



**Tribunal de Contas**

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

**Volume II**





**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 II***





*lcm*  
*Q. Pinto*  
*ruelby*

## **NOTA INTRODUTÓRIA**

O presente Volume, estruturado de acordo com os domínios referidos no artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, contém os resultados das acções de verificação realizadas no âmbito e com a incidência que seguidamente se referem.

É de salientar que não integram o Volume II as sínteses dos relatórios de auditoria aprovados autonomamente pelo Tribunal, ainda que incidentes sobre matérias relacionadas com a Conta Geral do Estado, constando do Volume I as suas principais observações e conclusões.

No primeiro capítulo procede-se à descrição do processo orçamental, incluindo a análise das principais regras orientadoras da execução orçamental, com especial enfoque para as alterações orçamentais.

No capítulo relativo à receita procede-se à apreciação da respectiva execução orçamental e sua contabilização, incluindo a comparação da receita prevista com a receita obtida e a evolução desta última face à dos anos anteriores. Esta apreciação é ainda complementada com a análise dos créditos do Estado objecto de cessão no final de 2003 e do seu impacto na receita de 2009, bem como de outras situações susceptíveis de afectar os princípios orçamentais, nomeadamente, a contribuição do serviço rodoviário e a participação variável dos municípios no IRS.

Procede-se ainda à análise da quantificação da despesa fiscal no ano em apreço, resultante da concessão de benefícios fiscais.

O capítulo da despesa integra, para além dos resultados da verificação e da apreciação geral da “despesa paga” evidenciada na Conta, a avaliação da integralidade da informação prestada e a comparabilidade da despesa de 2009 com a despesa de anos anteriores, designadamente quanto às alterações ao universo dos serviços abrangidos pelo perímetro da Conta Geral do Estado e às alterações de critérios contabilísticos. Engloba ainda o exame da metodologia de apuramento dos prazos médios de pagamento dos organismos, bem como os resultados alcançados na redução desses prazos.

Complementarmente, no mesmo capítulo procede-se ainda à análise da concretização do regime de administração financeira do Estado e do grau de implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (e dos planos sectoriais).

Ainda no âmbito da despesa, efectua-se a análise global dos valores decorrentes da concessão de apoios não reembolsáveis e da sua expressão na Conta Geral do Estado.

O capítulo IV integra a análise da execução financeira global do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central, com especial enfoque na execução face à previsão orçamental, procedendo-se à análise por fontes de financiamento, por prioridades das GOP, por diferentes programas orçamentais e tipologia da despesa, bem como a regionalização do investimento e o financiamento comunitário. Evidencia-se no mesmo âmbito a execução das dotações inscritas no Capítulo 50.

No capítulo referente à dívida pública procede-se à análise dos factores determinantes da evolução do endividamento directo do Estado e dos encargos a ele associados e à avaliação da gestão da dívida pública. No âmbito da dívida garantida, analisam-se os factores determinantes da evolução das garantias pessoais concedidas pelo Estado e pelos serviços e fundos autónomos, incluindo as responsabilidades por garantias prestadas no âmbito do sistema de apoio às operações de seguro à exportação de bens e de capitais.

A análise desenvolvida no domínio do património financeiro, com as limitações decorrentes do facto de inventariação do património do Estado não se encontrar ainda efectuada, do POCP ser ainda objecto de aplicação limitada e da Conta Geral do Estado continuar a não incluir o balanço entre valores activos e passivos, teve por base a informação proporcionada ao abrigo das Instruções n.º 1/2008–2.ª Secção e abrangeu o património de sete entidades do subsector dos serviços integrados e o do subsector dos serviços e fundos autónomos, com cento e cinco organismos. No mesmo domínio, efectuou-se também o acompanhamento da aplicação das receitas provenientes da alienação de participações sociais do Estado, ao abrigo da Lei n.º 11/90.

Quanto ao património imobiliário, procede-se à análise da informação prestada pelo Governo à Assembleia da República e ao impacto na execução orçamental decorrente da alienação e da aquisição de imóveis do Estado.

O capítulo VII, referente à movimentação de fundos por operações de tesouraria, integra o resultado das acções de controlo no âmbito da contabilidade do Tesouro e da unidade de tesouraria definidas no Regime da Tesouraria do Estado.

No âmbito do encerramento da Conta, é efectuada a análise das respectivas operações, apenas na área da receita, uma vez que não tiveram implicações na área da despesa, bem como a análise da evolução dos saldos de encerramento em receitas por cobrar e em disponibilidades e aplicações na Tesouraria do Estado.

No capítulo X procede-se à análise dos fluxos entre o Orçamento do Estado e o sector empresarial do Estado.

O capítulo referente aos fluxos financeiros com a União Europeia integra, por um lado, a análise das contribuições financeiras nacionais destinadas ao orçamento comunitário e, por outro, a apreciação global da execução financeira dos instrumentos que em Portugal concretizam a aplicação dos fundos provenientes da UE no âmbito do actual Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e do antigo Quadro Comunitário de Apoio III (QCA III), dos programas de desenvolvimento rural e das pescas e de outros instrumentos, com especial incidência na execução financeira de 2009, e sua relação com a Conta Geral do Estado. Procede-se ainda a uma abordagem dos fluxos financeiros da União Europeia que transitaram à margem da Tesouraria do Estado.

No capítulo relativo à Segurança Social procede-se à análise da Conta Consolidada, que integra uma vertente orçamental e uma vertente patrimonial. Na vertente orçamental, analisa-se a informação constante dos mapas orçamentais apresentados nos termos preconizados na Lei de enquadramento orçamental, em consonância com as observações e conclusões produzidas, ao longo do ano, em sede de relatórios de acompanhamento da execução orçamental, quer em termos de receitas e despesas globais, quer no tocante às receitas e despesas dos vários sistemas e subsistemas da segurança social. Analisam-se igualmente os saldos de execução orçamental e o cumprimento da lei do financiamento da segurança social.



## Tribunal de Contas

---

*lcm*  
*Di. J. J. J.*  
*ruelby*

Na vertente patrimonial, para além da particular atenção dada ao processo de consolidação, procede-se à análise dos factos mais relevantes que influenciam as demonstrações financeiras das entidades consolidadas, dando especial atenção à conformidade legal e correcção contabilística dos movimentos e saldos com expressão financeira relevante, em ordem a formar juízo sobre a imagem verdadeira e apropriada da actividade financeira e da situação patrimonial reflectida nas demonstrações financeiras que integram a Conta Consolidada.

Complementarmente são objecto de desenvolvimento, pelo seu impacto económico e social, as áreas de pensões, emprego e formação profissional e, ainda, o património financeiro do sistema previdencial–componente capitalização.

Por fim, inclui-se no capítulo XIII a análise da conta consolidada do Estado, incluindo a do sistema de segurança social, no âmbito da qual se analisaram os procedimentos de consolidação, designadamente os critérios de classificação dos fluxos financeiros das operações e os ajustamentos efectuados.

No presente Parecer observou-se o princípio do contraditório, tendo o Tribunal tido na devida conta as respostas das entidades às observações formuladas constantes deste Volume, de que se inserem extractos, e se reproduzem na íntegra no Volume III, nos termos do n.º 3 do actual artigo 73.º da Lei de enquadramento orçamental.





**Tribunal de Contas**

---

***CAPÍTULO I***

*Processo Orçamental*





## I – PROCESSO ORÇAMENTAL

### 1.1 – Lei do Orçamento (Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro)

A Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2009 foi aprovada pela Assembleia da República em 28 de Novembro de 2008, publicada no Diário da República em 31 de Dezembro de 2008, e entrou em vigor no primeiro dia do ano. Foi alterada pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março<sup>1</sup>, e pela Lei n.º 118/2009, de 30 de Dezembro<sup>2</sup>.

### 1.2 – Decreto de execução orçamental (Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março)

Dispõe a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)<sup>3</sup> que “*Em cada ano, o Governo estabelece, por decreto-lei, as disposições necessárias à execução da Lei do Orçamento do Estado, incluindo o da segurança social respeitante ao ano em causa, sem prejuízo da aplicação imediata das normas desta lei que sejam exequíveis por si mesmas.*”

Das normas do Decreto-Lei de execução orçamental dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos destacam-se<sup>4</sup>:

#### a) Aplicação do regime financeiro do Estado

Para o ano de 2009 o decreto de execução orçamental contém normas idênticas às dos anos anteriores, salientando-se que, embora decorridos mais de 16 anos sobre a aprovação do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, continuou a manter em vigor, para todos os serviços e organismos da Administração Pública não integrados no RAFE, as normas revogadas por esse diploma.

#### b) Informação a prestar sobre encargos assumidos e não pagos

À semelhança de anos anteriores, os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos procedem, trimestralmente, ao registo da informação sobre os encargos assumidos nesse trimestre e não pagos, até ao final do mês seguinte ao trimestre a que se reporta, no suporte informático e de acordo com a metodologia definidos pela DGO<sup>5</sup>. Os serviços integrados estão obrigados a registar na base de dados de pagamentos a data da factura do fornecedor e a do seu pagamento, procedimento sujeito a auditoria por amostragem pela DGO.

<sup>1</sup> Criou o programa orçamental designado por Iniciativa para o Investimento e o Emprego e alterou os Mapas I a IV, X a XIV e XXI.

<sup>2</sup> Alterou várias disposições da Lei do Orçamento relativas a limites de endividamento e alterou os Mapas I a IX.

<sup>3</sup> N.º 2 do artigo 43.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 28 de Agosto.

<sup>4</sup> Nos termos do artigo 82.º produz efeitos a partir de 1 de Janeiro.

<sup>5</sup> Cfr. ponto 3.1 relativamente aos resultados do tratamento dessa informação.

**c) Informação a prestar pelos serviços e fundos autónomos**

O artigo 51.º determina o registo, também em suporte informático definido pela DGO, de informação sobre a execução orçamental, nomeadamente:

- ◆ Mensalmente, até ao dia 15 do mês seguinte ao qual a informação se reporta, contas da execução orçamental, bem como os balancetes analíticos evidenciando as contas até ao 4.º grau;
- ◆ Com a periodicidade e prazos definidos no ponto anterior, todas as alterações orçamentais das receitas e das despesas;
- ◆ Trimestralmente, até ao dia 15 do mês seguinte ao fim do trimestre, informação sobre as operações de financiamento, nomeadamente empréstimos e amortizações efectuadas, bem como as previstas até ao final de cada ano;
- ◆ Trimestralmente, até ao dia 30 do mês seguinte ao fim do trimestre, o relatório da execução orçamental, acompanhado do quadro dos indicadores de gestão orçamental, bem como a situação da dívida e sobre os activos expressos em títulos da dívida pública;
- ◆ Até 15 de Fevereiro e até 15 de Agosto, a receita arrecadada no ano e o saldo de gerência anterior, com origem em fundos comunitários, bem como sobre a despesa paga com aquele financiamento;
- ◆ Até 30 de Abril de 2009, as contas de execução orçamental do ano anterior, com a estrutura e grau de especificação dos respectivos orçamentos, quer no que respeita a programas e medidas, quer no que respeita a actividades.

Em caso de incumprimento, o Decreto-Lei de execução orçamental determina a retenção de 10% do duodécimo das transferências do Orçamento do Estado, bem como, à semelhança de anos anteriores, que a DGO não proceda à análise de quaisquer pedidos, processos ou de qualquer expediente proveniente dos serviços incumpridores até que a situação seja sanada.

**d) Informação a prestar pelas Regiões autónomas**

As regiões autónomas (sector não integrado na Conta Geral do Estado) devem prestar à DGO a informação prevista na Lei de Finanças das Regiões Autónomas<sup>1</sup> sobre procedimento dos défices excessivos e estimativas de execução orçamental, bem como a decorrente do registo trimestral dos encargos assumidos e não pagos, e a referente às entidades que integram o sector empresarial regional, incluídas no perímetro das administrações públicas.

**e) Informação a prestar pelos municípios**

Os municípios devem, em cumprimento do previsto na Lei das Finanças Locais<sup>2</sup>, no suporte definido pela DGO, prestar informação sobre os orçamentos e contas trimestrais, nos 30 dias subsequentes respectivamente à sua aprovação e ao período a que respeitam, bem como a sua conta anual, depois de aprovada. Devem ainda, até ao dia 30 do mês seguinte ao final de cada trimestre, prestar informação

---

<sup>1</sup> Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro.

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



sobre os activos e os passivos financeiros, o montante de empréstimos ao abrigo das disposições legais que permitem o seu excepcionamento dos limites de endividamento e o montante de endividamento líquido. Devem também enviar a informação relativa às entidades que integram o sector empresarial local.

**f) Informação a prestar pelas entidades públicas incluídas no perímetro das administrações públicas**

A DGO pode solicitar a quaisquer entidades públicas que, durante o ano de 2009, façam parte do perímetro das administrações públicas na óptica da contabilidade nacional informação sobre:

- ◆ O balanço e a demonstração de resultados, até 28 de Fevereiro do ano seguinte àquele a que os documentos se reportam;
- ◆ O balancete analítico mensal, até ao dia 15 do mês seguinte a que se reporta;
- ◆ A situação da dívida e dos activos expressos em títulos da dívida emitidos pelas administrações públicas, trimestralmente até ao dia 30 do mês seguinte ao fim do trimestre.

Para além dos documentos mencionados, a DGO pode ainda solicitar qualquer outra informação de carácter financeiro necessária à análise do impacto das contas destas entidades no saldo orçamental.

**g) Regime duodecimal**

Em 2009, à semelhança de anos anteriores, ficaram excepcionadas do regime duodecimal as dotações orçamentais referentes às seguintes despesas:

- ◆ Remunerações certas e permanentes, prémios de desempenho, adicional à remuneração, indemnizações por cessação de contratos e segurança social;
- ◆ Encargos de instalações, locação, seguros e encargos da dívida pública;
- ◆ Despesas cujas fontes de financiamento não sejam receitas gerais do Estado ou, caso o sejam, estejam afectas a projectos co-financiados;
- ◆ Inscritas no capítulo 50 (“Investimentos do Plano”), referentes a despesas de capital;
- ◆ Destinadas à Caixa Geral de Aposentações e as inscritas no capítulo 70 (“Recursos Próprios Comunitários”) do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública;
- ◆ De valor anual não superior a € 12.000;
- ◆ Relativas a reforços e inscrições;
- ◆ Destinadas ao pagamento de bolsas de estudo dos estudantes do ensino superior público e privado, inscritas no orçamento da Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
- ◆ Destinadas ao pagamento de bolsas de estudo dos estudantes do ensino superior, bem como de bolsas e custos de formação avançada e inserção de doutorados nas empresas e instituições de investigação e desenvolvimento, inscritas no capítulo 50 do orçamento da Fundação para a Ciência e Tecnologia;

- ◆ Transferências do Fundo de Financiamento das Freguesias<sup>1</sup>;
- ◆ Diversas transferências para a administração local previstas na Lei do Orçamento;
- ◆ Transferências destinadas ao pagamento das despesas relativas à organização e funcionamento dos transportes escolares do 3.º ciclo do ensino básico.

#### **h) Fundos de manei**

Tal como em anos anteriores, os fundos de manei a que se refere o artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, podiam ser constituídos em 2009 por valor a definir pelos órgãos dirigentes dos serviços e organismos, ficando, no entanto, a constituição de fundos de manei por valor superior a um duodécimo das dotações do respectivo orçamento sujeita a autorização do respectivo ministro da tutela e do Ministro de Estado e das Finanças. Foi fixada a data de 9 de Janeiro do ano seguinte àquele a que respeitam para a liquidação desses fundos.

#### **i) Reposições**

Foi mantido em € 25 o montante mínimo de reposição, devendo a sua escrituração efectuar-se de acordo com as instruções da Direcção-Geral do Orçamento<sup>2</sup>.

### **1.3 – Alterações orçamentais**

A Lei de Enquadramento Orçamental define, no Capítulo IV do Título III, o regime das alterações orçamentais, especificando as que necessitam de autorização da Assembleia da República e as que se enquadram na área da competência do Governo.

Além disso, e à semelhança de anos anteriores, a Assembleia da República, através dos artigos 7.º a 10.º da Lei do Orçamento do Estado, autorizou o Governo, em situações definidas, a proceder a várias alterações orçamentais, independentemente da sua classificação orgânica e/ou funcional.

De salientar que, apesar da Lei de Enquadramento Orçamental, que entrou em vigor a partir de 2003, estabelecer 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 ainda não se concretizou, pelo que continuaram a aplicar-se as disposições constantes do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, diploma que enquadrava as referidas regras no âmbito da anterior Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado. Deste modo, o decreto de execução orçamental, como no ano anterior, tipifica em anexo, a forma das diversas alterações previstas na Lei de Enquadramento Orçamental e na Lei do OE/2009, estabelecendo a competência para a sua autorização, com referência, nas situações aplicáveis, às disposições correspondentes do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, o que não afasta a necessidade da publicação do decreto-lei a que se refere o citado art.º 51.º da LEO.

Na sua resposta, a DGO confirma o modo como vem sendo aplicada a citada disposição da Lei de Enquadramento Orçamental, referindo que: *“A norma prevista no n.º 3 do artigo 51.º LEO tem vindo a ser cumprida no Decreto de Execução Orçamental. (vide o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março)”* e, no tocante à necessidade da publicação de um novo diploma regulamentador das alterações

---

<sup>1</sup> A Lei das Finanças Locais estabelece uma periodicidade trimestral para essas transferências.

<sup>2</sup> Expressas na Circular Série A n.º 1341, de 21 de Abril de 2008.



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

orçamentais da competência do Governo, coincide com a apreciação do Tribunal, referindo que: “*Estamos plenamente de acordo que neste contexto não fará muito sentido manter em vigor o Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril.*”.

O Ministro de Estado e das Finanças não se pronunciou.

Os serviços do Tribunal procederam, como habitualmente, ao registo e exame das alterações orçamentais que constam das declarações emitidas trimestralmente pela Direcção-Geral do Orçamento, com vista à sua apreciação e confronto com os valores apresentados na Conta.

### **1.3.1 – Alterações que modificaram o total da receita e da despesa orçamentadas**

O montante fixado no Orçamento do Estado para a realização de despesas dos serviços integrados (e o total da receita prevista), no valor de € 161.328,6 milhões, foi durante a execução orçamental elevado em € 842,6 milhões, o que representa um acréscimo de 0,5%. Esse aumento resultou das modificações introduzidas pelas alterações à Lei do OE/2009 e ao abrigo do n.º 2 do art.º 173.º da mesma Lei<sup>1</sup> (totalizando € 5,7 milhões) e da abertura de créditos especiais (€ 836,9 milhões).

Através dessas 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 (cfr. Quadro I.1 e Quadro I.2), aumentando-se, assim, o défice inicialmente previsto em € 7.299,6 milhões.

---

<sup>1</sup> Sem precedentes em anos anteriores, permitiu ao Governo aumentar o total da despesa efectiva (através do reforço da dotação provisional), com contrapartida em receita não efectiva (*passivos financeiros*), até ao montante de € 100,0 milhões, para efeitos do cumprimento dos objectivos de prazos de pagamento a fornecedores.

**Quadro I.1 – Alterações que modificaram o montante da receita inicialmente orçamentada**

(em euros)

Capítulos da receita	Orçamento inicial	Alterações orçamentais					
		Alterações à Lei OE/2009 e n.º 2 do seu art.º 173.º		Créditos especiais		Total	
		Em valor	Var. perc.	Em valor	Var. perc.	Em valor	Var. perc.
01 – Impostos directos	15 273 639 932	(a) -1 638 600 000	-10,7%	-	0,0%	-1 638 600 000	-10,7%
02 – Impostos indirectos	21 850 359 325	(b) -4 585 300 000	-21,0%	620 029	0,0%	-4 584 679 971	-21,0%
03 – Contribuições p/ Seg. Social, CGA e ADSE	202 665 987	-	0,0%	11 917 284	5,9%	11 917 284	5,9%
04 – Taxas, multas e outras penalidades	780 782 114	-	0,0%	5 605 203	0,7%	5 605 203	0,7%
05 – Rendimentos da propriedade	544 590 782	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%
06 – Transferências correntes	1 134 040 929	-	0,0%	259 044 518	22,8%	259 044 518	22,8%
07 – Venda de bens e serviços correntes	536 933 653	-	0,0%	9 901 115	1,8%	9 901 115	1,8%
08 – Outras receitas correntes	76 786 462	-	0,0%	34 499 238	44,9%	34 499 238	44,9%
<b>Total das receitas correntes</b>	<b>40 399 799 184</b>	<b>-6 223 900 000</b>	<b>-15,4%</b>	<b>321 587 387</b>	<b>0,8%</b>	<b>-5 902 312 613</b>	<b>-14,6%</b>
09 – Venda de bens de investimento	249 979 949	(c) 130 000 000	52,0%	5 221 482	2,1%	135 221 482	54,1%
10 – Transferências de capital	244 371 249	-	0,0%	18 755 729	7,7%	18 755 729	7,7%
11 – Activos financeiros	1 226 430 394	(d) -1 200 000 000	-97,8%	10 000 000	0,8%	-1 190 000 000	-97,0%
12 – Passivos financeiros	118 677 483 070	(e) 7 299 605 785	6,2%	-	0,0%	7 299 605 785	6,2%
13 – Outras receitas de capital	306 171 590	-	0,0%	70 401 546	23,0%	70 401 546	23,0%
<b>Total das receitas de capital</b>	<b>120 704 436 252</b>	<b>6 229 605 785</b>	<b>5,2%</b>	<b>104 378 757</b>	<b>0,1%</b>	<b>6 333 984 542</b>	<b>5,2%</b>
14 – Recursos próprios comunitários	181 700 000	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%
15 – Reposições não abatidas nos pagamentos	27 682 350	-	0,0%	143 195 842	517,3%	143 195 842	517,3%
16 – Saldo da gerência anterior	15 000 000	-	0,0%	267 740 724	1784,9%	267 740 724	1784,9%
<b>Total das receitas</b>	<b>161 328 617 786</b>	<b>5 705 785</b>	<b>0,0%</b>	<b>836 902 710</b>	<b>0,5%</b>	<b>842 608 495</b>	<b>0,5%</b>
<b>Total das receitas efectivas</b>	<b>42 651 134 716</b>	<b>-7 293 900 000</b>	<b>-17,1%</b>	<b>836 902 710</b>	<b>2,0%</b>	<b>-6 456 997 290</b>	<b>-15,1%</b>

(a) Alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 10/2009, de 10 de Março e 118/2009, de 30 de Dezembro, diminuindo a receita prevista para e 13.635.039.932.

(b) Idem, passando a previsão de receita para € 17.265.059.325.

(c) Alteração introduzida pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, aumentando a receita prevista para € 379.979.949.

(d) Alteração introduzida pela Lei n.º 118/2009, de 30 de Dezembro, que eliminou a receita prevista do produto das reprivatizações, passando a previsão para € 26.430.394.

(e) Reforços de € 7.199.606.045, introduzidos pelas Leis n.ºs 10/2009, de 10 de Março e 118/2009, de 30 de Dezembro, e de € 99.999.740, ao abrigo do n.º 2 do artigo 173.º da Lei do OE/2009, que permitiu ao Governo reforçar a dotação provisional com contrapartida em passivos financeiros.

Conforme consta do quadro anterior, a redução da receita efectiva prevista foi consequência, essencialmente, da diminuição das previsões das receitas relativas a “*Impostos indirectos*” (€ -4.584,7 milhões), “*Impostos directos*” (€ -1.638,6 milhões) e “*Activos financeiros*” (€ -1.190, 0 milhões).

Quanto ao orçamento da despesa, no Quadro I.2 apresentam-se, por departamento ministerial, as correspondentes alterações, decorrentes das alterações à Lei do Orçamento e ao abrigo do n.º 2 do art.º 173.º da Lei do Orçamento, bem como da abertura de créditos especiais.





*Handwritten signature and initials in blue ink.*

**Quadro I.2 – Alterações que modificaram o montante da despesa inicialmente orçamentada**

(em euros)

Ministérios	Orçamento inicial	Alterações orçamentais				
		Alterações à Lei OE/2009 e n.º 2 do seu art.º 173.º	Créditos especiais		Total	
		Em valor	Em valor	Estrutura	Em valor	Var. perc.
Encargos Gerais do Estado	3 164 250 185	-	153 506	0,0	153 506	0,0
Presidência do Conselho de Ministros	208 434 107	-	12 000 606	1,4	12 000 606	5,8
Negócios Estrangeiros	336 881 528	-	28 996 065	3,5	28 996 065	8,6
Finanças e Admi. Pública (exclui Passivos financeiros)	37 446 877 142	(a) -230 000 260	246 920 489	29,5	16 920 229	0,0
Defesa Nacional	2 071 505 089	-	182 721 910	21,8	182 721 910	8,8
Administração Interna	1 765 308 312	-	51 718 665	6,2	51 718 665	2,9
Justiça	1 297 174 676	-	87 562 101	10,5	87 562 101	6,8
Ambiente, Ordena. Território e Desenv. Regional	253 237 414	-	9 269 630	1,1	9 269 630	3,7
Economia e da Inovação	150 342 279	-	5 919 391	0,7	5 919 391	3,9
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	485 652 874	-	23 956 381	2,9	23 956 381	4,9
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	209 110 852	-	5 485 196	0,7	5 485 196	2,6
Trabalho e Solidariedade Social	6 939 274 474	(b) 185 706 045	7 985 279	1,0	193 691 324	2,8
Saúde	8 261 122 135	(c) 50 000 000	16 367 844	2,0	66 367 844	0,8
Educação	6 651 902 156	-	147 144 165	17,6	147 144 165	2,2
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 736 139 817	-	3 284 221	0,4	3 284 221	0,2
Cultura	158 133 745	-	7 417 261	0,9	7 417 261	4,7
<b>Despesa efectiva</b>	<b>71 135 346 785</b>	<b>5 705 785</b>	<b>836 902 710</b>	<b>100,0</b>	<b>842 608 495</b>	<b>1,2</b>
Finanças e Admi. Pública – Passivos financeiros	90 193 271 001	-	-	-	-	-
<b>Total da despesa</b>	<b>161 328 617 786</b>	<b>5 705 785</b>	<b>836 902 710</b>		<b>842 608 495</b>	<b>0,5</b>

(a) Alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 10/2009, de 10 de Março, e 118/2009, de 30 de Dezembro, bem como ao abrigo do n.º 2 do artigo 173.º da Lei do OE/2009.

(b) Alteração introduzida pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março ("Iniciativa para o Investimento e o Emprego").

(c) Alteração introduzida pela Lei n.º 118/2009.

Salienta-se o acréscimo da despesa efectiva em todos os ministérios, embora seja de destacar as variações nos orçamentos dos Ministérios do Trabalho e da Solidariedade Social, em € 193,7 milhões (2,8%), da Defesa Nacional, em € 182,7 milhões (8,8%) e da Educação, em € 147,1 milhões (2,2%).

**1.3.2 – Alterações que modificaram o total da despesa prevista por ministério ou capítulo, ou de natureza funcional, sem terem alterado o montante global da despesa orçamentada**

Além das alterações ao OE/2009 examinadas no ponto anterior, resultantes das Leis n.º 10/2009 e n.º 118/2009, ao abrigo do n.º 2 do art.º 173.º da Lei do Orçamento e da abertura de créditos especiais, ao longo da execução orçamental, o Governo procedeu a transferências de verbas, alterando a repartição inicialmente prevista pelos vários ministérios, capítulos e rubricas da classificação funcional, no uso de competência própria ou por autorização da Assembleia da República. Estão neste caso as alterações decorrentes de:

- ◆ Distribuição da dotação provisional inscrita no Ministério das Finanças e da Administração Pública, nos termos das alíneas d) do n.º 2 e b) do n.º 4 do artigo 55.º da LEO;
- ◆ Transferências previstas na Lei do OE/2009, nomeadamente nos termos dos artigos 8.º (reorganização de serviços e transferências na Administração Pública) e 10.º (programas com

co-financiamento comunitário), que permitiram a concretização de alterações orçamentais independentemente de envolverem diferentes classificações orgânicas e funcionais.

O quadro seguinte sintetiza o conjunto de alterações que implicaram transferências entre ministérios:

**Quadro I.3 – Alterações que modificaram a repartição inicial da despesa por ministérios**

(em euros)

Ministérios	Orçamento inicial	Dotação provisional			Transferências previstas na Lei do OE/2009	
	Em valor	Em valor	Estrutura	Acr. perc.	Em valor	Acr. perc.
Encargos Gerais do Estado	3 164 250 185	51 421 263	3,0%	1,6%	144 453	0,0%
Presidência do Conselho de Ministros	208 434 107	6 219 000	0,4%	3,0%	-144 453	-0,1%
Negócios Estrangeiros	336 881 528	90 000	0,0%	0,0%	-	-
Finanças e Admi. Pública (exclui dotação provisional)	126 990 148 143	542 855 849	31,4%	0,4%	-	-
Defesa Nacional	2 071 505 089	163 254 907	9,4%	7,9%	-	-
Administração Interna	1 765 308 312	184 838 400	10,7%	10,5%	-	-
Justiça	1 297 174 676	40 000 000	2,3%	3,1%	-	-
Ambiente, Ordena. Território e Desenv. Regional	253 237 414	1 265 000	0,1%	0,5%	-	-
Economia e da Inovação	150 342 279	4 718 473	0,3%	3,1%	-	-
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	485 652 874	875 000	0,1%	0,2%	-	-
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	209 110 852	-	0,0%	0,0%	-	-
Trabalho e Solidariedade Social	6 939 274 474	-	0,0%	0,0%	-	-
Saúde	8 261 122 135	50 000 000	2,9%	0,6%	-	-
Educação	6 651 902 156	657 817 628	38,1%	9,9%	-	-
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 736 139 817	17 527 931	1,0%	1,0%	-	-
Cultura	158 133 745	7 934 125	0,5%	5,0%	-	-
<b>Subtotal</b>	<b>160 678 617 786</b>	<b>1 728 817 576</b>	<b>100,0%</b>	<b>1,1%</b>	-	-
Finanças e Admi. Pública (dotação provisional)	650 000 000	<sup>(a)</sup> -1 728 817 576	-100,0%	-	-	-
<b>Total da despesa</b>	<b>161 328 617 786</b>	-	-	-	-	-

(a) Vd. Quadro I.4.

#### a) Dotação provisional

Na “dotação provisional” do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, para fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, foram orçamentados inicialmente € 650,0 milhões, dos quais € 425,0 milhões para *despesas correntes* e € 225,0 milhões para *despesas de capital*. Posteriormente, ambas as parcelas foram reforçadas, essencialmente, por via das duas alterações à Lei do OE/2009 e ao abrigo do n.º 2 do artigo n.º 173.º da Lei do OE/2009, tendo a relativa a *despesas correntes* também sido reforçada com contrapartida em anulação na destinada a *despesas de capital*. O quadro seguinte evidencia a natureza e os montantes das alterações.



Quadro I.4 – Dotação inicial e alterações na “dotação provisional”

(em euros)

Dotação provisional	Despesas correntes	Despesas de capital	Total
Dotação inicial	425 000 000	225 000 000	650 000 000
Reforços	660 471 351	729 534 288	1 390 005 639
N.º 3 do artigo 8.º da Lei do OE/2009	(a) 5 899	-	5 899
N.º 2 do artigo n.º 173.º da Lei do OE/2009	(b) 79 465 452	(b) 20 534 288	99 999 740
Lei n.º 10/2009	(c) 250 000 000	(c) 730 000 000	980 000 000
Lei n.º 118/2009	310 000 000	-	310 000 000
Transferências na dotação provisional	21 000 000	-21 000 000	-
Dotação inicial e reforços	1 085 471 351	954 534 288	2 040 005 639
Utilização da dotação provisional	868 882 435	859 935 141	1 728 817 576
Dotação final (dotação provisional não utilizada)	216 588 916	94 599 147	311 188 063

(a) Com contrapartida na anulação de verbas em orçamentos de serviços do Ministério das Finanças e da Administração Pública objecto de reorganização e da aplicação do regime de mobilidade especial.

(b) Ao abrigo do n.º 2 do artigo 173.º da Lei do OE/2009, que permitiu ao Governo reforçar a dotação provisional, com contrapartida em *passivos financeiros* até ao montante de € 100,0 milhões.

(c) No âmbito da “Iniciativa para o Investimento e o Emprego”.

O montante utilizado da “dotação provisional”, no seu conjunto, ascendeu a € 1.728,8 milhões (€ 868,9 milhões com origem na dotação para *despesas correntes* e € 859,9 milhões na dotação para *despesas de capital*), o que representou uma utilização, respectivamente, de 80,0% e 90,1%, ficando um saldo de € 311,2 milhões.

Em termos globais, a “dotação provisional” foi utilizada para o reforço de dotações de 14 dos 16 ministérios (não foram reforçadas por esta via as verbas dos Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e do Trabalho e da Solidariedade Social), sendo de destacar o reforço nas dotações dos Ministérios da Educação (38,1%) e das Finanças e da Administração Pública (31,4%), que beneficiaram de aproximadamente 69,5% do total distribuído.

A dotação provisional destinada a *despesas correntes* foi utilizada principalmente no reforço de dotações para *despesas com pessoal* (€ 517,1 milhões), representando aproximadamente 61,6% do montante distribuído<sup>1</sup>, enquanto que a relativa a *despesas de capital* foi essencialmente utilizada no reforço de dotações relativas a *transferências de capital* (€ 848,7 milhões), que representou aproximadamente 98,7% do montante distribuído.

**b) Transferências previstas na Lei do OE/2009**

Como se evidencia no Quadro I.3, as transferências entre dotações orçamentais, por reorganização de serviços e aplicação do regime de mobilidade especial não produziram alterações significativas na distribuição de verbas entre ministérios, registando apenas um reforço de € 144.453 no orçamento dos Encargos Gerais do Estado por contrapartida em anulação no da Presidência do Conselho de Ministros<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. ponto 1.3.4, relativamente ao período 2006-2009, o reforço das *despesas com pessoal* através da dotação provisional.

<sup>2</sup> Transferências da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros de € 111.393 para a Assembleia da República e de € 33.060 para o Gabinete do Representante da República na Região Autónoma da Madeira.

Outras transferências autorizadas na Lei do Orçamento assumiram maior significado nos orçamentos de alguns ministérios, envolvendo alterações nas diferentes classificações orgânicas (capítulos) e funcionais. De salientar que as declarações trimestrais da DGO remetidas ao Tribunal continuam, frequentemente, a não distinguir este tipo de alterações orçamentais das transferências no âmbito da designada “gestão flexível”<sup>1</sup>, pelo que foi necessário esclarecer, junto das suas Delegações, numerosas divergências que foram detectadas no confronto com os valores constantes da Conta<sup>2</sup>.

### 1.3.3 – Alterações de natureza funcional

As alterações referidas nos pontos 1.3.1 e 1.3.2 implicaram ajustamentos no orçamento da despesa, segundo o critério da classificação funcional, alterando a distribuição inicial constante do Mapa III anexo à Lei do Orçamento, conforme se apresenta no quadro seguinte.

**Quadro I.5 – Alterações de natureza funcional**

(em euros)

Funções	Orçamento inicial		Alterações orçamentais	Orçamento final		
	Em valor	Estrutura		Em valor	Estrutura	Acr. perc.
<b>1 – Funções gerais de soberania</b>	<b>28 148 115 095</b>	<b>17,4</b>	<b>754 897 544</b>	<b>28 903 012 639</b>	<b>17,8</b>	<b>2,7</b>
1.01 – Serviços gerais da administração pública	23 448 438 531	14,5	140 422 164	23 588 860 695	14,5	0,6
1.02 – Defesa nacional	1 816 219 072	1,1	312 221 088	2 128 440 160	1,3	17,2
1.03 – Segurança e ordem públicas	2 883 457 492	1,8	302 254 292	3 185 711 784	2,0	10,5
<b>2 – Funções sociais</b>	<b>29 391 693 174</b>	<b>18,2</b>	<b>1 619 830 922</b>	<b>31 011 524 096</b>	<b>19,1</b>	<b>5,5</b>
2.01 – Educação	7 974 310 156	4,9	821 726 159	8 796 036 315	5,4	10,3
2.02 – Saúde	9 687 311 990	6,0	223 032 317	9 910 344 307	6,1	2,3
2.03 – Segurança e acção sociais	10 840 646 906	6,7	518 641 348	11 359 288 254	7,0	4,8
2.04 – Habitação e serviços colectivos	479 086 861	0,3	40 269 475	519 356 336	0,3	8,4
2.05 – Serviços culturais, recreativos e religiosos	410 337 261	0,3	16 161 623	426 498 884	0,3	3,9
<b>3 – Funções económicas</b>	<b>1 405 272 818</b>	<b>0,9</b>	<b>501 296 124</b>	<b>1 906 568 942</b>	<b>1,2</b>	<b>35,7</b>
3.01 – Agricultura e pecuária, silvíc., caça e pesca	576 344 919	0,4	24 313 656	600 658 575	0,4	4,2
3.02 – Indústria e energia	-	0,0	139 513 164	139 513 164	0,1	-
3.03 – Transportes e comunicações	556 548 066	0,3	19 492 419	576 040 485	0,4	3,5
3.04 – Comércio e turismo	-	0,0	-	-	0,0	-
3.05 – Outras funções económicas	272 379 833	0,2	317 976 885	590 356 718	0,4	116,7
<b>4 – Outras funções</b>	<b>102 383 536 699</b>	<b>63,5</b>	<b>-2 033 416 095</b>	<b>100 350 120 604</b>	<b>61,9</b>	<b>-2,0</b>
4.01 – Operações da dívida pública	97 093 271 001	60,2	-1 830 000 000	95 263 271 001	58,7	-1,9
4.02 – Transferências entre administrações	4 640 265 698	2,9	135 395 842	4 775 661 540	2,9	2,9
4.03 – Diversas não especificadas (a)	650 000 000	0,4	-338 811 937	311 188 063	0,2	-52,1
<b>Total</b>	<b>161 328 617 786</b>	<b>100,0</b>	<b>842 608 495</b>	<b>162 171 226 281</b>	<b>100,0</b>	<b>0,5</b>

(a) Dotação provisional (vd. Quadro I.4).

Pela análise do quadro anterior verifica-se que a maior variação em termos absolutos ocorreu ao nível de “Outras funções” com uma diminuição de € 2.033,4 milhões, em que se integram a função 4.01 – “Operações da dívida pública” (onde se incluem os *passivos financeiros*) com uma redução de € 1.830,0 milhões, e a função 4.03 – “Diversas não especificadas” (referente à dotação provisional que diminuiu € 338,8 milhões, conforme se examinou no ponto 1.3.2 a)). Excluindo essas funções de natureza

<sup>1</sup> Transferências de verbas entre dotações inscritas no mesmo capítulo de um ministério e com a mesma classificação ao nível da função.

<sup>2</sup> Assinala-se que não foi possível identificar todas as transferências entre dotações que, embora integrassem o mesmo programa orçamental, pertenciam a capítulos distintos do orçamento do Ministério da Educação.



especial, destacam-se as “Funções sociais” com um acréscimo de € 1.619,8 milhões, em particular a função “Educação”, que registou um aumento de € 821,7 milhões. Quanto às “Funções gerais de soberania”, as respectivas dotações foram reforçadas em € 754,9 milhões, destacando-se as funções “Defesa nacional” e “Segurança e ordem públicas”, com acréscimos de € 312,2 milhões e € 302,3 milhões, respectivamente.

### 1.3.4 – Alterações de natureza económica

As alterações referidas nos pontos 1.3.1, 1.3.2 e 1.3.3 implicaram naturalmente, ajustamentos ao orçamento das despesas, segundo o critério da classificação económica, alterando a distribuição inicial do mapa IV anexo à Lei do Orçamento, conforme se apresenta no quadro seguinte:

Quadro I.6 – Alterações de natureza económica

(em euros)

Classificação económica	Orçamento inicial		Alterações	Orçamento final		
	Em valor	Estrutura		Em valor	Em valor	Estrutura
01 – Despesas com pessoal	10 711 539 768	15,1	894 096 176	11 605 635 944	16,1	8,3
02 – Aquisição de bens e serviços	1 404 190 937	2,0	283 176 482	1 687 367 419	2,3	20,2
03 – Juros e outros encargos	5 700 840 436	8,0	-629 474 718	5 071 365 718	7,0	-11,0
04 – Transferências correntes	25 263 606 183	35,5	833 214 636	26 096 820 819	36,3	3,3
Administração central	13 874 274 541	19,5	484 234 829	14 358 509 370	19,9	3,5
Estado	726 082	0,0	9 390 604	10 116 686	0,0	1293,3
Serviços e fundos autónomos	13 873 548 459	19,5	474 844 225	14 348 392 684	19,9	3,4
Administração regional	-	0,0	-	-	0,0	-
Administração local	1 916 946 665	2,7	21 670 414	1 938 617 079	2,7	1,1
Segurança social	6 864 325 335	9,6	186 462 541	7 050 787 876	9,8	2,7
Outras	2 608 059 642	3,7	140 846 852	2 748 906 494	3,8	5,4
05 – Subsídios	692 400 986	1,0	109 303 635	801 704 621	1,1	15,8
06 – Outras despesas correntes	1 148 797 075	1,6	-431 822 176	716 974 899	1,0	-37,6
Dotação provisional	425 000 000	0,6	-208 411 084	216 588 916	0,3	-49,0
Outras	723 797 075	1,0	-223 411 092	500 385 983	0,7	-30,9
<b>Despesas correntes</b>	<b>44 921 375 385</b>	<b>63,1</b>	<b>1 058 494 035</b>	<b>45 979 869 420</b>	<b>63,9</b>	<b>2,4</b>
07 – Aquisição de bens de capital	888 352 268	1,2	213 985 516	1 102 337 784	1,5	24,1
08 – Transferências de capital	3 476 652 132	4,9	-310 483 806	3 166 168 326	4,4	-8,9
Administração central	1 872 129 811	2,6	-457 398 356	1 414 731 455	2,0	-24,4
Estado	-	0,0	-	-	0,0	-
Serviços e fundos autónomos	1 872 129 811	2,6	-457 398 356	1 414 731 455	2,0	-24,4
Administração regional	560 202 617	0,8	42 937 709	603 140 326	0,8	7,7
Administração local	809 885 379	1,1	47 616 540	857 501 919	1,2	5,9
Segurança social	11 571 140	0,0	-	11 571 140	0,0	0,0
Outras	222 863 185	0,3	56 360 301	279 223 486	0,4	25,3
09 – Activos financeiros	21 603 225 000	30,4	10 168 000	21 613 393 000	30,0	0,0
11 – Outras despesas de capital	245 742 000	0,3	-129 555 250	116 186 750	0,2	-52,7
Dotação provisional	225 000 000	0,3	-130 400 853	94 599 147	0,1	-58,0
Outras	20 742 000	0,0	845 603	21 587 603	0,0	4,1
<b>Despesas de capital efectivas</b>	<b>26 213 971 400</b>	<b>36,9</b>	<b>-215 885 540</b>	<b>25 998 085 860</b>	<b>36,1</b>	<b>-0,8</b>
<b>Despesas efectivas</b>	<b>71 135 346 785</b>	<b>100,0</b>	<b>842 608 495</b>	<b>71 977 955 280</b>	<b>100,0</b>	<b>1,2</b>
10 – Passivos financeiros	90 193 271 001	-	-	90 193 271 001	-	0,0
<b>Total</b>	<b>161 328 617 786</b>	<b>-</b>	<b>842 608 495</b>	<b>162 171 226 281</b>	<b>-</b>	<b>0,5</b>

O reforço das dotações para despesas efectivas, no valor de € 842,6 milhões (1,2%), resulta do aumento em € 1.058,5 milhões (2,4%) nas dotações para *despesas correntes* e da redução em € 215,9 milhões (-0,8%) nas dotações para *despesas de capital* efectivas.

Ao nível das dotações para despesas correntes são de salientar os acréscimos referentes a *despesas com pessoal* (€ 894,1 milhões) e *transferências correntes* (€ 833,2 milhões, dos quais € 474,8 milhões para serviços e fundos autónomos).

Nas despesas com pessoal, destacam-se os reforços ocorridos nas dotações dos Ministérios da Educação, em € 320,0 milhões, da Defesa Nacional, em € 211,6 milhões, e da Administração Interna, em € 182,3 milhões.

Saliente-se que 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. Conforme se evidencia no quadro e gráfico seguintes, 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.

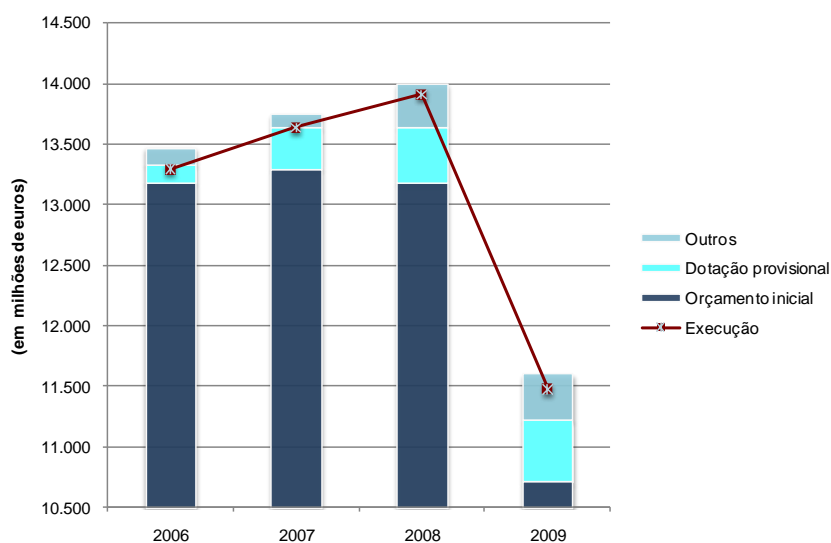
**Quadro I.7 – Orçamentação das despesas com pessoal (2006 – 2009)**

(milhões de euros)

	2006	2007	2008	(a) 2009
Orçamento inicial	13 184,0	13 297,5	13 181,9	10 711,5
Reforços	286,6	449,3	815,3	894,1
Dotação provisional	151,6	336,6	458,9	517,1
Outros	135,0	112,7	356,4	377,0
Orçamento final	13 470,6	13 746,8	13 997,2	11 605,6
Execução	13 296,5	13 639,2	13 915,1	11 484,3

(a) Em 2009 a "contribuição do Estado para a CGA" deixou de ser classificada em despesas com pessoal, o que teve um impacto significativo na diminuição destas despesas (cfr. ponto 3.3.2.1).

**Gráfico I.1 – Orçamentação das despesas com pessoal (2006 – 2009)**





A crescente suborçamentação das *despesas com pessoal* é também evidenciada pelo afastamento entre a execução e o orçamento inicial. Por outro lado, 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*.

Ainda no tocante aos valores evidenciados no Quadro I.6, destacam-se as alterações orçamentais nas dotações para *aquisição de bens e serviços*. Assim, embora a execução (despesa) se tenha situado em € 1.391,0 milhões, inferior ao orçamento inicial (€ 1.404,2 milhões), verificou-se um reforço em 20,2%, ascendendo a dotação final a € 1.687,4 milhões. O facto de, para certos agrupamentos económicos, a execução orçamental no final do ano estar mais próxima do orçamento inicial do que do orçamento final decorre dos próprios mecanismos das alterações orçamentais, como seja a abertura de créditos especiais ou a utilização da dotação provisional<sup>1</sup>, que reforçam certas dotações específicas, não se verificando, em sentido oposto, a redução no valor das dotações que se mostrem em excesso. No que concerne aos créditos especiais, conforme tem salientado o Tribunal, afectam também a transparência da execução orçamental, uma vez que as dotações orçamentais que o Governo espera constituir através da abertura de créditos especiais, com contrapartida em receita consignada, não constam do Orçamento do Estado aprovado pela Assembleia da República. No total das alterações em *aquisição de bens e serviços*, destacam-se os valores referentes aos Ministérios da Defesa Nacional (em € 128,7 milhões), Administração Interna (em € 45,9 milhões) e Finanças e da Administração Pública (em € 45,2 milhões).

Relativamente ao acréscimo das dotações relativas a *transferências correntes* (em 3,3%) destacam-se os valores referentes aos Ministérios das Finanças e da Administração Pública (em € 409,3 milhões) e do Trabalho e da Solidariedade Social (em € 186,6 milhões).

No que respeita ao acréscimo das dotações relativas a *transferências correntes para serviços e fundos autónomos* (em 3,4%) são de destacar os reforços das dotações da Caixa Geral de Aposentações (em € 324,9 milhões), do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (€ 100,0 milhões) e da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça (em € 40,0 milhões).

Relativamente às dotações para despesas de capital, o incremento registado na aquisição de bens de capital, em € 214,0 milhões (24,1%), resultou essencialmente dos reforços nos Ministérios da Defesa Nacional (em € 117,2 milhões), da Educação (em € 60,8 milhões) e da Justiça (em € 18,1 milhões).

## 1.4 – Alterações orçamentais dos serviços e fundos autónomos

Nos pontos seguintes analisam-se as alterações aos orçamentos dos serviços e fundos autónomos<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Em 2009, o reforço de dotações para *aquisição de bens e serviços* com contrapartida em créditos especiais e na dotação provisional ascendeu, respectivamente, a € 161,8 milhões e a € 36,2 milhões.

<sup>2</sup> Não inclui o orçamento da Assembleia da República, uma vez que a sua execução orçamental não consta do sistema SIGO/SFA, conforme referido no final do ponto 1.5. O seu orçamento inicial (receita e despesa) ascendeu a € 170,3 milhões.

## 1.4.1 – Alterações aos orçamentos da receita dos SFA, por classificação económica

Quadro I.8 – Alterações aos orçamentos da receita dos SFA, de natureza económica

(em euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações		Orçamento final		
	Em valor	Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
01 – Impostos directos	23 000 000	1 605 374	0,0	24 605 374	0,1	7,0
02 – Impostos indirectos	440 595 216	-30 661 689	-0,6	409 933 527	1,1	-7,0
03 – Contribuições para a segurança social, CGA e ADSE	3 826 562 970	97 317 590	2,0	3 923 880 560	10,3	2,5
04 – Taxas, multas e outras penalidades	1 664 737 584	25 160 528	0,5	1 689 898 112	4,4	1,5
05 – Rendimentos da propriedade	278 244 344	22 278 940	0,5	300 523 284	0,8	8,0
06 – Transferências correntes	20 079 499 493	1 459 082 037	30,0	21 538 581 530	56,3	7,3
Administração central	17 801 712 779	825 802 313	17,0	18 627 515 092	48,7	4,6
Estado	13 673 968 255	528 386 110	10,8	14 202 354 365	37,1	3,9
Serviços e fundos autónomos	4 127 744 524	297 416 203	6,1	4 425 160 727	11,6	7,2
Administração regional	8 652 331	-6 828 153	-0,1	1 824 178	0,0	-78,9
Administração local	3 813 675	767 448	0,0	4 581 123	0,0	20,1
Segurança social	1 011 572 894	403 496 012	8,3	1 415 068 906	3,7	39,9
Outras	1 253 747 814	235 844 417	4,8	1 489 592 231	3,9	18,8
07 – Vendas de bens e serviços correntes	911 052 169	24 041 850	0,5	935 094 019	2,4	2,6
08 – Outras receitas correntes	67 309 208	192 616 998	4,0	259 926 206	0,7	286,2
<b>Receitas correntes</b>	<b>27 291 000 984</b>	<b>1 791 441 628</b>	<b>36,8</b>	<b>29 082 442 612</b>	<b>76,0</b>	<b>6,6</b>
09 – Venda de bens de investimento	206 870 660	-116 488 976	-2,4	90 381 684	0,2	-56,3
10 – Transferências de capital	3 221 686 137	92 569 418	1,9	3 314 255 555	8,7	2,9
Administração central	1 910 253 070	-314 096 636	-6,4	1 596 156 434	4,2	-16,4
Estado	1 863 500 908	-369 005 435	-7,6	1 494 495 473	3,9	-19,8
Serviços e fundos autónomos	46 752 162	54 908 799	1,1	101 660 961	0,3	117,4
Administração regional	12 530 936	-3 056 798	-0,1	9 474 138	0,0	-24,4
Administração local	385 000	49 937	0,0	434 937	0,0	13,0
Segurança social	1 280 000	15 123 175	0,3	16 403 175	0,0	1181,5
Outras	1 297 237 131	394 549 740	8,1	1 691 786 871	4,4	30,4
11 – Activos financeiros	677 667 226	61 349 941	1,3	739 017 167	1,9	9,1
12 – Passivos financeiros	376 000 000	-	0,0	376 000 000	1,0	0,0
13 – Outras receitas de capital	654 018 727	-936 934	0,0	653 081 793	1,7	-0,1
<b>Receitas de capital</b>	<b>5 136 242 750</b>	<b>36 493 449</b>	<b>0,7</b>	<b>5 172 736 199</b>	<b>13,5</b>	<b>0,7</b>
15 – Reposições não abatidas nos pagamentos	41 460 656	102 485 831	2,1	143 946 487	0,4	247,2
16 – Saldos da gerência anterior	923 775 580	2 941 172 641	60,4	3 864 948 221	10,1	318,4
<b>Total das receitas</b>	<b>33 392 479 970</b>	<b>4 871 593 549</b>	<b>100,0</b>	<b>38 264 073 519</b>	<b>100,0</b>	<b>14,6</b>
<b>Total das receitas excluindo transferências de SFA</b>	<b>29 217 983 284</b>	<b>4 519 268 547</b>		<b>33 737 251 831</b>		<b>15,5</b>
<b>Receitas efectivas excluindo transferências de SFA</b>	<b>28 841 983 284</b>	<b>4 519 268 547</b>		<b>33 361 251 831</b>		<b>15,7</b>

Conforme se evidencia no quadro anterior, excluindo das receitas as *transferências de SFA*, o total das receitas inicialmente orçamentadas em € 29.218,0 milhões foi reforçado em € 4.519,3 milhões (15,5%).

Em termos de receitas efectivas excluindo essas *transferências*, as receitas inicialmente previstas, em € 28.842,0 milhões, registaram um acréscimo de igual montante (€ 4.519,3 milhões; 15,7%).

Conforme também se evidencia no quadro, quanto ao valor e estrutura das alterações, excluindo a receita proveniente dessas transferências de SFA, os principais reforços verificaram-se nas classificações económicas seguintes:





- ◆ Saldos da gerência anterior, em € 2.941,2 milhões, o que representa um acréscimo de 318,4% em relação ao valor orçamentado (923,8 milhões), destacando-se as integrações nos saldos efectuadas pelo IAPMEI (€ 829,7 milhões), IFAP (€ 461,4 milhões), ACSS (€ 305,1 milhões) e Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça (€ 163,6 milhões). No seu conjunto, os organismos com autonomia administrativa e financeira do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento integraram € 846,3 milhões relativos a *saldos da gerência anterior*, seguindo-se os dos Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, com € 507,3 milhões, da Saúde, com € 496,9 milhões, e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, com € 342,5 milhões;
- ◆ *Transferências correntes (Estado)*, em € 528,4 milhões (10,8%), dos quais € 324,9 milhões para a Autoridade Nacional de Protecção Civil e € 100,0 milhões para a Administração Central do Sistema de Saúde;
- ◆ *Transferências correntes (segurança social)*, em € 403,5 milhões (39,9%), dos quais € 390,3 milhões para o Instituto do Emprego e Formação Profissional;
- ◆ *Transferências de capital (outras)*, em € 394,5 milhões (30,4%), com destaque para o IAPMEI, com € 214,8 milhões, o IFAP, com € 75,9 milhões, seguindo-se a CGA e o Turismo de Portugal, com € 25,8 milhões e € 25,3 milhões, respectivamente;
- ◆ *Transferências correntes (outras)*, em € 235,8 milhões (18,8%), com destaque para o conjunto dos organismos do Ministério da Saúde, com € 91,5 milhões (dos quais € 70,6 milhões para a ACSS), do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, com € 68,2 milhões (€ 67,8 milhões para o IFAP), e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, com € 38,0 milhões;
- ◆ *Outras receitas correntes*, em 192,6 milhões (286,2%), com destaque para o Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça, com € 167,2 milhões;
- ◆ *Reposições não abatidas nos pagamentos*, em € 102,5 milhões (247,2%), com destaque para o IAPMEI, com € 38,0 milhões, o Instituto do Emprego e Formação Profissional, com € 27,8 milhões, e a Fundação para a Ciência e Tecnologia, com € 25,8 milhões;
- ◆ *Contribuições para a segurança social, CGA e ADSE*, registaram um aumento líquido de € 97,3 milhões (2,5%), que correspondeu na íntegra à CGA;

Em sentido oposto, a principal redução verificou-se na classificação económica *transferências de capital (Estado)*, de € -369,0 milhões (-7,6%), valor resulta, por um lado, da diminuição observada no Fundo de Regularização da Dívida Pública (€ -1.200,0 milhões) e, por outro, dos acréscimos verificados no Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação (€ 444,4 milhões), no IAPMEI (€ 300,0 milhões) e na Administração Central do Sistema de Saúde (€ 98,2 milhões).

## 1.4.2 – Alterações aos orçamentos da despesa dos SFA, por classificação económica

Quadro I.9 – Alterações aos orçamentos da despesa dos SFA, de natureza económica

(em euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações		Orçamento final		
	Em valor	Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Acr. Perc.
01 – Despesas com pessoal	3 625 138 097	16 083 565	0,4	3 641 221 662	10,0	0,4
02 – Aquisição de bens e serviços	7 846 371 438	1 124 091 795	27,5	8 970 463 233	24,6	14,3
03 – Juros e outros encargos	19 706 947	-900 166	-0,0	18 806 781	0,1	-4,6
04 – Transferências correntes	13 967 407 977	1 227 847 560	30,0	15 195 255 537	41,7	8,8
Administração central	5 033 353 008	372 181 806	9,1	5 405 534 814	14,8	7,4
Estado	687 678 454	133 078 140	3,3	820 756 594	2,2	19,4
Serviços e fundos autónomos	4 345 674 554	239 103 666	5,8	4 584 778 220	12,6	5,5
Administração regional	3 845 733	2 758 353	0,1	6 604 086	0,0	71,7
Administração local	9 140 628	15 109 751	0,4	24 250 379	0,1	165,3
Segurança social	142 131 000	11 086 600	0,3	153 217 600	0,4	7,8
Outras	8 778 937 608	826 711 050	20,2	9 605 648 658	26,3	9,4
05 – Subsídios	1 274 694 896	343 325 068	8,4	1 618 019 964	4,4	26,9
06 – Outras despesas correntes	134 761 368	28 181 391	0,7	162 942 759	0,4	20,9
<b>Despesas correntes</b>	<b>26 868 080 723</b>	<b>2 738 629 213</b>	<b>67,0</b>	<b>29 606 709 936</b>	<b>81,2</b>	<b>10,2</b>
07 – Aquisição de bens de capital	724 472 851	261 648 782	6,4	986 121 633	2,7	36,1
08 – Transferências de capital	1 813 946 070	1 197 030 700	29,3	3 010 976 770	8,3	66,0
Administração central	322 947 885	209 158 100	5,1	532 105 985	1,5	64,8
Estado	69 317 943	5 962 600	0,1	75 280 543	0,2	8,6
Serviços e fundos autónomos	253 629 942	203 195 500	5,0	456 825 442	1,3	80,1
Administração regional	35 617 957	-665 519	-0,0	34 952 438	0,1	-1,9
Administração local	160 223 410	45 266 770	1,1	205 490 180	0,6	28,3
Outras	1 295 156 818	943 271 349	23,1	2 238 428 167	6,1	72,8
09 – Activos financeiros	1 798 703 507	801 738 287	19,6	2 600 441 794	7,1	44,6
10 – Passivos financeiros	1 183 547 676	-914 000 000	-22,4	269 547 676	0,7	-77,2
11 – Outras despesas de capital	3 566 610	3 082 888	0,1	6 649 498	0,0	86,4
<b>Despesas de capital</b>	<b>5 524 236 714</b>	<b>1 349 500 657</b>	<b>33,0</b>	<b>6 873 737 371</b>	<b>18,8</b>	<b>24,4</b>
<b>Total das despesas</b>	<b>32 392 317 437</b>	<b>4 088 129 870</b>	<b>100,0</b>	<b>36 480 447 307</b>	<b>100,0</b>	<b>12,6</b>
<b>Total das despesas excluindo transferências para SFA</b>	<b>27 793 012 941</b>	<b>3 645 830 704</b>		<b>31 438 843 645</b>		<b>13,1</b>
<b>Despesas efectivas excluindo transferências para SFA</b>	<b>26 609 465 265</b>	<b>4 559 830 704</b>		<b>31 169 295 969</b>		<b>17,1</b>

Conforme se evidencia no quadro anterior, excluindo as dotações relativas a *transferências para SFA*, o total das despesas inicialmente orçamentadas em € 27.793,0 milhões foi reforçado em € 3.645,8 milhões (13,1%).

Em termos de despesas efectivas excluindo também aquelas *transferências*, as inicialmente previstas em € 26.609,5 milhões, tiveram um reforço de € 4.559,8 milhões (17,1%). Quanto à dotação para *passivos financeiros* (amortização da dívida) verificou-se uma redução em € 914,0 milhões (-77,2%).

Conforme também se evidencia no quadro anterior, excluindo a despesa classificada como *transferências para SFA*, os principais reforços verificaram-se nas dotações de classificação económica:

- ◆ *Aquisição de bens e serviços*, em € 1.124,1 milhões (14,3%), contribuindo os SFA do Ministério da Saúde com € 647,4 milhões, os do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior com



€ 214,6 milhões, os do Ministério da Justiça com € 92,8 milhões, e os do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas com € 71,3 milhões;

- ◆ *Transferências de capital (outras)*, em € 943,3 milhões (72,8%), destacando-se os organismos do Ministério da Educação, com € 266,5 milhões, os do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, com € 265,7 milhões, e os do Ministério da Saúde, com € 123,7 milhões;
- ◆ *Transferências correntes (outras)*, em € 826,7 milhões (9,4%), salientando-se os Ministérios das Finanças e da Administração Pública, com € 322,4 milhões, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, com € 215,1 milhões, e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, com € 162,4 milhões;
- ◆ *Activos financeiros*, em € 801,7 milhões (44,6%), referentes essencialmente ao acréscimo das dotações dos organismos do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, no total de € 992,7 milhões, (€ 803,1 milhões para o IAPMEI e € 189,5 milhões para o Turismo de Portugal);
- ◆ *Subsídios*, em € 343,3 milhões, com destaque para o Instituto do Emprego e Formação Profissional, com € 316,7 milhões, e o IFAP, com € 21,5 milhões;
- ◆ *Aquisição de bens de capital*, em € 261,6 milhões (36,1%), com destaque para o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, com € 138,3 milhões.

De salientar também a anulação de € 914,0 milhões em *passivos financeiros*, em resultado da diminuição na dotação do Fundo de Regularização da Dívida Pública em € 960,0 milhões.

### 1.5 – Conta Geral do Estado

O Governo apresentou a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, relativa ao ano económico de 2009 dentro do prazo previsto na Lei de Enquadramento Orçamental<sup>1</sup>.

A Conta apresenta genericamente a estrutura prevista na LEO. Assim, integram a Conta, para além do relatório sobre os resultados da execução orçamental<sup>2</sup>, os mapas enumerados no artigo 75.º da citada lei.

Em relação ao conteúdo dos mapas da Conta, tal como em anteriores Pareceres, continua a salientar-se que o Mapa XVII – “Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, agrupadas por ministério” evidencia, por organismo, o montante global de tais encargos pagos em 2009, ou seja, não reflecte as responsabilidades contratuais plurianuais assumidas.

De assinalar também, tal como referido nos Pareceres anteriores, o facto de o conteúdo dos vários mapas não evidenciar, contrariando o previsto no n.º 7 do artigo 75.º da LEO, “*as principais regras contabilísticas utilizadas na execução das receitas e das despesas, nomeadamente as que se referem à excepção à regra da não compensação e da não consignação*”.

<sup>1</sup> A Conta foi recebida pelos serviços do Tribunal em 30/06/2010.

<sup>2</sup> A DGO publicou, em 13/09/2010, no seu sítio na Internet, uma errata ao relatório.

Não constam ainda da Conta em apreço por, nos termos do n.º 6 do artigo 75.º da LEO, apenas ser obrigatória a sua apresentação quando todos os serviços tiverem adoptado o POCP, os seguintes Mapas:

- ◆ Mapa XXX – Balanço e demonstração de resultados dos serviços integrados;
- ◆ Mapa XXXI – Balanço e demonstração de resultados dos serviços e fundos autónomos,

facto que não permite apreciar a situação patrimonial destes dois subsectores.

Pelo mesmo motivo, de os serviços não terem adoptado o POCP, também não constam da Conta os mapas informativos n.ºs 18, 33 e 39 – “Mapas dos compromissos assumidos” pelos subsectores dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos, e da segurança social, respectivamente.

Ainda quanto aos elementos informativos, à semelhança das Contas anteriores, constam os mapas previstos no artigo 76.º da LEO, com excepção dos referentes à conta do subsistema de segurança social relativos às despesas cruzadas segundo as classificações orgânica/económica e orgânica/funcional.

A implementação do POCP é analisada pelo Tribunal no ponto 3.2.4, sendo o conteúdo de diversos mapas que integram a Conta objecto de apreciação nos respectivos capítulos do presente Volume.

Por último, é de referir que constam da Conta, de acordo com o disposto nos artigos 78.º e 79.º da LEO, os mapas relativos à conta da Assembleia da República (apenas correspondente à gerência de 15 de Outubro a 31 de Dezembro, tendo a DGO, na sua resposta, confirmado que “*decorreu de um lapso na compilação da informação*”, anexando o mapa de 1 de Janeiro a 14 de Outubro, que também lhe fora remetido pela Assembleia da República), bem como a conta do Tribunal de Contas. Em 2009 também não foram introduzidos no sistema informático (SIGO/SFA), do qual são extraídos os mapas obrigatórios da CGE<sup>1</sup>, os dados da execução orçamental da Assembleia da República, situação já regularizada em relação a 2010.

---

<sup>1</sup> Designadamente, Mapas V e VI, “Receita dos SFA” (por classificação orgânica e económica), Mapas VII a IX, “Despesas dos SFA” (por classificação orgânica, funcional e económica), e Mapa XXI – “Conta consolidada das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos”.



**Tribunal de Contas**

---

***CAPÍTULO II***

*Execução do Orçamento da  
Receita*





## **II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA**

### **2.1 – Considerações gerais**

O Parecer sobre a execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado (CGE) de 2009 encontra-se suportado pela análise:

- ◆ da execução das receitas do subsector Estado (serviços integrados) quanto à comparação entre receita prevista e obtida e à evolução da receita obtida - ponto 2.2 do presente capítulo;
- ◆ do respectivo modelo de contabilização, para avaliar a sua conformidade face ao disposto no regime de contabilização das receitas do Estado - ponto 2.3;
- ◆ dos resultados globais das receitas do subsector Estado que constam da CGE - ponto 2.4;
- ◆ da informação sobre a evolução de 1 de Março de 2009 a 28 de Fevereiro de 2010, quanto à situação dos créditos do Estado que foram objecto de cessão em 19 de Dezembro de 2003, para avaliar a execução dos créditos cedidos e o impacto da cessão de créditos na execução do Orçamento da Receita do Estado de 2009 - ponto 2.5;
- ◆ 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) - ponto 2.6;
- ◆ global da Receita da Administração Central do Estado constituída pelas receitas do subsector Estado e do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos - ponto 2.7.

De salientar que, à semelhança do que sucedeu para o ano de 2008, a execução orçamental das receitas do subsector Estado foi previamente objecto de análise detalhada em Relatórios de Acompanhamento da Execução Orçamental da Receita do Estado<sup>1</sup>.

### **2.2 – Execução das receitas**

#### **2.2.1 – Comparação entre receita prevista e obtida**

Na análise sobre a execução das receitas não é apreciada a matéria referente aos Passivos Financeiros, a qual é objecto de análise específica no Capítulo VI do presente Volume deste Parecer.

Para efeito da comparação entre receita prevista e receita obtida com a respectiva execução foram utilizados os valores registados no Sistema de Gestão de Receitas (SGR).

Verificou-se que os valores do Orçamento do Estado (OE) inicial eram os constantes do Mapa I<sup>2</sup> da Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2009<sup>3</sup>.

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

<sup>2</sup> Com a discriminação das Receitas dos Serviços Integrados, por Classificação Económica.

<sup>3</sup> Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

Quanto às alterações orçamentais com reflexo na receita refira-se que, para além do presente ponto, são também analisadas numa perspectiva global, em capítulo próprio (Capítulo I)<sup>1</sup>.

Os impactos na receita resultaram de alterações orçamentais autorizadas pela Assembleia da República e de alterações efectuadas pelo Governo no uso das suas competências<sup>2</sup>.

Refira-se que permanece a falta de uniformidade na forma de registo das alterações orçamentais no SGR pelas várias entidades envolvidas, situação já referida no Parecer sobre a CGE de 2008<sup>3</sup>.

No quadro seguinte sintetiza-se, por tipo de receita, o efeito das alterações orçamentais da competência da Assembleia da República<sup>4</sup> (consubstanciado em duas alterações à LOE para 2009).

**Quadro II.1 – Alterações orçamentais autorizadas pela Assembleia da República**

(em milhões de euros)

Designação	OE inicial	Alterações autorizadas pela Assembleia da República			
		Lei n.º 10/2009	Lei n.º 118/2009	Total	%
Receitas Correntes	40.399,8	-1.730,0	-4.493,9	-6.223,9	-15,4
- <i>Receitas Fiscais</i>	37.124,0	-1.730,0	-4.493,9	-6.223,9	-16,8
- <i>Receitas Não Fiscais</i>	3.275,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Receitas de Capital <sup>(1)</sup>	2.027,0	130,0	-1.200,0	-1.070,0	-52,8
Outras Receitas <sup>(2)</sup>	224,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Receita Efectiva	42.651,1	-1.600,0	-5.693,9	-7.293,9	-17,1
Passivos Financeiros	118.677,5	2.765,7	4.433,9	7.199,6	6,1
<b>Total da Receita</b>	<b>161.328,6</b>	<b>1.165,7</b>	<b>-1.260,0</b>	<b>-94,3</b>	<b>-0,1</b>

(1) Sem Passivos Financeiros.

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

A primeira alteração à LOE para 2009<sup>5</sup> criou o programa orçamental designado por Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IIE) e, no seu âmbito, o Regime Fiscal de Apoio ao Investimento realizado em 2009 (RFAI 2009). O conjunto das medidas que integravam a IIE tinha por objectivos<sup>6</sup> introduzir um novo impulso ao investimento público, estimular o investimento privado, fomentar as exportações, incentivar a manutenção e a criação de emprego e reforçar a protecção social.

O RFAI pretendia potenciar o investimento produtivo empresarial, mediante a introdução de dois limiares de benefícios fiscais automáticos em sede de IRC e, complementarmente, no Imposto Municipal sobre Imóveis, no Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Bens Imóveis e no Imposto do Selo, aperfeiçoando e ampliando o regime vigente de benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Para apreciação do conjunto das alterações com e sem implicações em aumentos da receita e da despesa dos serviços integrados.

<sup>2</sup> No Capítulo IV – Alterações Orçamentais, a Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto) define o regime das alterações orçamentais, distinguindo as que são da competência do Governo daquelas cuja competência é da Assembleia da República.

<sup>3</sup> Enquanto a DGCI e a DGAIEC registam no SGR o valor final depois de considerada a alteração, a DGO e o IGCP registam apenas o valor da alteração orçamental.

<sup>4</sup> Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, e Lei n.º 118/2009, de 30 de Dezembro.

<sup>5</sup> Lei n.º 10/2009.

<sup>6</sup> Proposta de Lei n.º 247/X.

<sup>7</sup> Ao abrigo do artigo 41.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais.





Esta alteração da LOE veio ainda consagrar a descida do limite mínimo do pagamento especial por conta, aplicável em sede de IRC, para € 1.000,00 e reduzir o limiar mínimo para a apresentação de pedidos de reembolso de IVA, para € 3.000,00.

Assim, na medida em que tanto a IIE como o RFAI 2009 contemplam novos incentivos e benefícios de natureza fiscal ou a extensão de alguns dos já existentes, as Receitas Fiscais inicialmente previstas foram necessariamente afectadas, verificando-se a redução de € 1.730 milhões nos valores previstos para o ano de 2009<sup>1</sup> face aos do Orçamento Inicial.

O objectivo<sup>2</sup> da segunda alteração à LOE para 2009<sup>3</sup> foi proceder a “alguns ajustamentos nomeadamente ao nível da redistribuição dos limites do endividamento previstos para fazer face às necessidades decorrentes da execução do Orçamento do Estado e da reafecção de algumas rubricas da despesa, sem aumentar o limite máximo autorizado”.

Nesse sentido, esta alteração determinou uma redução adicional de € 5.693,9 milhões na receita prevista que se tornou necessária devido à quebra acentuada da Receita Fiscal dos principais impostos (casos do IRS, do IRC e do IVA).

De uma forma geral, as previsões resultantes desta alteração<sup>4</sup> constituíram uma aproximação aos correspondentes valores de execução até porque esta alteração orçamental foi aprovada já no final do ano de 2009. Contudo, esta aproximação não se verificou para as Vendas de Bens de Investimento, uma vez que a previsão das respectivas receitas não foi sujeita a segunda alteração, não obstante a primeira alteração ter acrescentado € 130 milhões aos € 250 milhões previstos no Orçamento Inicial e a Execução ter sido apenas de € 179,5 milhões.

De referir ainda que, com a segunda alteração, os Activos Financeiros sofreram um decréscimo de € 1.200 milhões face ao previsto inicialmente, por não ter sido concretizada a alienação de partes sociais de empresas inicialmente prevista.

Por sua vez, constam do quadro seguinte as alterações orçamentais efectuadas pelo Governo no uso das suas competências:

- ◆ através de créditos especiais “(...) traduzidos na inscrição ou reforço de dotações de despesa, com compensação no aumento da previsão das receitas consignadas ou dos saldos de dotações de anos anteriores”<sup>5</sup>;
- ◆ através de créditos especiais, por aplicação da norma<sup>6</sup> que determina “(...) que os saldos de receitas consignadas no Orçamento do Estado aos serviços integrados relativos ao exercício de 2008 transitam para 2009, estando a sua aplicação em despesa sujeita a despacho do Ministro de Estado e das Finanças, através da abertura dos correspondentes créditos especiais”;

<sup>1</sup> Que constam do Mapa I da Lei n.º 10/2009.

<sup>2</sup> Proposta de Lei n.º 2/XI.

<sup>3</sup> Lei n.º 118/2009.

<sup>4</sup> Que constam do Mapa I da Lei n.º 118/2009.

<sup>5</sup> Alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril. Estas alterações orçamentais e as respectivas competências de autorização foram enunciadas no Anexo I do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março.

<sup>6</sup> O n.º 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009.

- ◆ por aplicação da norma<sup>1</sup> que autorizou “(...) o Governo a reforçar a dotação provisional até ao montante de 100 milhões de euros, para efeitos do cumprimento dos objectivos de prazos de pagamento que não possam ser assegurados (...)”.

**Quadro II.2 – Alterações orçamentais da competência do Governo**

(em milhões de euros)

Designação	OE inicial	Alterações orçamentais da competência do Governo			
		Créditos especiais	Artigo 173º LOE	Total	%
Receitas Correntes	40.399,8	321,6	0,0	321,6	0,8
- Receitas Fiscais	37.124,0	0,6	0,0	0,6	0,0
- Receitas Não Fiscais	3.275,8	321,0	0,0	321,0	9,8
Receitas de Capital <sup>(1)</sup>	2.027,0	104,4	0,0	104,4	5,1
Outras Receitas <sup>(2)</sup>	224,4	410,9	0,0	410,9	183,1
Receita Efectiva	42.651,1	836,9	0,0	836,9	2,0
Passivos Financeiros	118.677,5	0,0	100,0	100,0	0,1
<b>Total da Receita</b>	<b>161.328,6</b>	<b>836,9</b>	<b>100,0</b>	<b>936,9</b>	<b>0,6</b>

(1) Sem Passivos Financeiros.

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

Estas alterações traduziram-se, ao nível do total da Receita Efectiva, num acréscimo ao valor inicialmente previsto em € 836,9 milhões e tiveram 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 concretizada para efeitos do cumprimento dos objectivos de prazos de pagamentos a fornecedores representou, ao nível da receita, um aumento de € 100 milhões nos Passivos Financeiros.

O quadro seguinte evidencia a comparação entre a receita prevista e a obtida com a respectiva execução sendo que os valores relativos:

- ◆ ao Orçamento Inicial são os que constam do Mapa I da LOE para 2009;
- ◆ ao Orçamento Final correspondem aos do Mapa I resultante da segunda alteração à LOE para 2009, acrescidos das alterações da competência do Governo constantes do quadro anterior;
- ◆ à execução são os que constam do SGR e da CGE.

Note-se que o Orçamento Final não se configura como um ajustamento das previsões iniciais das receitas à execução mas tão somente uma correcção, por acréscimo, que incorpora as alterações orçamentais ao orçamento das despesas, designadamente os créditos especiais autorizados no período.

Este acréscimo traduz-se num aumento da previsão das receitas como compensação pelo aumento das dotações de despesa resultantes de alterações orçamentais da competência do Governo.

Este procedimento leva, com frequência, ao empolamento artificial (sem sustentação na realidade) das previsões de receitas cuja execução não difere do valor previsto no Orçamento Inicial ou nem sequer o

<sup>1</sup> O n.º 2 do artigo 173.º da LOE para 2009.



atinge. É o que se verifica, em 2009, nas Transferências Correntes, capítulo em que estas alterações se traduziram num acréscimo de € 259 milhões ao valor inicialmente previsto tendo, no entanto, a execução sido inferior em € 242,4 milhões ao valor que consta do Orçamento Final.

Quadro II.3 – Comparação entre receita prevista e obtida

(em milhões de euros)

Designação	OE inicial	Alterações	OE final	Execução	Diferença entre a Execução e o OE			
					Inicial		Final	
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%
<b>Receitas Correntes</b>	<b>40.399,8</b>	<b>-5.902,3</b>	<b>34.497,5</b>	<b>33.798,6</b>	<b>-6.601,2</b>	<b>-16,3</b>	<b>-698,9</b>	<b>-2,0</b>
<b>Receitas Fiscais</b>	<b>37.124,0</b>	<b>-6.223,3</b>	<b>30.900,7</b>	<b>30.652,9</b>	<b>-6.471,1</b>	<b>-17,4</b>	<b>-247,8</b>	<b>-0,8</b>
Impostos Directos	15.273,6	-1.638,6	13.635,0	13.489,4	-1.784,3	-11,7	-145,7	-1,1
Impostos Indirectos	21.850,4	-4.584,7	17.265,7	17.163,6	-4.686,8	-21,4	-102,1	-0,6
<b>Receitas Não Fiscais</b>	<b>3.275,8</b>	<b>321,0</b>	<b>3.596,8</b>	<b>3.145,7</b>	<b>-130,1</b>	<b>-4,0</b>	<b>-451,1</b>	<b>-12,5</b>
Contribuições para a SS, CGA e ADSE	202,7	11,9	214,6	230,9	28,2	13,9	16,3	7,6
Taxas, Multas e Outras Penalidades	780,8	5,6	786,4	580,8	-200,0	-25,6	-205,6	-26,1
Rendimentos da Propriedade	544,6	0,0	544,6	602,0	57,4	10,5	57,4	10,5
Transferências Correntes	1.134,0	259,0	1.393,1	1.150,6	16,6	1,5	-242,4	-17,4
Venda de Bens e Serviços Correntes	536,9	9,9	546,8	466,6	-70,3	-13,1	-80,2	-14,7
Outras Receitas Correntes	76,8	34,5	111,3	114,8	38,0	49,5	3,5	3,1
<b>Receitas de Capital Efectivas</b>	<b>2.027,0</b>	<b>-965,6</b>	<b>1.061,3</b>	<b>334,5</b>	<b>-1.692,5</b>	<b>-83,5</b>	<b>-726,9</b>	<b>-68,5</b>
Vendas de Bens de Investimento	250,0	135,2	385,2	179,5	-70,5	-28,2	-205,7	-53,4
Transferências de Capital	244,4	18,8	263,1	70,5	-173,9	-71,1	-192,6	-73,2
Activos Financeiros	1.226,4	-1.190,0	36,4	110,4	-1.116,0	-91,0	74,0	203,1
Outras Receitas de Capital <sup>1</sup>	306,2	70,4	376,6	-26,0	-332,1	-108,5	-402,5	-106,9
<b>Outras Receitas</b>	<b>224,4</b>	<b>410,9</b>	<b>635,3</b>	<b>693,2</b>	<b>468,8</b>	<b>209,0</b>	<b>57,9</b>	<b>9,1</b>
Recursos Próprios Comunitários	181,7	0,0	181,7	153,9	-27,8	-15,3	-27,8	-15,3
Reposições não Abatidas nos Pagamentos	27,7	143,2	170,9	213,7	186,0	672,0	42,8	25,1
Saldo da Gerência Anterior	15,0	267,7	282,7	325,6	310,6	2.070,9	42,9	15,2
<b>Receita Efectiva</b>	<b>42.651,1</b>	<b>-6.457,0</b>	<b>36.194,1</b>	<b>34.826,3</b>	<b>-7.824,8</b>	<b>-18,3</b>	<b>-1.367,8</b>	<b>-3,8</b>
<b>Passivos Financeiros</b>	<b>118.677,5</b>	<b>7.299,6</b>	<b>125.977,1</b>	<b>87.936,6</b>	<b>-30.740,9</b>	<b>-25,9</b>	<b>-38.040,5</b>	<b>-30,2</b>
<b>Total da Receita</b>	<b>161.328,6</b>	<b>842,6</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>

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

A execução da Receita Efectiva (€ 34.826,3 milhões) foi inferior, em € 7.824,8 milhões, ao previsto no Orçamento Inicial, o que se deveu essencialmente (82,7%) aos resultados das receitas fiscais.

Por sua vez, o desvio da Receita Efectiva em € 1.367,8 milhões face ao Orçamento Final, resultou sobretudo (86,1%) da evolução das receitas correntes (não fiscais) e das receitas de capital.

Note-se ainda que o significativo desvio da execução do Saldo da Gerência Anterior, face ao valor do Orçamento Inicial, se deve ao procedimento aplicado para que saldos de receitas cobradas em anos anteriores possam ser utilizados como contrapartida pela inscrição de dotação em despesas a que essas receitas tinham sido consignadas.

Este procedimento consiste na reclassificação, em Saldo da Gerência Anterior, de receitas cobradas no próprio ano e com a mesma natureza (classificação original) daquelas cujos saldos se pretendem utilizar. Sendo este procedimento aplicado através da abertura de créditos especiais, o desvio entre a

<sup>1</sup> Sobre o facto do valor de execução das Outras Receitas de Capital ser negativo ver observações ao Quadro II.7

execução e o Orçamento Final é muito menor porque este Orçamento já incorpora este tipo de alterações.

A aplicação deste procedimento explica também o valor negativo de Outras Receitas de Capital, uma vez que, com esta classificação económica, foram registadas no SGR duas restituições no montante total de € 32,2 milhões, valor que ultrapassou em € 26,0 milhões o total da cobrança dessas receitas.

Como se evidencia no quadro seguinte a execução da Receita Fiscal foi muito inferior ao previsto no Orçamento Inicial. Para além disso, ainda que registando diferenças menos significativas, a execução de todas as rubricas (à excepção do IABA cujo peso na Receita Fiscal é pouco expressivo) foi inferior ao Orçamento Final, mesmo tendo em conta as alterações orçamentais efectuadas.

Para os desvios verificados contribuíram decisivamente os resultados da execução do IVA, inferior em € 3.471,6 milhões ao previsto inicialmente e em € 5,6 milhões ao Orçamento Final e do IRC, inferior em € 1.342,2 milhões ao previsto inicialmente e em € 82,7 milhões ao Orçamento Final.

**Quadro II.4 – Comparação entre receita fiscal prevista e obtida**

(em milhões de euros)

Designação	OE inicial	Alterações	OE final	Execução	Diferença entre a Execução e o OE			
					Inicial		Final	
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%
<b>Impostos Directos</b>	<b>15.273,6</b>	<b>-1.638,6</b>	<b>13.635,0</b>	<b>13.489,4</b>	<b>-1.784,3</b>	<b>-11,7</b>	<b>-145,7</b>	<b>-1,1</b>
Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)	9.380,7	-376,7	9.004,0	8.950,9	-429,8	-4,6	-53,1	-0,6
Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)	5.882,5	-1.259,5	4.623,0	4.540,3	-1.342,2	-22,8	-82,7	-1,8
Outros impostos directos	10,4	-2,4	8,0	-1,8	-12,3	-117,4	-9,9	-122,6
<b>Impostos Indirectos</b>	<b>21.850,4</b>	<b>-4.584,7</b>	<b>17.265,7</b>	<b>17.163,6</b>	<b>-4.686,8</b>	<b>-21,4</b>	<b>-102,1</b>	<b>-0,6</b>
Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP)	2.650,0	-198,0	2.452,0	2.434,2	-215,8	-8,1	-17,8	-0,7
Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)	14.355,0	-3.466,0	10.889,0	10.883,4	-3.471,6	-24,2	-5,6	-0,1
Imposto sobre veículos (ISV)	1.100,0	-368,0	732,0	693,3	-406,7	-37,0	-38,7	-5,3
Imposto de consumo sobre o tabaco	1.375,0	-206,0	1.169,0	1.140,0	-235,0	-17,1	-29,0	-2,5
Imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas (IABA)	220,0	-42,0	178,0	180,1	-39,9	-18,1	2,1	1,2
Imposto do selo	1.964,0	-306,0	1.658,0	1.652,9	-311,1	-15,8	-5,1	-0,3
Outros impostos indirectos	186,4	1,3	187,7	179,7	-6,7	-3,6	-8,0	-4,3
<b>Total da Receita Fiscal</b>	<b>37.124,0</b>	<b>-6.223,3</b>	<b>30.900,7</b>	<b>30.652,9</b>	<b>-6.471,1</b>	<b>-17,4</b>	<b>-247,8</b>	<b>-0,8</b>

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

Refira-se que o valor de execução negativo evidenciado pela rubrica de Outros Impostos Directos se deve à restituição de € 8,25 milhões registada pela DGO. A análise da informação do SGR revela que a DGO registou, com data-valor de 31 de Dezembro de 2009, duas restituições no valor global de € 15 milhões, tendo classificado uma delas (de € 8,25 milhões) em impostos directos diversos e a outra (de € 6,75 milhões) em impostos indirectos diversos. Estas restituições<sup>1</sup>, objecto de análise específica no Capítulo IX do presente Parecer, visaram suprir mais uma situação de insuficiência de verbas por parte da DGCI, na sequência de um processo de regularização de contas do Tesouro<sup>2</sup> cuja principal consequência foi a conversão de € 262 milhões de saldos destas contas em Receita do Estado de 2002.

<sup>1</sup> Processadas em cumprimento do Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 29 de Dezembro de 2009.

<sup>2</sup> Em cumprimento do determinado pelo Decreto-Lei n.º 9/2003, de 18 de Janeiro.



*lcm*  
*Q. J. J. J.*  
*ruddy*

## 2.2.2 – Evolução da receita obtida

A Receita Efectiva obtida em 2009 (€ 34.826,3 milhões) é inferior, em € 6.030,1 milhões (14,8%), ao valor apurado para o ano de 2008, devido sobretudo (82,0%) à queda da Receita Fiscal, tal como se indica no quadro seguinte que sintetiza a evolução dos principais agregados da receita obtida no período de 2005 a 2009.

**Quadro II.5 – 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 redução verificada na execução de 2009 foi tal que afectou significativamente o comportamento da taxa média quinquenal de crescimento nominal das receitas efectivas, a qual desce de 5,7% no período de 2004 a 2008 para apenas 1,1% no período de 2005 a 2009. O crescimento médio das receitas fiscais neste período (0,2%) é também muito inferior ao verificado para o período de 2004 a 2008 (5,8%).

A Receita Fiscal de 2009 diminui € 4.943,3 milhões (13,9%) face à de 2008, evolução que é mais influenciada (63,3%) pela redução dos impostos indirectos (15,4%) do que pela dos impostos directos (11,9%), tal como se indica no quadro seguinte que discrimina a evolução das receitas fiscais.

**Quadro II.6 – Evolução das receitas fiscais**

(em milhões de euros)

Designação	2005	2006	2007	2008	2009	Taxas de crescimento nominal (%)				
						2006/05	2007/06	2008/07	2009/08	Média
Impostos Directos	11.519,2	12.610,5	14.763,1	15.305,3	13.489,4	9,5	17,1	3,7	-11,9	4,0
Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)	7.753,3	8.233,3	9.050,5	9.334,4	8.950,9	6,2	9,9	3,1	-4,1	3,7
Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)	3.721,3	4.333,0	5.689,4	5.952,0	4.540,3	16,4	31,3	4,6	-23,7	5,1
Outros impostos directos	44,6	44,2	23,2	18,9	-1,8	-0,9	-47,5	-18,7	-109,6	-
Impostos Indirectos	18.916,5	20.016,2	20.875,2	20.291,0	17.163,6	5,8	4,3	-2,8	-15,4	-2,4
Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP)	2.992,8	3.045,1	3.168,9	2.532,2	2.434,2	1,7	4,1	-20,1	-3,9	-5,0
Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)	11.671,6	12.401,1	13.196,4	13.427,5	10.883,4	6,3	6,4	1,8	-18,9	-1,7
Imposto Automóvel (IA) / Imposto sobre veículos (ISV)	1.173,2	1.166,0	1.186,6	917,6	693,3	-0,6	1,8	-22,7	-24,4	-12,3
Imposto de consumo sobre o tabaco	1.322,9	1.426,4	1.224,7	1.295,9	1.140,0	7,8	-14,1	5,8	-12,0	-3,7
Imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas (IABA)	179,9	184,1	202,1	190,2	180,1	2,3	9,8	-5,9	-5,3	0,0
Imposto do selo	1.457,6	1.632,9	1.733,2	1.770,0	1.652,9	12,0	6,1	2,1	-6,6	3,2
Outros impostos indirectos	118,5	160,6	163,3	157,5	179,7	35,5	1,7	-3,6	14,1	11,0
<b>Total da Receita Fiscal</b>	<b>30.435,7</b>	<b>32.626,7</b>	<b>35.638,3</b>	<b>35.596,3</b>	<b>30.652,9</b>	<b>7,2</b>	<b>9,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>-13,9</b>	<b>0,2</b>

Fonte: SGR.

Nos Impostos Directos, a quebra registada em 2009 face a 2008 deve-se sobretudo (77,7%) à redução de € 1.411,6 milhões no IRC (23,7%), uma vez que o IRS diminui € 383,6 milhões (4,1%).

A análise dos valores contabilizados no SGR revela a dedução de € 389,2 milhões à receita de IRS, montante relativo à participação variável dos municípios no IRS<sup>1</sup>. É de realçar que sem esta dedução a receita de IRS não teria decrescido mas sim registado um ligeiro crescimento (€ 5,6 milhões) face ao ano de 2008 (a participação variável dos municípios na receita do IRS é objecto de análise específica no ponto 2.5 do presente Parecer).

De acordo com o Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP) a redução da receita do IRC em € 1.411,6 milhões (23,7%) deve-se essencialmente ao decréscimo registado na receita bruta. Refira-se, no entanto, que embora seja significativo o decréscimo na receita bruta (menos € 1.102,4 milhões e 16,5%), é também de assinalar o aumento dos reembolsos (mais € 309,2 milhões e 29,7%). A evolução da receita de IRC foi ainda influenciada pela redução do limite mínimo do pagamento especial por conta, de € 1.250,00 para € 1.000,00 cujo impacto foi estimado pelo MFAP em € 39,0 milhões.

A execução negativa de outros impostos directos (€ -1,8 milhões) resulta (como já foi referido no final do ponto 2.2.1) do pagamento de uma restituição de 8,25 milhões de euros, no âmbito da regularização de contas do Tesouro. No entanto, a execução desta rubrica foi também influenciada pela existência de situações de receita líquida negativa no imposto sobre as sucessões e doações (€ -1,1 milhões) e na rubrica impostos directos diversos (€ -6,9 milhões).

No primeiro caso, tratando-se de um imposto abolido com a reforma da tributação do património<sup>2</sup>, a movimentação ocorrida respeita à regularização de factos tributários anteriores a 2004, tendo o valor dos reembolsos ou restituições (€ 5,5 milhões) sido superior ao da cobrança bruta (€ 4,4 milhões).

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro.



Em contraditório, a DGCI justifica a receita líquida negativa do imposto sobre as sucessões e doações “(...) atendendo ao reduzido valor cobrado (o imposto foi extinto em 2003, encontrando-se a quase totalidade dos processos de sucessões e doações já liquidados) e à necessidade de dar cumprimento às decisões tomadas em sede de processo administrativo ou judicial de restituir imposto pago.”

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 e a redução da taxa normal de IVA.

De acordo com dados do MFAP, verifica-se que, apesar de o número de declarações entregues e declarações com débito só ter diminuído 1,9% (menos 68.495 declarações entregues e menos 31.810 declarações com débito), registou-se uma significativa redução do valor autoliquidado em € 1.852,0 milhões (10,7%) e do valor cobrado em € 1.810,4 milhões (10,6%)<sup>1</sup>.

Paralelamente, verificou-se um aumento de 30,3% no número de reembolsos de IVA (segundo o MFAP este aumento terá sido impulsionado pela redução para € 3.000,00 do limite mínimo para os pedidos de reembolso), que se traduziu no aumento do respectivo valor em € 395,4 milhões (9,3%).

Na variação negativa da receita de IVA está também reflectida a redução da taxa normal de IVA, de 21% para 20%<sup>2</sup> desde Julho de 2008, com um impacto estimado pelo MFAP em € 355,0 milhões.

Tal como refere o Relatório da CGE e segundo os dados do MFAP<sup>3</sup>, os sectores de actividade com maior impacto na queda da receita do IVA foram o sector dos combustíveis (€ 476,6 milhões), o sector automóvel (€ 325,0 milhões), o sector das comunicações (€ 77,2 milhões) e o sector da electrónica (€ 67,4 milhões).

Para a redução da receita de IVA também contribuiu o decréscimo de € 359 milhões (25%) da parte arrecadada e contabilizada pela DGAIEC e que se justifica pela quebra de 32,1%, em 2009, nas importações (comércio extracomunitário), de acordo com dados do Instituto Nacional de Estatística.

Segundo a informação prestada pela DGCI, em sede de contraditório, o sector que mais contribuiu para a quebra na receita do Imposto do Selo foi o sector financeiro, que representa “(...) cerca de 80% do IS cobrado (...)”, e que foi “(...) responsável por uma quebra de receita na ordem dos 90 milhões €”.

Ainda no que diz respeito aos Impostos Indirectos, refira-se que o ISP sofreu uma redução de 3,9% (€ 98 milhões) face a 2008. Segundo o MFAP, o comportamento da cobrança líquida do ISP não resultou de quebra nas introduções no consumo de gasóleo e de gasolina mas foi influenciado sobretudo pelo aumento da despesa fiscal e das deduções à receita bruta relativas à Contribuição de Serviço Rodoviário (CSR) e ao Fundo Português de Carbono (FPC).

Sobre o impacto específico da CSR na evolução da receita de ISP, o MFAP considerou ainda que o acréscimo significativo em 2009 (€ 575,2 milhões), face a 2008 (€ 525,1 milhões), ficou a dever-se ao facto de a CSR só ter sido aplicada às introduções no consumo a partir de Janeiro de 2008, com reflexo na receita apenas a partir de Fevereiro desse ano.

<sup>1</sup> Dados apurados com base na informação fornecida pelo MFAP.

<sup>2</sup> Aprovada pela Lei n.º 26-A/2008, de 27 de Junho.

<sup>3</sup> Com base numa amostra das 150 maiores empresas pagadoras do imposto.

Deste modo, na análise da evolução da receita de ISP há que considerar:

- ◆ a alteração na contabilização da receita afecta ao FPC que, em 2008, foi registada como receita de ISP (afecta ao Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional) e que, em 2009, foi abatida à cobrança bruta (€ 21,6 milhões);
- ◆ o pagamento em 2009 de reembolsos de receita de ISP afecta ao FPC em 2008;
- ◆ o aumento da CSR em 2009, uma vez que a sua dedução ao ISP só teve reflexo na receita deste imposto a partir de Fevereiro de 2008 (a CSR é objecto de análise específica no ponto 2.6).

Sem os efeitos previamente referidos, a receita de ISP teria apenas decrescido € 23,0 milhões, o que se traduziria numa redução de 0,9%, confirmando-se assim que a quebra registada (3,9%) não decorreu do abrandamento da actividade económica.

Saliente-se que a CSR, criada<sup>1</sup> para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, SA, e que veio substituir parte da receita de ISP representou, no ano de 2009, 23,6% da receita contabilizada como ISP.

O quadro seguinte discrimina a receita obtida por capítulos da respectiva classificação económica.

---

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





*Handwritten signature*

**Quadro II.7 – Evolução da receita obtida (por capítulos)**

(em milhões de euros)

Designação	2005	2006	2007	2008	2009	Taxas de crescimento nominal (%)				
						2006/05	2007/06	2008/07	2009/08	Média
<b>Receitas Correntes</b>	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
<b>Receitas Fiscais</b>	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
Impostos Directos	11.519,2	12.610,5	14.763,1	15.305,3	13.489,4	9,5	17,1	3,7	-11,9	4,0
Impostos Indirectos	18.916,5	20.016,2	20.875,2	20.291,0	17.163,6	5,8	4,3	-2,8	-15,4	-2,4
<b>Receitas Não Fiscais</b>	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
Contribuições para a Segurança Social, a Caixa Geral de Aposentações e a ADSE	99,4	102,7	195,4	204,8	230,9	3,3	90,3	4,8	12,7	23,4
Taxas, Multas e Outras Penalidades	410,3	651,1	537,8	528,9	580,8	58,7	-17,4	-1,7	9,8	9,1
Rendimentos da Propriedade	193,6	605,0	586,3	575,9	602,0	212,5	-3,1	-1,8	4,5	32,8
Transferências Correntes	627,1	669,2	990,3	1.039,4	1.150,6	6,7	48,0	5,0	10,7	16,4
Venda de Bens e Serviços Correntes	378,6	424,9	436,1	453,1	466,6	12,2	2,6	3,9	3,0	5,4
Outras Receitas Correntes	53,7	27,3	60,1	82,6	114,8	-49,2	120,1	37,5	38,9	20,9
<b>Receitas de Capital Efectivas</b>	637,5	1.856,9	1.869,4	1.640,1	334,5	191,3	0,7	-12,3	-79,6	-14,9
Vendas de Bens de Investimento	125,3	178,4	-38,0	96,9	179,5	42,4	-121,3	-354,9	85,3	9,4
Transferências de Capital	80,3	120,9	166,3	106,0	70,5	50,6	37,6	-36,3	-33,5	-3,2
Activos Financeiros	430,1	1.541,2	1.521,0	37,4	110,4	258,3	-1,3	-97,5	195,2	-28,8
Outras Receitas de Capital	1,8	16,4	220,1	1.399,9	-26,0	811,1	1.242,1	536,0	-101,9	-
<b>Outras Receitas</b>	525,9	502,7	625,3	735,4	693,2	-4,4	24,4	17,6	-5,7	7,2
Recursos Próprios Comunitários	144,8	158,9	185,0	176,8	153,9	9,7	16,4	-4,4	-13,0	1,5
Reposições não Abatidas nos Pagamentos	210,6	164,2	174,2	254,5	213,7	-22,0	6,1	46,1	-16,0	0,4
Saldo da Gerência Anterior	170,5	179,6	266,1	304,2	325,6	5,3	48,2	14,3	7,1	17,6
<b>Receita Efectiva</b>	<b>33.361,8</b>	<b>37.466,5</b>	<b>40.939,0</b>	<b>40.856,4</b>	<b>34.826,3</b>	<b>12,3</b>	<b>9,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>-14,8</b>	<b>1,1</b>
<b>Passivos Financeiros</b>	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>

Fonte: SGR.

O decréscimo de € 1.086,8 milhões (20,7%) nas Receitas Não Fiscais<sup>1</sup> deve-se ao impacto negativo das outras receitas de capital na receita de 2009 (€ -26,0 milhões) quando estas receitas tinham atingido € 1.399,9 milhões em 2008.

Deve salientar-se que a quase totalidade deste valor tinha sido obtido como contrapartida da concessão, a médio e longo prazo, de direitos de utilização do domínio hídrico a operadoras eléctricas por € 1.382,5 milhões.

O facto do valor de execução das outras receitas de capital ser negativo decorre do procedimento que tem sido aplicado para assegurar a utilização de saldos da gerência anterior e que, como já foi referido, consiste em registar os saldos por contrapartida de deduções previamente efectuadas às receitas do próprio ano, cuja classificação seja a das receitas de anos anteriores que originaram esses saldos. Quando essas deduções ultrapassam a cobrança registada no ano, o valor da execução resulta negativo.

As diferentes taxas de crescimento das receitas efectivas implicaram alterações nos respectivos pesos relativos, conforme se evidencia no quadro seguinte.

<sup>1</sup> Que resultam da agregação de Receitas Correntes Não Fiscais, Receitas de Capital Efectivas e Outras Receitas.

**Quadro II.8 – Estrutura da receita efectiva**

(em percentagem)

Designação	2005	2006	2007	2008	2009	Média
<b>Receitas Correntes</b>	<b>96,5</b>	<b>93,7</b>	<b>93,9</b>	<b>94,2</b>	<b>97,0</b>	<b>95,0</b>
<b>Receitas Fiscais</b>	<b>91,2</b>	<b>87,1</b>	<b>87,1</b>	<b>87,1</b>	<b>88,0</b>	<b>88,0</b>
Impostos directos	34,5	33,7	36,1	37,5	38,7	36,1
Impostos indirectos	56,7	53,4	51,0	49,7	49,3	51,9
<b>Receitas Não Fiscais</b>	<b>5,3</b>	<b>6,6</b>	<b>6,9</b>	<b>7,1</b>	<b>9,0</b>	<b>7,0</b>
Contribuições para a SS, CGA e ADSE	0,3	0,3	0,5	0,5	0,7	0,4
Taxas, multas e outras penalidades	1,2	1,7	1,3	1,3	1,7	1,4
Rendimentos da propriedade	0,6	1,6	1,4	1,4	1,7	1,4
Transferências correntes	1,9	1,8	2,4	2,5	3,3	2,4
Venda de bens e serviços correntes	1,1	1,1	1,1	1,1	1,3	1,2
Outras receitas correntes	0,2	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2
<b>Receitas de Capital Efectivas</b>	<b>1,9</b>	<b>5,0</b>	<b>4,6</b>	<b>4,0</b>	<b>1,0</b>	<b>3,4</b>
Venda de bens de investimento	0,4	0,5	-0,1	0,2	0,5	0,3
Transferências de capital	0,2	0,3	0,4	0,3	0,2	0,3
Activos financeiros	1,3	4,1	3,7	0,1	0,3	1,9
Outras receitas de capital	0,0	0,0	0,5	3,4	-0,1	0,9
<b>Outras Receitas</b>	<b>1,6</b>	<b>1,3</b>	<b>1,5</b>	<b>1,8</b>	<b>2,0</b>	<b>1,6</b>
Recursos próprios comunitários	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4
Reposições não abatidas nos pagamentos	0,6	0,4	0,4	0,6	0,6	0,5
Saldo da gerência anterior	0,5	0,5	0,6	0,7	0,9	0,7
<b>Total da Receita Efectiva</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CGE de 2005 a 2009 e SGR.

Verifica-se que, em 2009, o conjunto das Receitas Correntes representou 97% do total da receita efectiva, tendo aumentado em 2,8 pontos percentuais o seu peso relativo face ao verificado no ano anterior e situando-se agora 2 pontos percentuais acima do valor médio.

Refira-se que o peso das Receitas Correntes é essencialmente determinado pela Receita Fiscal. O peso da Receita Fiscal no total da Receita Efectiva foi igual para 2009 e para a média do período (88,0%). No entanto, continuou em 2009 a tendência já verificada em anos anteriores de um aumento do peso relativo dos impostos directos (mais 1,2 pontos percentuais em relação ao ano anterior).

As receitas de capital representaram em média 3,4% do total da Receita Efectiva tendo, em 2009, ficado 2,4 pontos percentuais abaixo do valor médio e reduzido em três pontos percentuais a sua importância relativa face ao valor observado em 2008. Refira-se que o capítulo destas receitas com maior relevo foi o dos Activos Financeiros (1,9% da Receita Efectiva, na média do período).

Por sua vez, o capítulo das outras receitas, ou seja, dos Recursos Próprios Comunitários, Reposições Não Abatidas nos Pagamentos e do Saldo da Gerência Anterior, representaram na média do período apenas 1,6% do total.

Tendo em conta a importância da Receita Fiscal, apresenta-se no quadro seguinte a estrutura da mesma, segundo os principais impostos, no período de 2005 a 2009.



Quadro II.9 – Estrutura da receita fiscal

(em percentagem)

Designação	2005	2006	2007	2008	2009	Média
<b>Impostos Directos</b>	<b>37,8</b>	<b>38,7</b>	<b>41,4</b>	<b>43,0</b>	<b>44,0</b>	<b>41,0</b>
Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)	25,5	25,2	25,4	26,2	29,2	26,3
Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)	12,2	13,3	16,0	16,7	14,8	14,7
Outros impostos directos	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
<b>Impostos Indirectos</b>	<b>62,2</b>	<b>61,3</b>	<b>58,6</b>	<b>57,0</b>	<b>56,0</b>	<b>59,0</b>
Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP)	9,8	9,3	8,9	7,1	7,9	8,6
Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)	38,3	38,0	37,0	37,7	35,5	37,3
Imposto automóvel (IA) / Imposto sobre Veículos (ISV)	3,9	3,6	3,3	2,6	2,3	3,1
Imposto sobre o tabaco (IT)	4,3	4,4	3,4	3,6	3,7	3,9
Imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas (IABA)	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6
Imposto do selo (IS)	4,8	5,0	4,9	5,0	5,4	5,0
Outros impostos indirectos	0,4	0,5	0,5	0,4	0,6	0,5
<b>Total da Receita Fiscal</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CGE de 2005 a 2009 e SGR.

Conclui-se que, no período em análise, os Impostos Indirectos representaram em média 59,0% da Receita Fiscal, mas que, desde 2005, continuam a ver reduzido o seu peso relativamente aos Impostos Directos.

Em 2009, os impostos com maior peso na Receita Fiscal apresentam diferentes variações neste indicador face à respectiva média no período analisado. Com efeito (por ordem decrescente):

- ◆ o IVA (com 37,3% em média) regista o seu menor peso desde 2005 (35,5%);
- ◆ o IRS (com 26,3% em média) regista o seu maior peso desde 2005 (29,2%);
- ◆ o IRC (com 14,7% em média) regista o peso mais próximo da sua média (14,8%).

O quadro seguinte apresenta os valores do total das receitas efectivas e a sua discriminação em receitas fiscais e não fiscais, bem como os valores do Produto Interno Bruto (PIB) registados nas Contas Nacionais Trimestrais e Anuais Preliminares (Base 2000) divulgadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) em Março de 2010 (por ter sido o referencial utilizado na CGE) e nas Contas Nacionais Trimestrais (Base 2006) divulgadas pelo INE em Setembro de 2010 (por ser o referencial mais actualizado)<sup>1</sup>.

Quadro II.10 – Receita e PIB

(em milhões de euros)

Designação	2005	2006	2007	2008	2009
Total da Receita Efectiva	33.361,8	37.466,5	40.939,0	40.856,4	34.826,3
Receita Fiscal	30.435,7	32.626,7	35.638,3	35.596,3	30.652,9
Receita Efectiva Não Fiscal	2.926,1	4.839,8	5.300,7	5.260,2	4.173,4
PIB (Base 2000)	149.123,0	155.446,0	163.051,5	166.435,3	163.595,4
PIB (Base 2006)	153.728,5	160.273,4	168.737,0	171.933,7	167.652,3

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

<sup>1</sup> A apresentação destas duas séries de valores do PIB deve-se à diferença verificada entre o referencial utilizado na CGE e o mais actualizado, devido à mudança de ano base entretanto operada nas contas nacionais (de 2000 para 2006).

Nos quadros seguintes apresenta-se a evolução dos pesos do total da Receita Efectiva, da Receita Fiscal e da Receita Efectiva Não Fiscal no PIB relativamente aos dois referenciais previamente identificados.

**Quadro II.11 – Peso da receita no PIB (Base 2000)**

(em percentagem)

Designação	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Total da Receita Efectiva	22,4	24,1	25,1	24,5	21,3	23,5
Receita Fiscal	20,4	21,0	21,9	21,4	18,7	20,7
Receita Efectiva Não Fiscal	2,0	3,1	3,3	3,2	2,6	2,8

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

**Quadro II.12 – Peso da receita no PIB (Base 2006)**

(em percentagem)

Designação	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Total da Receita Efectiva	21,7	23,4	24,3	23,8	20,8	22,8
Receita Fiscal	19,8	20,4	21,1	20,7	18,3	20,1
Receita Efectiva Não Fiscal	1,9	3,0	3,1	3,1	2,5	2,7

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

Verifica-se que os pesos do total da Receita Efectiva, da Receita Fiscal e da Receita Efectiva Não Fiscal no PIB de 2009 são inferiores aos de 2008 e aos da média do período em análise.

Tomando como deflatores as taxas de variação dos preços implícitas no PIB para o período de 2005 a 2009, obtiveram-se as taxas de crescimento real expressas nos quadros seguintes relativamente aos dois referenciais previamente identificados.

**Quadro II.13 – Taxas de crescimento real (Base 2000)**

(em percentagem)

Designação	2006/05	2007/06	2008/07	2009/08	Média
Total da Receita Efectiva	9,2	6,1	-2,2	-15,6	-1,1
Receita Fiscal	4,2	6,1	-2,1	-14,7	-2,0
Receita Efectiva Não Fiscal	60,8	6,4	-2,7	-21,4	6,9
PIB (Base 2000)	1,4	1,9	0,0	-2,7	0,1

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

**Quadro II.14 – Taxas de crescimento real (Base 2006)**

(em percentagem)

Designação	2006/05	2007/06	2008/07	2009/08	Média
Total da receita Efectiva	9,3	6,3	-2,0	-14,8	-0,8
Receita Fiscal	4,3	6,2	-1,9	-14,0	-1,7
Receita Efectiva Não Fiscal	60,9	6,5	-2,6	-20,7	7,3
PIB (Base 2006)	1,4	2,4	0,0	-2,6	0,3

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



No que concerne às variações de 2008 para 2009 verifica-se que todas as taxas de crescimento real apresentam valores negativos mas também que a redução da Receita Fiscal é inferior à do total da Receita Efectiva (em quase um ponto percentual) porque a maior redução se verifica na Receita Efectiva Não Fiscal (sendo a queda da Receita Fiscal inferior em quase sete pontos percentuais).

Já no período de 2005 a 2009, a taxa média da Receita Efectiva Não Fiscal é positiva e muito superior à da Receita Fiscal (em quase 9 pontos percentuais) e, por consequência, da Receita Efectiva (em cerca de 8 pontos percentuais), que são ambas negativas.

A taxa média do PIB apurada para o mesmo período (positiva mas quase nula) também é muito inferior à da Receita Efectiva Não Fiscal (em quase 7 pontos percentuais) mas excedendo a da Receita Fiscal (em cerca de dois pontos percentuais) acaba por ser também superior à do total da Receita Efectiva (em mais de um ponto percentual).

## 2.3 – Contabilização das receitas

### Modelo de contabilização

Na contabilização das receitas do subsector Estado (serviços integrados), em execução do Orçamento do Estado de 2009, foi utilizado o Sistema de Gestão de Receitas (SGR) pelas entidades intervenientes na contabilização, nomeadamente:

- ◆ Direcção-Geral dos Impostos (DGCI).
- ◆ Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC).
- ◆ Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP).
- ◆ Direcção-Geral do Orçamento (DGO).

Já para a relevação dos resultados da referida execução orçamental, na Conta Geral do Estado de 2009, foi utilizado o Sistema Central de Receitas (SCR) da DGO.

Em Fevereiro de 2008, o Tribunal de Contas solicitou ao Ministro das Finanças a substituição do SCR pelo SGR, como fonte preferencial da informação a analisar sobre a execução orçamental das receitas do subsector Estado (doravante designadas receitas do Estado), devido às limitações decorrentes da análise de valores agregados, por data-valor, como sucede com a informação do SCR.

Desde então e neste âmbito, a intervenção do Tribunal tem sido suportada pela análise da informação registada no SGR através de lançamentos numerados e ordenados sequencialmente por data de registo. Esta desagregação dos dados é uma condição necessária para avaliar a conformidade legal do processo de contabilização e controlo das receitas do Estado.

A análise da informação sobre as operações registadas no SGR com data-valor de 2009 revelou a utilização de 389 centros de receita (baldões) e de 15 operações de execução<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Liquidação prévia, autoliquidação, anulação de liquidação, extinção por prescrição, cobrança por pagamento voluntário, cobrança coerciva, cobrança escritural, má cobrança, reembolsos emitidos, reembolsos cancelados, pagamento de reembolsos, restituições emitidas, restituições canceladas, pagamento de restituições e pagamento escritural de restituição.

Para registar receitas por si administradas ou obtidas pelos respectivos serviços com funções de caixa, a DGCJ utilizou 385 balcões (371 afectos aos serviços locais e 14 aos serviços centrais) e a DGAIEC apenas um.

Dois balcões foram utilizados pelo IGCP para registar receitas administradas por outras entidades e transferidas para o Tesouro (movimentos não escriturais) ou de contas do Tesouro (movimentos escriturais).

A DGO utilizou um balcão para registar o produto de empréstimos afecto à execução orçamental (passivos financeiros) e operações que constituíssem excepções às normas de contabilização (incluindo as operações de encerramento).

### Conformidade ao regime legal

A contabilização das receitas do Estado de 2009 foi regulada pelos seguintes diplomas:

- ◆ a Lei de Enquadramento Orçamental<sup>1</sup>;
- ◆ o Decreto-Lei que estabelece níveis de actuação e responsabilidade dos serviços e organismos integrados da administração central que asseguram ou coordenam a liquidação e contabilização das receitas do Estado<sup>2</sup>;
- ◆ a Portaria que aprova as normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas<sup>3</sup>.

O facto do regime legal de contabilização das receitas do Estado não ser plenamente aplicado desde que entrou em vigor, em 1 de Janeiro de 2001, consubstancia 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.

Com efeito, o registo fiável e tempestivo da informação destinada à Conta Geral do Estado, como o Tribunal pretende, decorre da integral aplicação deste regime na medida em que implica:

- ◆ a validação financeira pelo gestor da Tesouraria do Estado dos fundos cobrados, reembolsados ou restituídos através de operações de execução do Orçamento da Receita do Estado, com contrapartida em fluxos financeiros nas contas do Tesouro (incluindo movimentos escriturais);
- ◆ o registo da informação resultante dessa validação financeira nas contas de Receita do Estado da Contabilidade da Tesouraria do Estado (CTE), em regra, por contabilização automática;
- ◆ a transmissão da informação resultante da validação financeira para os sistemas próprios de administração das receitas do Estado;
- ◆ a validação económica pelas entidades administradoras de receitas do Estado das operações de execução do Orçamento da Receita do Estado;

---

<sup>1</sup> Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

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

<sup>3</sup> Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de Julho.



- ◆ o registo da informação resultante da validação económica no SGR, por intervenção exclusiva das entidades administradoras de receitas do Estado e, em regra, por contabilização automática;
- ◆ a transmissão da informação resultante da validação económica para o gestor da Tesouraria do Estado e o registo dessa informação nas contas de Receita do Estado da CTE;
- ◆ a conciliação das operações registadas no SGR e na CTE, para execução do Orçamento da Receita do Estado, com contrapartida em fluxos financeiros nas contas do Tesouro (incluindo os movimentos escriturais), até ao dia quinze do mês seguinte ao que respeitam.

A não aplicação do regime é confirmada, de forma inequívoca, 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 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.

A intervenção do IGCP acarreta um prejuízo na qualidade da informação registada porque é feita em detrimento da função que deveria ser exercida pelas entidades administradoras de receitas, uma vez que consiste apenas no registo de valores cobrados com recurso a operações de autoliquidação e não abrange as efectivas operações de liquidação.

A consequência mais grave desta situação é que não possa ser atribuída a qualquer organismo 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.

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

Saliente-se que a intervenção das entidades cobradoras (os designados cofres do Tesouro) se reduziu (passando a ser exclusivamente exercida pelo IGCP) por ter cessado, no final de Maio de 2009, a intervenção, na contabilização das receitas do Estado no SGR, dos serviços locais da DGCI (com funções de caixa), na sequência da extensão do Documento Único de Cobrança (DUC) à totalidade das receitas administradas pela DGCI.

A falta de interligação dos sistemas próprios das entidades administradoras de receitas ao SGR tem constituído a principal limitação ao cumprimento do regime legal.

O Tribunal salienta a importância da concretização dos projectos de interligação dos sistemas próprios da DGCI e da DGAIEC ao SGR dado que esta interligação não só é uma das disposições legais que se encontra por cumprir, mas também porque a sua concretização é imprescindível para o cumprimento de outras normas previstas no regime (como a da prestação diária da informação). O Tribunal sublinha ainda que esta interligação é fundamental para certificar que a informação reportada é coerente e

consistente com a informação residente nas bases de dados dos sistemas próprios das entidades administradoras de receitas.

Em contraditório, a DGCI informou que está a ser desenvolvida uma aplicação de contabilidade que irá permitir a interligação ao SGR e a prestação diária de informação.

Na mesma sede, a DGAIEC informou que mantém agendado “(...) um projecto informático (*“interface SCA-SGR”*) que lhe permitirá vir a cumprir esse regime legal, que permanece adiado, já tendo sido proposta a sua inclusão no Plano de Actividades para 2011 (...)”. Refere, no entanto, que a interligação dos sistemas próprios ao SGR está dependente de outros projectos de informatização e que *“apenas com uma intervenção extraordinária do Governo”* poderá garantir, em 2011, a implementação deste interface.

Recorde-se que, em sede de 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.

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

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.

Segundo a DGO, pretende-se com este calendário dar seguimento ao disposto no Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2010<sup>2</sup> que estabelece a obrigação dos serviços integrados utilizarem o SGR, a partir desse ano<sup>3</sup>.

O Tribunal considera este anúncio por parte da DGO como uma evolução positiva mas salienta 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>4</sup> com a garantia de que as entidades cumprem as normas relativas aos procedimentos de contabilização da receita do Estado<sup>5</sup>, designadamente no que respeita à prestação da informação por dia, por natureza da receita e por interligação aos respectivos sistemas próprios.

Deste modo, o alargamento da utilização do SGR a outras entidades, embora positivo, não pode descurar 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 padecer das limitações e condicionantes que têm sido apontadas à intervenção da DGCI e da DGAIEC.

---

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

<sup>2</sup> Artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho.

<sup>3</sup> Para cumprimento do disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto.

<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 Ministério das Finanças, de 28 de Julho.





## Fiabilidade tempestiva da informação

A prestação de informação fiável de forma tempestiva é considerada pelo Tribunal de Contas como 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, o Tribunal tem vindo a determinar desde o ano de 2002, um indicador representativo do grau de fiabilidade tempestiva que conjuga, de forma ponderada, a tempestividade e a fiabilidade das operações registadas. Este indicador permite aferir a evolução entre sucessivos períodos homólogos e comparar, para o mesmo período de incidência, os desempenhos das entidades intervenientes no processo de contabilização.

Para determinar o indicador da Receita registada no SGR, foi definido como:

- ◆ período tempestivo (PT) para a contabilização relativa a cada período de incidência mensal, o intervalo entre o início desse mês e o dia quinze do mês seguinte<sup>1</sup>;
- ◆ valor da informação original (Vo) de cada período de incidência mensal, o valor de todos os registos efectuados no respectivo período tempestivo;
- ◆ valor das alterações de cada período de incidência mensal, todas as alterações efectuadas após o respectivo período tempestivo.

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

O IFT representa assim o peso relativo da informação original registada no período tempestivo face à informação total ponderada pelo desfasamento verificado entre ambas. Este indicador pondera não só os atrasos no registo da informação como a dimensão das alterações à informação original. O seu valor máximo (100%) significa que a contabilização foi integralmente efectuada no período tempestivo e o seu valor mínimo (0%) significa que foi integralmente efectuada fora do período tempestivo.

O quadro seguinte contém os resultados obtidos com a aplicação do IFT<sup>2</sup> à Receita de 2009 registada no SGR, por período de incidência mensal e por entidade interveniente no processo de contabilização.

<sup>1</sup> Por ser este o prazo estabelecido pelo artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado para reporte dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado. Esta norma admite, como excepção, o reporte da informação relativa ao mês de Dezembro até 15 de Fevereiro do ano seguinte, pelo que o período tempestivo considerado para o mês de Dezembro de 2009 só terminou a 15 de Fevereiro de 2010.

<sup>2</sup> O indicador de fiabilidade tempestiva é também aplicado à informação registada na Contabilidade da Tesouraria do Estado como se reporta no Capítulo VIII.

**Quadro II.15 – Indicador de Fiabilidade Tempestiva (IFT)**

(em percentagem)

IFT	DGAIEC	DGCI	IGCP	DGO	Total
Janeiro	99,3	50,4	97,3	0,0	55,8
Fevereiro	97,8	99,0	21,0	100,0	90,9
Março	99,0	97,2	47,4	100,0	96,6
Abril	95,8	95,5	98,6	0,0	57,7
Mai	100,0	98,8	97,4	100,0	99,3
Junho	99,9	94,5	99,3	100,0	97,9
Julho	100,0	96,9	99,6	0,0	92,0
Agosto	100,0	96,2	97,8	100,0	98,7
Setembro	99,9	99,1	96,5	0,0	86,1
Outubro	100,0	99,1	100,0	0,0	42,9
Novembro	100,0	99,9	99,3	100,0	99,9
Dezembro	99,9	99,5	99,2	99,9	99,6
<b>Ano de 2009</b>	<b>99,4</b>	<b>96,2</b>	<b>87,7</b>	<b>87,5</b>	<b>92,9</b>

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.

Os valores apurados revelam um aumento significativo da tempestividade e da estabilidade dos dados face aos anos anteriores, salientando-se a evolução verificada na intervenção da DGCI, cujo IFT em 2008 registou valores muito baixos, sobretudo no primeiro semestre cujo máximo foi 22,9% em Abril.

De salientar ainda a descida significativa do IFT total nos meses em que o IFT da DGO é zero, o que se verifica em Janeiro, Abril, Setembro e Outubro (55,8%, 57,7%, 86,1% e 42,9% respectivamente). Note-se que o valor nulo apurado para a DGO com referência a estes meses se deve à contabilização intempestiva dos passivos financeiros, à excepção do mês de Janeiro em que é consequência da transição intempestiva de receitas de multi-imposto cobradas em excesso no ano anterior.

O Tribunal regista a melhoria verificada na informação 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.

Refira-se que a prática recorrente e, na maior parte dos casos, intempestiva de alterar a data-valor ou a classificação económica dos registos, não tendo impacto no valor do indicador, também põe em causa a fiabilidade tempestiva das operações registadas. Este tipo de situações verificou-se com muita frequência nos registos efectuados pela DGO, com prejuízo do rigor e da clareza do processo de contabilização.

O SGR prevê um procedimento de correcção por estorno que consiste em efectuar dois lançamentos sucessivos, o primeiro para anulação integral de todos os registos relativos ao lançamento que se pretende corrigir (através de valores simétricos aos originais) e o segundo para efectuar todos os registos associados ao lançamento corrigido, tenham estes sido alterados pela correcção ou não. Ao substituir desta forma o lançamento incorrecto pelo lançamento corrigido, este procedimento assegura



o indispensável encadeamento de registos iniciais e respectivas correcções e, por consequência, que o lançamento vigente é o lançamento corrigido.

Mesmo não tendo impacto nos valores globais por respeitar a alterações na classificação económica, a não aplicação, pela DGO, do referido procedimento de estorno no registo dos passivos financeiros traduziu-se na incorrecta contabilização das respectivas operações, reforçando a necessidade de serem aprovadas as instruções que definam e explicitem os procedimentos de contabilização das receitas do Estado no SGR.

Das situações analisadas resulta claro que subsiste a aplicação de procedimentos contrários ao disposto nas normas relativas aos procedimentos de contabilização da receita do Estado<sup>1</sup> e que, além disso, os procedimentos de contabilização não são uniformemente seguidos por todas as entidades dando origem a incoerências e incorrecções no processo de contabilização e controlo.

Refira-se que um projecto de instruções foi remetido ao Tribunal de Contas, em Junho de 2003, com a indicação de que seriam aprovadas por despacho do Ministro das Finanças e difundidas através de circular da DGO<sup>2</sup>, o que não se verificou, pelo que o Tribunal tem vindo a recomendar que seja elaborado, aprovado e divulgado um documento definitivo sobre esta matéria.

Com a circular<sup>3</sup> publicada em 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.

A aprovação destas instruções é essencial para uniformizar os procedimentos e garantir o rigor e a clareza do processo de contabilização da Receita do Estado, sobretudo, atendendo à já referida disseminação do SGR a mais 47 entidades administradoras de receitas.

A análise da informação constante do SGR revelou a existência de um salto na numeração sequencial dos lançamentos, o que contraria o disposto no regime legal que determina expressamente que não podem existir vazios, saltos ou lacunas na informação.

Quando questionada relativamente a esta situação, a DGO referiu que *“a ausência dos movimentos n.º 54 e 55 resulta do SGR permitir que se grave um movimento sem qualquer classificação económica associada (n.º 54), pelo que, mal o utilizador da DSC/DGO deu conta desse facto, procedeu à sua amulação (n.º 55)”*.

A DGO comunicou também que, apesar de registados no SGR, estes lançamentos não constaram dos ficheiros enviados ao Tribunal porque estes *“são constituídos por pesquisas às classificações económicas movimentadas em cada lançamento”*. Ainda de acordo com a informação prestada pela DGO *“o SGR não permite em condições normais que se grave um movimento sem qualquer classificação económica associada (n.º 54), mas poderá ter existido um pico de rede que possa ter tornado o lançamento inconsistente”*.

Note-se que a admissão de registos no SGR sem a respectiva classificação económica também infringe o disposto no regime legal que determina a identificação da natureza da receita como um dos

<sup>1</sup> Aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de Julho.

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

<sup>3</sup> Circular Série A n.º 1344, de 29 de Outubro de 2008.

elementos essenciais da informação a prestar. Nestas circunstâncias, deverão ser adoptadas as medidas necessárias para eliminar esta infracção e ser comunicada a data dessa eliminação ao Tribunal.

Desde 2006 que a submissão electrónica das guias de multi-imposto pelos sujeitos passivos passou a ser considerada pela DGCI como liquidação prévia dos valores declarados, fazendo reflectir na contabilização a informação dos sistemas próprios.

Este procedimento, apesar de constituir uma aproximação ao regime legal previsto para a contabilização das receitas do Estado, provoca um empolamento dos valores contabilizados nas operações de liquidação e de anulação de liquidação devido ao facto de os sujeitos passivos procederem à anulação das guias, em fase posterior à da submissão, reflectindo-se no processo de contabilização todos os eventuais erros praticados no seu preenchimento.

Deste modo e à semelhança do que sucede desde 2007, a análise dos valores de liquidação e de anulação de liquidação vê-se comprometida, pelo efeito no processo de contabilização da submissão e subsequente anulação de guias de multi-imposto com valores errados e desproporcionados. Os valores da contabilização tempestiva e por consequência os resultados do IFT foram assim sobrevalorizados pelo registo tempestivo da liquidação de imposto do selo, referente ao mês de Novembro, no valor de € 60.941,2 milhões<sup>1</sup>, e da anulação de liquidação de imposto do selo referente ao mês de Dezembro, no valor de € 60.830,2 milhões<sup>2</sup>.

O Tribunal já recomendou<sup>3</sup> que fossem instituídos procedimentos de controlo e de alerta ao utilizador no acto de submissão das guias de multi-imposto na internet, de forma a evitar a ocorrência de situações manifestamente incorrectas.

Refira-se que, de acordo com informação da DGCI, os sujeitos passivos passaram em 2010, a ter a possibilidade de proceder à anulação da guia no próprio dia da submissão, sem qualquer impacto na sua esfera tributária, tendo ainda sido implementada, a partir de Julho, a validação que impede a submissão da guia quando o valor inscrito corresponda ao número de identificação fiscal do declarante. Foi ainda solicitada a inclusão de um alerta quando o valor inscrito na guia for superior a um milhão de euros.

Ainda relativamente à DGCI, refira-se que o valor mais baixo do IFT foi apurado com referência ao mês de Janeiro (50,4%) e decorre da contabilização intempestiva, no balcão afecto à contabilização das receitas das liquidações prévias de IVA, de uma dedução à liquidação no valor global de € 774,7 milhões. Esta dedução, como se explicita no ponto seguinte, visou corrigir o saldo de liquidação deste balcão, na sequência das observações formuladas pelo Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2008.

Em contraditório, a DGCI referiu que o seu desempenho é condicionado pela intervenção das entidades colaboradoras na cobrança (ECC), “(...) as quais têm um impacto directo na qualidade e na tempestividade da informação registada pela DGCI, enquanto entidade administradora da receita”.

---

<sup>1</sup> Este valor distorce a análise dos valores registados como liquidação pela DGCI uma vez que é mais de 291 vezes superior à média do valor contabilizado como liquidação de imposto do selo com referência a todos os outros meses de 2009.

<sup>2</sup> Este valor distorce a análise dos valores registados como anulação de liquidação pela DGCI uma vez que é mais de 918 vezes superior à média do valor contabilizado como anulação de liquidação de imposto do selo com referência a todos os outros meses de 2009.

<sup>3</sup> Recomendação 5 – PCGE/2007.



A existência de entidades colaboradoras na cobrança decorre do Regime de Tesouraria do Estado<sup>1</sup> que prevê a possibilidade de, ouvidas as entidades administradoras das receitas, serem celebrados contratos para a prestação de serviços de cobrança com outras entidades. Os referidos contratos regulam as condições da prestação dos serviços de cobrança, designadamente, as receitas abrangidas, o custo do serviço, a forma e o prazo de entrega à tesouraria do Estado dos fundos cobrados, os circuitos de documentação e informação, bem como as consequências do seu incumprimento. O controlo do cumprimento das condições contratuais acordadas com as entidades colaboradoras na cobrança é exercido pela entidade gestora da Tesouraria do Estado e esta entidade ou as próprias entidades colaboradoras, nos termos previstos nos respectivos contratos, providenciam o fornecimento às entidades administradoras da receita da informação necessária ao exercício das respectivas atribuições.

Assim, o incumprimento das obrigações inerentes aos referidos contratos, nomeadamente a ocorrência de atrasos frequentes na recepção da informação ou a sua má organização, por responsabilidade directa das ECC, está acautelado nos contratos e implica o direito da entidade gestora da Tesouraria do Estado, actualmente o IGCP, não pagar o serviço de cobrança de cada documento ou o direito à restituição da verba paga pelo serviço. Face a este quadro legal, a DGCI deverá diligenciar junto do IGCP o controlo das condições de prestação do serviço em causa.

Por sua vez, o IGCP apresenta percentagens reduzidas de IFT nos meses de Fevereiro e Março, 21% e 47,4% respectivamente. No mês de Fevereiro, contribuiu para este resultado, o registo intempestivo dos passivos financeiros no valor de € 4.367,7 milhões e o estorno deste lançamento, uma vez que o registo dos passivos financeiros passou a ser assumido pela DGO.

Em contraditório, o IGCP afirmou que estes lançamentos se justificaram “*pelo facto de, no momento em que os Passivos Financeiros passaram a ser registados no SGR da DGO, a parametrização do SGR do IGCP não estar ajustada para evitar que os mesmos fossem nele reflectidos. Neste sentido, houve necessidade de proceder à anulação dos movimentos no SGR do IGCP.*”

Por sua vez, no mês de Março, contribuiu para a descida do IFT, a contabilização de € 53 milhões em Outras Receitas de Capital cujo registo no SGR foi somente efectuado em 28 de Abril de 2010<sup>2</sup>.

Em contraditório, o IGCP alegou que este movimento, “*reflectido em Outras Receitas de capital apenas no dia 28 de Abril de 2010 (...) uma vez que foi nesta data que a DGO solicitou ao IGCP a sua execução no SGR*”, afectou o mês de Dezembro (por ter sido registado com data-valor de 3 de Dezembro de 2009) não tendo qualquer impacto no IFT apurado com referência ao mês de Março.

O Tribunal esclarece que o efeito no IFT se ficou a dever ao facto desta operação ter sido registada inicialmente com data-valor do mês de Março e, só depois disso, corrigida para Dezembro de 2009.

Ainda no que se refere aos resultados do IFT veio o IGCP tecer as seguintes considerações:

*“Tendo presente que o IGCP utiliza a contabilização automática como regra e, por consequência, procede ao registo diário da informação contabilística (por dia de incidência) o seu indicador de fiabilidade tempestiva (IFT) deveria ser de 100% ou muito perto deste. Efectivamente, esta condição é verificada quando observamos apenas a informação original reflectida no SGR do IGCP (registos efectuados diariamente de forma automática), sendo influenciada negativamente por factores externos a este Instituto. De*

<sup>1</sup> Artigo 8.º

<sup>2</sup> Refira-se que este lançamento seria objecto de correcção no que respeita à data-valor, que passou de Dezembro para Março de 2009.

*facto, verificamos que ao longo do ano diversos organismos solicitam ao IGCP a execução de estornos que se traduzem na correcção de classificações de receita ou mesmo na anulação de registos associados a transferências emitidas a favor de contas de receita orçamental. Este impacto é ainda mais significativo se atendermos ao facto dos organismos detectarem este tipo de erros muito tempo depois da sua ocorrência, provocando um grande desfasamento temporal entre a data-valor do registo inicial e a data em que se procede ao respectivo estorno. Verifica-se, inclusivamente, uma maior concentração destas situações no início do ano (relativas ao ano anterior), coincidindo com o momento em que os organismos procedem à elaboração das contas de gerência, uma vez que muitas das incorrecções são detectadas nesse âmbito.”*

Estas afirmações vêm reforçar a posição do Tribunal, já objecto de recomendação no PCGE de 2008, de que as únicas entidades legalmente responsáveis pela contabilização das receitas, nos termos do regime legal<sup>1</sup>, são as respectivas entidades administradoras.

Outra situação a assinalar é a da recorrente infracção ao determinado pelas normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas<sup>2</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 ou, no caso de não ser possível recolher essa informação, a data de depósito no Tesouro dos valores cobrados.

A contabilização da receita arrecadada em execução fiscal continuou a ser em 2009 um dos exemplos de incorrecção da data-valor, uma vez que a data registada como tal no SGR voltou a corresponder à de validação da informação pelo Sistema de Distribuição de Receita e não à da cobrança.

Em contraditório, a DGCI informou que, a partir de 2010 e seguindo recomendações do Tribunal, a data-valor para contabilizar a receita arrecadada em execução fiscal passou a ser a data de cobrança.

Refira-se ainda que a falta de validação tempestiva da cobrança coerciva conduz a uma contínua subvalorização da Receita do Estado, devido à manutenção de cobrança coerciva numa conta extra-orçamental<sup>3</sup>. O saldo desta conta afecta à cobrança coerciva sem validação económica pela DGCI passou de € 20,2 milhões no final de 2008 para € 23,4 milhões no final de 2009.

Os procedimentos de contabilização da receita arrecadada em execução fiscal suscitaram ainda outras questões a analisar no ponto seguinte, a propósito dos valores dos saldos de liquidação da DGCI.

## **2.4 – Resultados globais**

### **Ciclos da liquidação, de reembolsos e restituições e da receita líquida**

O quadro seguinte discrimina os resultados globais do ciclo da liquidação, por serviço interveniente no processo de contabilização.

---

<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º 301/99.

<sup>2</sup> Aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.

<sup>3</sup> O valor da cobrança coerciva que se encontra por classificar no SDR e que, portanto, não foi ainda objecto de validação económica corresponde ao saldo credor da conta “021101 – Execuções Fiscais – DGCI – DUC” da CTE.



Quadro II.16 – Ciclo da liquidação por serviço

(em milhões de euros)

Serviço	Saldo em 01/01/2009	Liquidação	Anulação de Liquidação e Extinção por Prescrição	Cobrança	Saldo em 31/12/2009
DGO	0,0	88.021,1	0,0	88.021,1	0,0
IGCP	0,0	9.887,4	0,0	9.887,4	0,0
DGAIEC	226,8	5.815,8	49,6	5.832,6	160,4
DGCI	6.870,8	107.299,1	72.859,2	33.404,9	7.905,7
<b>Total Geral</b>	<b>7.097,6</b>	<b>211.023,4</b>	<b>72.908,9</b>	<b>137.146,0</b>	<b>8.066,1</b>
<b>CGE</b>	<b>7.097,6</b>	<b>211.023,4</b>	<b>72.380,3</b>	<b>137.146,0</b>	<b>8.594,7</b>
<b>SGR-CGE</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>528,6</b>	<b>0,0</b>	<b>-528,6</b>

Fonte: SGR e CGE.

Verificou-se que a divergência entre SGR e CGE evidenciada no quadro (em anulações e prescrições, com impacto no saldo final) é devida ao facto do Mapa I da CGE<sup>1</sup> não incluir o valor das operações de extinção por prescrição registadas pela DGCI no SGR (€ 528,6 milhões).

De acordo com os esclarecimentos prestados pela DGO, em contraditório, a situação resultou da ocorrência de um erro no tratamento do ficheiro que continha a informação registada pela DGCI, tendo o mesmo sido rejeitado pelo SCR, sem que tenha havido intervenção atempada. A DGO informou ainda que o Instituto de Informática do MFAP, se encontra a validar o processamento ficheiro a ficheiro, desde Maio de 2010, de forma a garantir uma intervenção mais rápida sempre que ocorra algum erro de processamento.

O Tribunal considera grave que a DGO ainda não tenha implementado mecanismos de controlo para assegurar que toda a informação registada no SGR seja transmitida ao SCR e considerada na CGE.

Desde logo, há que salientar que este facto torna incorrecto (porque sobrevalorizado) o valor do saldo de receitas a cobrar em 31 de Dezembro de 2009 que consta da CGE.

Para além disso, apurou-se, com base em informação solicitada à DGCI<sup>2</sup>, que o valor registado no SGR inclui indevidamente € 414,6 milhões respeitantes à prescrição de dívidas cedidas<sup>3</sup>. 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.

Assim sendo, há que destacar que este facto torna também incorrecto (porque subvalorizado) o valor do saldo de receitas a cobrar em 31 de Dezembro de 2009 apurado no SGR.

Refira-se ainda que o Mapa n.º 7 que integra os elementos informativos da CGE<sup>4</sup> regista prescrições reportadas pela DGCI no valor de € 572,6 milhões, dos quais € 45,1 milhões são referidos como respeitantes a receitas várias (sem as identificar) incluindo (indevidamente) impostos municipais.

<sup>1</sup> Mapa I – Receitas dos serviços integrados, por classificação económica.

<sup>2</sup> No que se refere ainda à contabilização das prescrições, o Tribunal, à semelhança do que fez com referência aos anos de 2007 e 2008, solicitou à DGCI que identificasse, face ao valor de prescrições que constava do Relatório da Conta, o montante que dizia respeito à prescrição de dívidas que não tivessem sido objecto de cessão.

<sup>3</sup> Em 2003, através de uma operação de cessão de créditos cuja situação é objecto de análise específica no ponto 2.5.

<sup>4</sup> Mapa n.º 7 – Créditos extintos por prescrição.

Face ao exposto, há que sublinhar que também este valor se encontra errado (porque sobrevalorizado) e que faz parte da mesma Conta que, no Mapa I, nem sequer regista prescrições.

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), sendo grave que, como consequência, operações registadas no SGR não tenham sido incluídas no Mapa I da CGE.

Outra deficiência importante é a incoerência entre os vários elementos da CGE com informação referente a prescrições (o Relatório da Conta, o Mapa I e o Mapa n.º 7). O Tribunal tem chamado a atenção, em anteriores Pareceres, para a necessidade de a DGO assegurar a coerência da informação constante da CGE, sob pena de comprometer o rigor com que deve ser elaborada. Apesar disso, o quadro seguinte evidencia a total incoerência detectada nas prescrições de receitas administradas pela DGCI com o reporte de três valores diferentes.

**Quadro II.17 – Incoerência no reporte das prescrições da DGCI**

(em milhões de euros)

Extinção por Prescrição	
CGE – Volume I - Mapa I	0,0
CGE – Volume II – Tomo I - Mapa n.º 7 (*)	572,6
SGR	528,6

(\*) Inclui impostos municipais.

Fonte: CGE e SGR.

Esta situação, que já por si coloca em causa o processo de contabilização e controlo, é ainda agravada por ter sido comprovada a incorrecção destes valores sem ter sido disponibilizada na CGE ou ao Tribunal informação suficiente para apurar o valor correcto.

A contabilização das prescrições efectuadas pela DGCI é mais um exemplo de situações que levam o Tribunal a manter reservas sobre o valor da Receita do Estado registado na CGE, na medida em que não releva de forma verdadeira e apropriada a execução orçamental dessa Receita.

A DGCI confirmou, em contraditório que, na contabilização no SGR do valor referente a extinção por prescrição, não foi abatida a verba correspondente aos créditos cedidos esclarecendo que, segundo os seus cálculos, o valor correspondente aos créditos cedidos é de € 414,9 milhões e que, face à subavaliação dos saldos, a solução seria registar no SGR, com data-valor de 1 de Janeiro de 2010, o respectivo acréscimo nos saldos das receitas.

O valor reportado pela DGCI, em contraditório, é diferente do identificado pelo Tribunal (€ 414,6 milhões) uma vez que este dizia apenas respeito às prescrições de dívidas cedidas de IRS, IRC e IVA, dado que o restante valor se encontrava agregado numa rubrica “Outros” que incluía indevidamente também impostos municipais.

No que diz respeito ao acerto dos saldos, a solução proposta pela DGCI vai ao encontro da posição defendida pelo Tribunal que, não sendo possível fazer o acerto no ano a que diga respeito, a operação deverá ser registada com data-valor do primeiro dia do ano do exercício em curso.





*Handwritten signature and initials in blue ink.*

Os quadros seguintes discriminam os resultados globais dos ciclos de reembolsos e restituições<sup>1</sup> (RR) e da receita líquida (RL), por serviço interveniente no processo de contabilização.

**Quadro II.18 – Ciclo de reembolsos e restituições por serviço**

(em milhões de euros)

Serviço	Saldo em 01/01/2009	Emitidos	Cancelados	Pagos	Saldo em 31/12/2009
DGO	0,0	15,0	0,0	15,0	0,0
IGCP	0,0	397,6	0,0	397,6	0,0
DGAIEC	0,0	121,0	0,0	121,0	0,0
DGCI	169,4	7.590,9	56,9	7.621,7	81,6
<b>Total Geral</b>	<b>169,4</b>	<b>8.124,5</b>	<b>56,9</b>	<b>8.155,4</b>	<b>81,7</b>

Fonte: SGR.

**Quadro II.19 – Ciclo da receita líquida por serviço**

(em milhões de euros)

Serviço	Cobrança	RR Emitidos - Cancelados	RR Pagos	RL Económica	RL Financeira
DGO	88.021,1	15,0	15,0	88.006,1	88.006,1
IGCP	9.887,4	397,6	397,6	9.489,8	9.489,8
DGAIEC	5.832,6	121,0	121,0	5.711,5	5.711,5
DGCI	33.404,9	7.533,9	7.621,7	25.871,0	25.783,2
<b>Total Geral</b>	<b>137.146,0</b>	<b>8.067,6</b>	<b>8.155,4</b>	<b>129.078,4</b>	<b>128.990,6</b>

Fonte: SGR.

Refira-se que o valor apurado no quadro anterior para a Receita Líquida Financeira<sup>2</sup> (€ 128.990,6 milhões) é diferente do que foi objecto de análise no início deste capítulo, a propósito da evolução da receita cobrada (€ 122.762,9 milhões). Como se evidencia no quadro seguinte, o valor da Receita Líquida Financeira inclui a Receita Orçamental (cujo valor foi o considerado no ponto 2.2) e ainda as operações extra-orçamentais que são incluídas nesta análise por integrarem o classificador das receitas públicas e serem registadas no SGR.

**Quadro II.20 – Desagregação da receita líquida financeira**

(em milhões de euros)

Designação	Valor
Receita Efectiva	34.826,3
Passivos Financeiros	87.936,6
<b>Receita Orçamental</b>	<b>122.762,9</b>
Operações Extra-Orçamentais	6.227,7
<b>Receita Líquida Financeira</b>	<b>128.990,6</b>

Fonte: SGR e CGE.

<sup>1</sup> Relativamente aos reembolsos e restituições, só os valores pagos podem ser comparados de forma rigorosa uma vez que os valores emitidos e os valores cancelados constantes do relatório da CGE se encontram expressos em milhares de euros, enquanto os do SGR são expressos até ao cêntimo.

<sup>2</sup> Os valores da RL Financeira e da RL Económica são o resultado da dedução, ao valor da Cobrança, do valor dos reembolsos e restituições pagos e do valor do diferencial entre reembolsos e restituições emitidos e cancelados, respectivamente.

O código de classificação económica das receitas públicas aplicável aos serviços integrados do Estado desde o ano de 2003<sup>1</sup> inclui um capítulo de operações extra-orçamentais (capítulo 17) para registar operações com expressão na tesouraria do Estado que não são consideradas receita orçamental e nas quais se incluem as reposições abatidas nos pagamentos e os excessos da receita de multi-imposto.

O Quadro II.21 apresenta o ciclo de liquidação da DGCI discriminado por balcão.

**Quadro II.21 – Ciclo da liquidação por balcão da DGCI**

(em milhões de euros)

Serviço - Balcão	Saldo em 01/01/2009 (1)	Liquidação (2)	Anulação de Liquidação e Extinção por Prescrição (3)	Cobrança (4)	Saldo em 31/12/2009 (5)
DGCI-IRS	484,9	19.379,9	8.739,4	10.531,1	594,4
DGCI-IRC	310,4	5.771,5	80,8	5.450,0	551,1
DGCI-IS	229,4	63.224,7	61.551,1	1.650,1	252,9
DGCI-EF	4.682,5	4.033,6	1.943,5	874,8	5.897,7
DGCI-IVA-LP	1.159,8	46,2	544,5	52,0	609,6
DGCI-IVA-AL	3,7	14.098,4	0,0	14.102,1	0,0
DGCI-MI	0,0	3,2	0,0	3,2	0,0
DGCI-IUC (*)	0,0	128,5	0,0	128,5	0,0
DGCI-DP	0,0	13,0	0,0	13,0	0,0
DGCI-CO	0,0	67,3	0,0	67,3	0,0
DGCI-RPSF	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0
DGCI-SF/RD	0,0	531,8	0	531,8	0,0
<b>Total Geral</b>	<b>6.870,8</b>	<b>107.299,1</b>	<b>72.859,2</b>	<b>33.404,9</b>	<b>7.905,7</b>

(\*) Inclui os valores contabilizados nos balcões 14 - Imposto de Circulação (DUC) e 15 - Imposto de Camionagem (DUC), no valor de € 20.514,4 (autoliquidação e cobrança) e € 1.363,3 (autoliquidação e cobrança), respectivamente.

Fonte: SGR.

Nos balcões utilizados para contabilizar receitas administradas pela DGCI no SGR, há que distinguir aqueles em que se registam liquidações prévias (com impacto no saldo) daqueles em que apenas se registam autoliquidações (sem impacto no saldo porque o valor liquidado corresponde ao cobrado).

No primeiro grupo, incluem-se os balcões afectos à contabilização das receitas do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (DGCI-IRS), do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (DGCI-IRC), do imposto do selo (DGCI-IS), das liquidações prévias de imposto sobre o valor acrescentado (DGCI-IVA-LP) e da receita do Estado arrecadada em execução fiscal (DGCI-EF).

No segundo grupo, relativo às liquidações sem impacto no saldo, incluem-se os balcões afectos à contabilização de autoliquidações de imposto sobre o valor acrescentado (DGCI-IVA-AL), valores de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo cobrados em excesso como receitas de “multi-imposto” (DGCI-MI), receitas do imposto único de circulação (DGCI-IUC), rendimentos abrangidos pela designada Directiva da Poupança<sup>2</sup> (DGCI-DP), receitas dos impostos de circulação e de camionagem (DGCI-ICi/ICa), receita cobrada com processos de contra-ordenação (DGCI-CO) e restituições e pagamentos de receitas dos serviços de finanças (DGCI-RPSF).

Neste grupo incluem-se ainda, de forma agregada, os 371 balcões afectos aos serviços locais da DGCI que contabilizam as receitas tituladas através de documentos não integrados no circuito DUC

<sup>1</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

<sup>2</sup> Directiva n.º 2003/48/CE.



arrecadadas por estes serviços (DGCI-SF) e o novo balcão (DGCI-RD) que, a partir de Junho, passou a centralizar toda esta contabilização, em resultado da extensão do DUC à totalidade das receitas cobradas pela DGCI.

Refira-se que muitas das receitas contabilizadas neste novo balcão dizem respeito ao pagamento de notas de cobrança de impostos não informatizados, alguns deles já abolidos, pelo que a DGCI implementou um sistema no qual o DUC é gerado, nas secções de cobrança dos serviços locais daquela direcção-geral, no momento do pagamento, por recurso ao Sistema Local de Cobrança. Assim, a cada uma destas notas de cobrança passa a estar associado um DUC com todas as vantagens que daí decorrem quer ao nível do processo de contabilização quer em termos de controlo.

A integração destes pagamentos no circuito DUC veio permitir:

- ◆ que a contabilização fosse assumida centralmente pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo (DSCC), como já sucedia para todas as outras receitas administradas pela DGCI;
- ◆ a sua contabilização num único balcão do SGR em vez dos 371 balcões utilizados até ao final de Maio de 2009, eliminando a desproporção que o Tribunal já tinha criticado por diversas vezes, entre o elevado número de registos e o seu reduzido peso na receita contabilizada pela DGCI;
- ◆ maior uniformização nos procedimentos de contabilização da receita por parte da DGCI.

O circuito de contabilização de receita da DGCI pressupõe que à medida que as liquidações prévias registadas nos balcões dos respectivos impostos transitam para execução fiscal, por não terem sido pagas, o seu valor seja abatido à liquidação nesses balcões e registado em liquidação no balcão especificamente destinado à contabilização da receita arrecadada em execução fiscal (DGCI-EF). Deste modo, o saldo de liquidação no final de cada ano nos balcões afectos à DGCI que contabilizam liquidações prévias de IRS, IRC, IS e IVA-LP deve corresponder apenas ao valor das liquidações emitidas que transitam para o ano seguinte.

Em contraditório e face às observações do Tribunal que apontavam para a subsistência de incoerências nos saldos de liquidação, a DGCI veio esclarecer que, no caso dos balcões afectos à contabilização das receitas de IRS, IRC e IS e IVA-LP não é possível comparar o saldo de liquidações por cobrar gerado em cada ano com o saldo que efectivamente transita para o ano seguinte uma vez que o valor das liquidações registado no SGR, relativamente a estas receitas, não corresponde à totalidade das liquidações emitidas nesse ano.

Os valores registados como liquidação nestes balcões encontram-se já deduzidos, designadamente<sup>1</sup>, dos montantes das liquidações que, por falta de pagamento, evoluíram para execução fiscal.

Considerando os esclarecimentos prestados pela DGCI e a análise da informação constante do SGR verifica-se que:

- ◆ não há evidência da dedução das liquidações que evoluem para execução fiscal cujo valor é registado no balcão DGCI-EF, uma vez que as liquidações de IRS, IRC e IS e IVA-LP são registadas, nos respectivos balcões, já deduzidas desse valor;

---

<sup>1</sup> Das importâncias relativas à derrama e à participação variável no IRS.

- ◆ os valores registados pela DGCI não permitem aferir, por balcão, o valor total das liquidações de cada imposto efectivamente emitidas em cada ano.

Para além disso, os procedimentos de contabilização da receita arrecadada em execução fiscal continuam a não corresponder ao modelo definido pela DGO no projecto de instruções que continuam por aprovar e a que já se fez referência, designadamente porque os valores que transitaram para execução fiscal não foram registados como “envio para cobrança coerciva”, não fazendo, por isso, qualquer sentido os valores que constam do SGR como dizendo respeito ao “saldo de envio para cobrança coerciva”.

As referidas instruções prevêm um modelo integrado de contabilização da receita de execução fiscal que foi concebido atendendo às especificidades desta receita e à necessidade de, em cada momento, ser possível a identificação dos saldos da receita por cobrar quer se encontre ainda a decorrer o prazo de cobrança voluntária ou se encontre já em fase de execução fiscal.

O funcionamento deste modelo pressupõe também a utilização das operações de execução específica e legalmente previstas<sup>1</sup> para a contabilização da Receita do Estado arrecadada em execução fiscal. Estas operações são as de “cobrança coerciva”, “cobrança em execução fiscal”<sup>2</sup>, “envio para cobrança coerciva” e “anulação de liquidação em execução fiscal”<sup>3</sup>.

A DGO, em contraditório, alega que este projecto de instruções pressupunha um “(...) modelo de contabilização bastante ambicioso, que se revelou claramente acima da realidade, atendendo a que, a título de exemplo, incorporavam o tratamento no SGR da tramitação e envio de informação para execução fiscal, o qual pressupunha a concretização de transferências de cobrança entre serviços (e/ou centros de receita), o que, face aos estados de desenvolvimento das aplicações da DGO, IGCP e DGCI/DGAIEC, não foi possível concretizar.”

Acrescenta ainda a DGO que “(...) conforme advém da leitura dos “SalDOS de liquidação”, “Saldo de envio para cobrança coerciva” e “Saldo de liquidação à responsabilidade do serviço”, a utilização do movimento contabilístico “Envio para cobrança coerciva”, sem a implementação da referida funcionalidade de transferências de cobranças, implicaria tão só que os dois últimos saldos de liquidação apontados não traduzissem a realidade que procurariam espelhar.”

O Tribunal considera, ao contrário da DGO, que o modelo previsto nas referidas instruções permitiria uma correcta determinação do saldo de liquidação e a identificação das suas componentes, tornando evidente, a transferência dos valores liquidados para a fase de execução fiscal.

Finalmente, refira-se que, na sequência das observações formuladas pelo Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2008 acerca dos saldos de liquidação, a DGCI, na impossibilidade de proceder à correcção dos saldos iniciais de 2009, procedeu a movimentos correctivos (através de deduções efectuadas à liquidação), nos dois balcões afectos à contabilização das receitas de IVA.

A correcção no balcão 0002 – IVA – Liquidações Prévias foi efectuada em 3 de Março de 2010 e traduziu-se na dedução à liquidação de € 731,9 milhões na classificação económica referente a IVA e

---

<sup>1</sup> Nas normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.

<sup>2</sup> De acordo com as referidas instruções, a cobrança coerciva diz unicamente respeito à parte da quantia exequenda, logo, não compreende a parte dos acréscimos, nomeadamente os juros e as custas processuais enquanto a cobrança em execução fiscal diz respeito à parte dos acréscimos, logo, não compreende a parte da quantia exequenda.

<sup>3</sup> A operação “envio para cobrança coerciva” ocorre pelo não pagamento voluntário da dívida dentro do prazo estipulado e a “anulação de liquidação em execução fiscal” destinar-se-ia a registar a anulação de liquidação que surge na sequência de processo judicial.



de € 42,8 milhões na classificação económica referente a juros compensatórios. A correcção no balcão 0003 – IVA – Autoliquidação foi efectuada em 8 de Setembro de 2009 e traduziu-se na dedução à liquidação de € 3,7 milhões na classificação económica referente a IVA. Estes registos foram efectuados com data-valor de 1 de Janeiro, procedimento que o Tribunal tem defendido sempre que se pretenda efectuar uma correcção relativa a um ano cuja contabilização já se encontre encerrada.

De referir ainda que o acerto efectuado no balcão afecto à contabilização das receitas das liquidações prévias de IVA, dado o seu valor significativo e o desfasamento entre a data-valor e a data de registo, teve um impacto assinalável no IFT apurado com referência à DGCI para o mês de Janeiro.

No que se refere ao saldo apurado com referência às receitas de Imposto do Selo, a DGCI esclareceu, em contraditório, que se mantém a necessidade de proceder à anulação de liquidações incorrectas que foram emitidas em 2008, situação que foi objecto de análise no Parecer sobre a CGE desse ano. De acordo com os esclarecimentos prestados, os procedimentos adoptados pela DGCI permitiram evitar a emissão de liquidações incorrectas no decorrer do ano de 2009 mas “(...) não possibilitaram a anulação do saldo inicial, tendo (...) definido com a DGITA um conjunto de procedimentos, cuja implementação por aquela unidade se aguarda”.

### Confronto dos valores apurados entre o SGR e a CTE

Do confronto dos valores da cobrança e do pagamento de reembolsos e restituições, apurados nas versões finais do SGR e da CTE e discriminados pelas entidades intervenientes no processo de contabilização de receitas orçamentais, não foram apuradas diferenças em termos globais.

No entanto, quando consideradas as receitas afectas a cada um dos balcões, apurou-se uma divergência nos valores da cobrança de € 20,5 milhares. Esta divergência corresponde à contabilização da cobrança dos impostos de circulação e de camionagem que foi objecto de tratamento diferenciado pelo serviço administrador face ao reflectido na CTE, uma vez que as importâncias pagas com referência a estes impostos foram contabilizadas pela DGCI nos respectivos balcões centrais (14 - Imposto de Circulação - DUC e 15 - Imposto de Camionagem - DUC) enquanto na CTE permaneceram associados aos serviços de finanças onde ocorreu a cobrança.

A existência de cobrança associada a estes impostos em 2009 não é consistente com o facto de, em 1 de Janeiro de 2008, terem sido abolidos pela lei que procedeu à reforma da tributação automóvel<sup>1</sup>, o imposto municipal sobre veículos, o imposto de circulação e o imposto de camionagem, tendo em sua substituição sido criado o imposto único de circulação.

Em contraditório, a DGCI informou que a receita decorrente dos impostos referidos tem origem em “processos de contra-ordenação, instaurados em anos anteriores, cuja tramitação foi concluída em 2009”.

### Considerações finais

Face ao exposto nos pontos 2.3 e 2.4 e apesar dos progressos assinalados designadamente no que respeita à estabilidade da informação registada no SGR, o Tribunal continua a salientar a subsistência:

- ◆ do incumprimento de disposições determinadas pelo regime legal que regula esta matéria;

<sup>1</sup> Lei n.º 22-A/2007, de 27 de Junho.

- ◆ 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.

## 2.5 – Créditos do Estado objecto de cessão

### 2.5.1 – Enquadramento

Neste ponto é analisada a informação prestada pela DGCI sobre a evolução verificada no período de 1 de Março de 2009 a 28 de Fevereiro de 2010, quanto à situação dos créditos do Estado que foram objecto de cessão em 19 de Dezembro de 2003. Esta análise tem por objectivo avaliar a execução dos créditos cedidos e o impacto da cessão de créditos na execução do Orçamento da Receita do Estado de 2009.

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>1</sup>.

A entidade que assegura a gestão e cobrança dos créditos cedidos (DGCI) presta periodicamente ao cessionário informação sobre esses créditos e sobre a cobrança realizada<sup>2</sup>.

A prestação dessa informação é efectuada em relatórios mensais e semi-anuais, nos termos e prazos definidos contratualmente tendo, para o período em análise, sido elaborados doze relatórios mensais e dois relatórios semi-anuais.

A execução dos créditos cedidos foi avaliada em função dos valores registados nos referidos relatórios (ponto 2.5.2) e o impacto da cessão de créditos na execução do Orçamento da Receita do Estado de 2009 foi avaliado através da identificação e análise das operações registadas, no SGR e na CTE, como relativas a esses créditos (ponto 2.5.3).

### 2.5.2 – Execução dos créditos cedidos

O valor em dívida da Carteira de Créditos resulta da dedução das cobranças e das anulações de créditos cedidos ao valor nominal da Carteira. Para o apuramento deste valor não é considerada a parcela relativa a juros de mora acrescidos à cobrança de créditos cedidos (que também é receita do cessionário). O quadro seguinte reflecte a redução do valor em dívida da Carteira de Créditos do Estado verificada no período em análise, segundo a informação dos relatórios para o cessionário.

---

<sup>1</sup> Conforme o disposto no n.º 2 do artigo 1.º da Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro.

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



**Quadro II.22 – Valor em dívida da carteira de créditos do Estado em 28-02-2009 e em 28-02-2010**

(em milhões de euros)

Tipo de Crédito	Valor em dívida em 28-02-2009	Anulações	Cobranças <sup>(a)</sup>	Valor em dívida em 28-02-2010
IRS	528,5	71,2	13,6	443,7
IRC	1.736,7	221,9	18,3	1.496,6
IVA	2.453,6	406,3	33,5	2.013,8
Outros	265,3	40,9	3,1	221,3
<b>Total</b>	<b>4.984,1</b>	<b>740,2</b>	<b>68,6</b>	<b>4.175,3</b>

(a) Não inclui as cobranças relativas a juros de mora acrescidos à cobrança de créditos cedidos.

Fonte: Relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

No quadro seguinte é apresentada a evolução da cobrança dos créditos do Estado objecto de cessão desde o início da operação. O grau de execução é apurado pelo quociente entre a cobrança efectiva registada nos relatórios destinados ao cessionário e a cobrança prevista nos documentos contratuais<sup>1</sup>.

**Quadro II.23 – Execução da cobrança de créditos do Estado objecto de cessão 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.

Os valores da cobrança efectiva superaram o previsto contratualmente apenas nos períodos correspondentes aos oitavo e décimo relatórios semi-anuais<sup>2</sup>, quando o grau de execução foi de 149,2% e 115,3%.

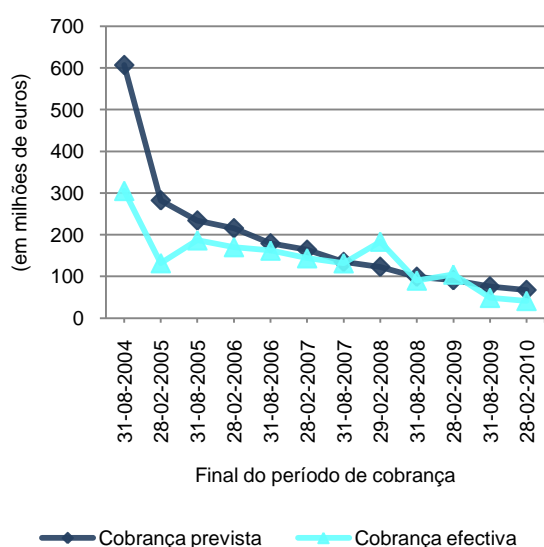
<sup>1</sup> Os valores de cobrança previstos pelo cessionário relativamente ao final de cada período não distinguem entre créditos do Estado e créditos da Segurança Social. Por essa razão, para determinar a parte correspondente aos créditos do Estado, aplicou-se à previsão global a quota de 82,56% que corresponde ao respectivo peso relativo no valor nominal dos créditos do Estado cedidos.

<sup>2</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.

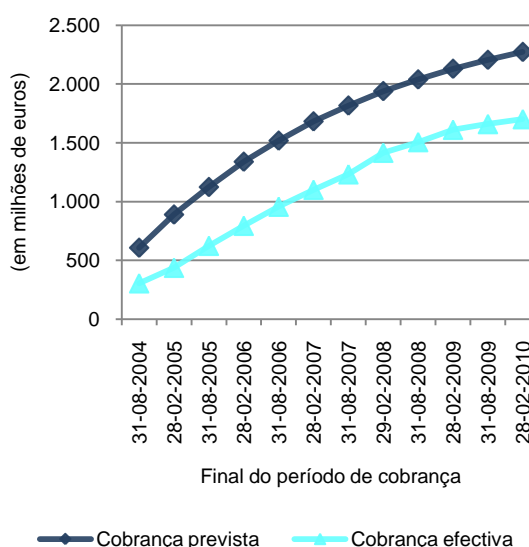
Para o período em análise registaram-se valores de cobrança efectiva significativamente inferiores à cobrança prevista com taxas de execução de 64,4% no décimo primeiro relatório semi-anual e 61,8 % no décimo segundo. Em consequência disso, o grau de execução da cobrança acumulada desceu, e pela primeira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

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

**Gráfico II.1 – Cobrança de créditos do Estado objecto de cessão (por período)**



**Gráfico II.2 – Cobrança de créditos do Estado objecto de cessão (acumulada)**



No final do décimo segundo período, a cobrança de créditos do Estado objecto de cessão (excluindo os juros de mora acrescidos que não foram incluídos na Carteira de Créditos) correspondia a 13,9% do valor nominal dos créditos cedidos (€ 9.446,1 milhões), salientando-se que as anulações e as declarações em falhas efectuadas até essa data correspondiam, respectivamente, a 41,9% e 24,5% do mesmo valor. Destaca-se a existência de € 668,9 milhões de Anulações no décimo segundo relatório semi-anual.

**Quadro II.24 – Valor das substituições, declarações em falhas, anulações e cobranças até 28-02-2009**

(em milhões de euros)

Designação	Do 1.º ao 10.º Relatórios semi-anuais	11.º Relatório semi-anual	12.º Relatório semi-anual	Total	Em % da Carteira de Créditos em 30-09-2003
Créditos Violados	3.187,2	0,0	0,0	3.187,2	33,7
Créditos Substitutos	3.187,2	0,0	0,0	3.187,2	33,7
Declarações em falhas	1.937,7	60,7	316,6	2.315,0	24,5
Anulações	3.219,3	71,4	668,9	3.959,5	41,9
Cobranças	1.243,3	36,7	31,9	1.311,9	13,9

Fonte: Relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.





Não se tendo verificado a existência de situações de créditos violados e créditos substituídos no período em análise, os respectivos valores continuam a corresponder, em ambos os casos, a 33,7% do valor nominal dos créditos cedidos<sup>1</sup>.

### 2.5.3 – Impacto na execução orçamental

O impacto da cessão de créditos na execução do Orçamento da Receita do Estado de 2009 consistiu na dedução, à receita desse ano, da cobrança dos créditos do Estado objecto de cessão (€ 96,8 milhões).

Através da análise efectuada verificou-se a conformidade dos valores registados como relativos a créditos cedidos, no SGR e na CTE, face aos inscritos nos relatórios enviados ao cessionário, como seria de esperar face à proveniência comum dos dados – Direcção de Serviços de Gestão dos Créditos Tributários (DSGCT) da DGCI.

No âmbito da DGCI, a informação sobre a cobrança de créditos cedidos foi apurada, por natureza da receita, pela DSGCT e transmitida à Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo (DSCC) para esta entidade a deduzir à cobrança coerciva das respectivas receitas, em sede de contabilização da Receita do Estado. No quadro seguinte encontra-se sintetizada a informação em causa que também foi transmitida 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.

**Quadro II.25 – Cobrança de 2009 afecta a créditos do Estado objecto de cessão**

(em milhões de euros)

Tipo de Crédito	Cobrança Bruta	Má Cobrança	Cobrança
IRS	19,5	0,2	19,3
IRC	26,5	0,1	26,5
IVA	47,5	0,1	47,4
Outros	3,6	0,0	3,6
<b>Total</b>	<b>97,1</b>	<b>0,4</b>	<b>96,8</b>

Fonte: Informação fornecida pela DSGCT à DSCC.

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) equivaleu a 0,4% da receita líquida de IVA registada na referida 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).

No procedimento de registo no SGR da Receita do Estado de 2009 arrecadada em execução fiscal, a DSCC recorreu, à semelhança do que se tem verificado em anos anteriores a informação proveniente de duas fontes distintas.

O Sistema de Distribuição de Receita (SDR) da DGCI prevê relativamente à cobrança (e à má cobrança) a distinção entre aquela que respeita a créditos cedidos da que constitui Receita do Estado. Porém, os valores identificados como dizendo respeito a créditos cedidos apresentam divergências

<sup>1</sup> Recorde-se que, nos termos contratuais, deixou de ser possível efectuar substituições de créditos após o dia 20 de Junho de 2007.

significativas com os apurados pela DSGCT através da aplicação que acompanha a execução da operação de cessão de créditos e comunicados ao cessionário e à DSCC para efeitos de contabilização.

A divergência de valores relativamente à cobrança de créditos cedidos tem sido reportada pelo Tribunal desde o Parecer sobre a CGE de 2007. Com referência ao ano de 2008, do confronto da informação proveniente do SDR com a reportada pela DSGCT apurou-se uma divergência € 157,4 milhões. Esta divergência foi justificada pela DGITA como resultante do facto de o SDR não ser actualizado com a informação dos créditos cedidos.

Esta situação é também demonstrativa das limitações que o SDR tem revelado ao nível da classificação da cobrança coerciva e que têm sido objecto de reporte pelo Tribunal, designadamente em razão do atraso na validação dessa cobrança com a consequente subavaliação do valor da Receita do Estado arrecadada em execução fiscal<sup>1</sup>.

Dada a divergência referida, a DSCC, procede ao registo no SGR da Receita do Estado arrecadada em execução fiscal, da seguinte forma: a DSCC, através de dois lançamentos distintos:

- ◆ no primeiro, recorrendo à informação proveniente do SDR, insere o valor correspondente à soma da cobrança de receita do Estado bruta<sup>2</sup> com a cobrança de dívidas cedidas bruta;
- ◆ o segundo corresponde à dedução do valor da cobrança de dívidas cedidas bruta, informação proveniente dos mapas elaborados pela DSGCT.

Refira-se que, pelo facto de o apuramento mensal da cobrança de créditos cedidos não coincidir com o mês de calendário, a dedução de cada cobrança mensal foi registada no mês com maior número de dias abrangido pelo respectivo apuramento (com data-valor correspondente ao último dia desse mês).

A forma como a DSCC procede aos lançamentos permite relevar as alterações aos valores contabilizados em cobrança, em consequência da operação de cessão de créditos. No entanto, o procedimento antes explicitado só é aplicado relativamente à cobrança já que, no caso da má cobrança, a DSCC procede a um único lançamento através do qual regista a má cobrança já líquida da parte relativa a créditos cedidos.

Em contraditório, a DGCI informou ter iniciado um projecto de reformulação do SDR estando já em desenvolvimento e produção uma nova aplicação, o SDRD (Sistema de Distribuição da Receita e da Despesa), que apesar de ainda não ser tão abrangente como o SDR permitirá ultrapassar as dificuldades enunciadas que, em grande parte, decorrem da deficiente *“interligação do Sistema de Execuções Fiscais (SEF) ao Sistema de Distribuição da Receita e da Despesa (SDRD)”*.

Mais informou que existe um *“projecto de uniformização das tabelas das aplicações referenciadas (SEF e SDRD)”* em curso e o anúncio da criação de *“um grupo de trabalho, entre a área da Justiça e a área da Cobrança, no sentido de serem equacionadas soluções para um conjunto de problemas detectados.”*

---

<sup>1</sup> Recorde-se que, tal como reportado no ponto 2.3 do presente documento, no final de 2009, o valor da cobrança coerciva sem validação económica ascendia a € 23,4 milhões.

<sup>2</sup> A cobrança de receita do Estado já não inclui o valor afecto ao Fundo de Estabilização Tributário.



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

O Orçamento do Estado e a sua execução estão sujeitos aos princípios e regras orçamentais determinados pela Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)<sup>1</sup>.

A análise da execução da Receita do Estado foi ainda complementada pela análise de situações específicas que afectam os princípios e regras orçamentais da unidade e universalidade (contribuição de serviço rodoviário – ponto 2.6.1) e da não compensação (participação variável dos municípios no IRS – ponto 2.6.2), comprometendo a transparência e o rigor das Contas Públicas.

Recorde-se que sobre a unidade e universalidade, a LEO determina que o Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social.

Sobre a não compensação, a LEO determina que todas as receitas são previstas pela importância integral em que foram avaliadas, sem dedução alguma para encargos de cobrança ou de qualquer outra natureza. A importância integral das receitas tributárias corresponde à previsão dos montantes que, depois de abatidas as estimativas das receitas cessantes em virtude dos benefícios tributários e os montantes estimados para reembolsos e restituições, serão efectivamente cobrados.

### 2.6.1 – Contribuição de Serviço Rodoviário

A Contribuição de Serviço Rodoviário (CSR) criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto, para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, SA, veio substituir parte da receita de ISP. Esta substituição decorre do disposto no artigo 7.º da referida lei que determina a fixação das taxas de ISP de forma a garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis em consequência da criação desta Contribuição.

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

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:

- ◆ face ao conteúdo normativo das disposições legais aplicáveis aos vários aspectos de que se reveste a problemática da CSR e tendo em conta os artigos 103.º, 105.º e 106.º da Constituição, a LEO 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, SA, deve a Lei do Orçamento do Estado de cada ano

<sup>1</sup> Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

prever a transferência de tal produto, a título de despesa, para esta entidade como compensação da receita cobrada.

Deste modo, o Tribunal concluiu não se 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, a forma de atribuição do valor da CSR e os procedimentos associados à contabilização da receita de ISP mantiveram-se inalteráveis pelo que o Tribunal insiste que a CSR seja objecto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado através da inscrição do valor cobrado, como receita orçamental, e da sua transferência para a EP – Estradas de Portugal, SA, como despesa orçamental.

### 2.6.2 – Participação variável dos municípios no IRS

A alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei das Finanças Locais (LFL)<sup>1</sup> estabelece que os municípios têm direito a uma participação variável de 5% no IRS, determinada nos termos do artigo 20.º que, por sua vez, dispõe que:

- ◆ 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 previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS (n.º 1 do artigo 20.º da LFL);
- ◆ a percentagem da participação depende de deliberação do município sendo que, no caso de a percentagem deliberada 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>2</sup> (n.ºs 2 e 4 do artigo 20.º da LFL).

A Lei n.º 2/2007 entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2007, tendo-se aplicado neste ano 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 Orçamento do Estado para 2006<sup>3</sup>. Por sua vez, o artigo 59.º da LFL fixou em 5% a participação variável no IRS, em 2007 e 2008.

De referir que, desde 2007, os valores a transferir para os municípios a título de participação variável no IRS constam do Mapa XIX (Transferências para os Municípios - Participação dos Municípios nos Impostos do Estado) das respectivas Leis do Orçamento do Estado.

No Relatório de Orientação da Política Orçamental, de Maio de 2009, a propósito da redução das transferências para a Administração Local, classifica-se a componente da participação variável no IRS referente a 2009 como receita fiscal das autarquias e não como receita do Estado deixando, por isso, de aparecer como transferência do Orçamento do Estado. Antes disso, já o valor da receita de IRS

---

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

<sup>2</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>3</sup> Dado que o artigo 23.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007, dispunha que “*Em 2007, a participação das autarquias locais nos impostos do Estado mantém o mesmo nível do ano de 2006, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 88.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto*”.



previsto no Relatório do Orçamento do Estado para 2009, de Outubro de 2008, tinha sido deduzido da estimativa da parcela deste imposto afecta aos municípios.

Assim, segundo estes relatórios, o Governo, desde 2009, passou a considerar a participação variável no IRS prevista na LFL, como receita fiscal das autarquias sem reflexo no Orçamento do Estado. Ora, se a referida participação for entregue aos municípios a título de receita tributária própria e não por despesa orçamental (transferências correntes), a parcela do IRS que lhe dá origem não pode ser contabilizada como receita do Estado.

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

Esta posição decorre do disposto no artigo 254.º da Constituição da República Portuguesa que distingue a participação dos municípios, por direito próprio e nos termos definidos pela lei, nas receitas provenientes dos impostos directos (n.º 1), das suas receitas tributárias próprias (n.º 2).

Ora, neste caso, o que está em causa é uma participação dos municípios na receita de IRS, não só por ser essa a designação expressamente referida pela lei como pelo facto de o IRS não ser uma receita tributária própria dos municípios.

As normas da LFL apenas visam explicitar os termos em que cada município pode dispor dessa participação, definindo a percentagem que pretende receber e a que decide atribuir aos seus munícipes, a título de dedução à colecta do IRS, não alterando, por isso, a natureza da receita.

Note-se que o n.º 7 do artigo 20.º da LFL, ao determinar a transferência do produto da participação variável no IRS para os municípios após a liquidação do imposto, não coloca qualquer condição relativamente ao seu pagamento (nos casos em que da liquidação resultar nota de cobrança).

Deste modo, resulta claro que a referida participação não pode ser entendida como receita municipal cobrada pelo Estado porquanto os municípios recebem o produto da percentagem calculada sobre a respectiva colecta (líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS), independentemente de a receita ter sido arrecadada.

Esta norma só vem comprovar que o valor a atribuir ao município constitui efectivamente uma despesa orçamental.

De forma inequívoca dispõe nesse sentido, o n.º 1 do artigo 25.º da LFL que determina que sejam *“anualmente inscritos no Orçamento do Estado os montantes das transferências financeiras correspondentes às receitas municipais previstas nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 19.º”*.

De facto, os valores previstos para a participação variável dos municípios no IRS, no ano de 2009, constam do Mapa XIX (Transferências para os Municípios - Participação dos Municípios nos Impostos do Estado - 2009) da Lei do Orçamento do Estado para 2009<sup>1</sup>.

No entanto, apesar de constarem deste mapa, estes valores não se encontram inscritos em despesa orçamental. Situação contrária verifica-se para as receitas previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do

---

<sup>1</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).

mesmo artigo 19.º, uma subvenção geral determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)<sup>1</sup> e uma subvenção específica determinada a partir do Fundo Social Municipal (FSM)<sup>2</sup>, respectivamente, que constam do Mapa XIX da Lei do Orçamento do Estado e que continuaram a ser inscritas como despesa orçamental, a título de transferências para os municípios, procedimento claramente distinto do adoptado para a participação variável no IRS.

Nestas circunstâncias, o Tribunal de Contas volta a assinalar que esta situação leva a 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 âmbito do controlo das receitas e despesas públicas, para além de reduzir a transparência das contas públicas.

Uma outra questão a analisar, decorre da forma como foram processadas as entregas aos municípios, dos valores da participação variável no IRS.

Segundo o MFAP, a periodicidade da afectação da receita de IRS aos municípios deve ser mensal e por intermédio da Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) “*que efectua a sua transferência para os municípios até ao mês da liquidação*”. Na sequência deste entendimento, foi determinado que o valor previsto no Mapa XIX da Lei do Orçamento do Estado deveria ser transferido por duodécimos à 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.

Dando cumprimento a esta determinação:

- ◆ o IGCP processou mensalmente a referida antecipação de fundos por operações específicas do Tesouro (extra-orçamentais), ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado (RTE)<sup>3</sup>;
- ◆ a DGCI apurou os valores a entregar à DGAL, procedendo a duas transferências (uma em Outubro e outra em Novembro);
- ◆ em Novembro de 2009, as antecipações de fundos foram regularizadas por transferência da conta da DGAL no Tesouro.

O Tribunal faz notar que a movimentação de fundos ao abrigo da norma que foi invocada se destina a “*Antecipar a saída de fundos previstos no Orçamento do Estado de modo a permitir a satisfação oportuna de encargos orçamentais*” e que o n.º 2 do artigo 32.º do RTE determina que a regularização de operações destinadas a antecipar a saída de fundos previstos no Orçamento do Estado 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 se referiu, não foi inscrita qualquer despesa orçamental relativamente à situação em análise e, como tal, também

---

<sup>1</sup> Cujo valor é igual a 25,3% da média aritmética simples da receita IRS, IRC e IVA.

<sup>2</sup> Cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios.

<sup>3</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.



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.

Note-se que o artigo 29.º da LFL estabelece um limite mínimo e um limite máximo para a participação de cada município nos impostos do Estado (incluindo os montantes do FEF, FSM e da participação no IRS referida na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º), tendo por referência as transferências efectuadas no ano anterior, prevendo ainda um mecanismo de compensação através da utilização dos excedentes apurados aos municípios na situação de excedentários para cumprimento dos limites mínimos de outros municípios.

Na prática, estas disposições obrigam a uma gestão integrada dos valores a transferir para os municípios que se vê dificultada pelo mecanismo de apuramento da participação variável no IRS.

Finalmente, refira-se que após receber os € 389,2 milhões deduzidos à receita de IRS que lhe foram entregues pela DGCI<sup>1</sup>, a DGAL procedeu à devolução de € 9,4 milhões por excederem os valores inscritos no Mapa XIX da Lei do Orçamento do Estado para 2009. A importância devolvida foi contabilizada como receita de IRS de Janeiro de 2010. Considerando que este valor tinha sido abatido ao IRS de 2009 e que, no momento da sua devolução, não estava encerrada a contabilização, este valor deveria ter sido registado como receita de IRS de 2009, uma vez que se concluiu ter sido indevidamente deduzido à receita desse ano.

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.

Os factos descritos demonstram, de forma inequívoca, que os procedimentos associados à atribuição aos municípios do valor da participação variável no IRS evidenciam os constrangimentos existentes na articulação entre o disposto nos artigos 19.º e 20.º da LFL relativamente ao valor a transferir e as limitações das transferências a efectuar, em cada ano para cada município, nos termos do artigo 29.º.

Esta questão já foi objecto de análise pormenorizada nos Relatórios de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Receita, insistindo o Tribunal na necessidade de a participação variável dos municípios no IRS prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei das Finanças Locais continuar 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.

Sobre esta participação, a DGO em sede de contraditório, afirma *“tratar-se de uma consignação de receitas, que não difere da actual consignação que é feita do IVA à segurança social.”*

Esta posição é conforme com a do Tribunal, ao considerar que a participação variável dos municípios no IRS é uma receita obtida em execução do Orçamento do Estado (do qual é parte integrante o subsector da Segurança Social ao contrário dos municípios).

---

<sup>1</sup> Para cumprimento do Despacho do Secretário de Estado do Orçamento, de 14 de Outubro de 2010.

## 2.7 – Receita da Administração Central do Estado

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).

Como já se referiu no ponto 2.3, as receitas do subsector Estado foram objecto de contabilização no SGR, tendo a sua relevação na CGE sido efectuada através do Sistema Central de Receitas (SCR) da DGO. Por sua vez, as receitas (e as despesas) dos SFA foram objecto de contabilização e relevação na CGE através do Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) criado para o efeito em 2004.

Verifica-se pelo confronto com as contas de gerência remetidas pelos SFA ao Tribunal que no SIGO não são registadas todas as operações, designadamente, todas as extra-orçamentais (que deveriam corresponder à movimentação que não é registada através de operações orçamentais para que a movimentação de fundos dos SFA fosse objecto de registo integral).

No SIGO também não foram registados os valores da conta da Assembleia da República (situação já regularizada em relação a 2010) e para 18 SFA só foram registados valores provisórios.

Em contraditório, a DGO refere que “*O facto de 18 SFA apresentarem valores provisórios na CGE decorre dum incumprimento do dever de prestação de informação pelos mesmos, face ao exigido na alínea e) do n.º 1 do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 29 de Março. Não podendo a DGO deixar de cumprir a LEO, consideramos que a publicação na CGE deve ser efectuada com os dados recebidos, mesmo nas situações em que os serviços sejam autorizados pelo Tribunal de Contas a prorrogarem o prazo de entrega da Conta de Gerência.*”

O Tribunal salienta que a prorrogação de prazo para entrega da respectiva Conta de Gerência não pode servir de argumento ou justificação para o incumprimento de obrigações legais.

Por sua vez e como evidencia o quadro seguinte, verifica-se que nos mapas do Volume I da CGE não foram registadas quaisquer operações extra-orçamentais (para além da informação em falta no SIGO).

**Quadro II.26 – Reporte das Receitas e Despesas dos SFA na CGE**

(em milhões de euros)

Designação	Saldo da Gerência Anterior (1)	Outras Receitas (2)	Receitas (3) = (1) + (2)	Despesas (4)	Saldo Final (5) = (3) - (4)
Operações Orçamentais	3.834,4	31.012,6	34.847,0	30.824,7	4.022,3
Operações Extra-Orçamentais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>3.834,4</b>	<b>31.012,6</b>	<b>34.847,0</b>	<b>30.824,7</b>	<b>4.022,3</b>

Fonte: CGE de 2009.

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.

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 SFA (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.

A conformidade legal do processo de execução da Receita da Administração Central do Estado requer assim 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 SFA. Para que tal suceda é necessário que os valores obtidos através da rede de cobranças do Estado sejam integralmente registados no SGR (como receitas orçamentais os validados pelas respectivas entidades administradoras e como operações extra-orçamentais os restantes) e que os valores registados nas contas de gerência dos SFA sejam integralmente registados no SIGO, o que não se verifica.

Finalmente, refira-se que, em sede de contraditório e relativamente à utilização dos dados do SGR pelo Tribunal, a DGO considerou que sendo expectável existirem mais de 150 serviços utilizadores do SGR no prazo de um ano, o Tribunal deveria passar a obter os dados do SCR uma vez que o actual sistema de reporte da informação assenta no envio de ficheiros do SGR que, com a disseminação referida passará a envolver “(...) uma pluralidade de ficheiros dificilmente manejável e controlável”.

O Tribunal entende que o problema identificado pela DGO, resultante da pluralidade de ficheiros, poderá ser ultrapassado com a criação de um ficheiro com a totalidade da informação registada ou até, havendo necessidade, através da definição de uma outra forma de remessa da informação alternativa à que tem sido utilizada (correio electrónico).

O Tribunal, sobre esta matéria, sublinha que:

- ◆ os condicionalismos apontados não podem, de forma alguma, colocar em causa o exercício de um efectivo controlo do processo de contabilização da receita do Estado;
- ◆ a informação do SGR não é comparável com a do SCR uma vez que este sistema apenas contém valores agregados, por data-valor;
- ◆ a intervenção do Tribunal tem sido suportada pela análise da informação registada no SGR através de lançamentos numerados e ordenados sequencialmente por data de registo;
- ◆ esta desagregação dos dados é uma condição necessária para avaliar a conformidade legal do processo de contabilização e controlo das receitas do Estado;
- ◆ a tempestividade da informação só pode ser avaliada com rigor com recurso à informação do SGR;
- ◆ a contabilização de uma determinada operação até ao dia 15 do mês seguinte ao que respeita (período tempestivo) ou um ano após a respectiva data-valor não pode, à luz do regime de contabilização das receitas, ser avaliada da mesma forma;
- ◆ a apreciação da contabilização de uma determinada operação só pode ser efectuada utilizando os dados do SGR;

- ◆ não tendo acesso à informação do SGR teria sido impossível detectar que a informação relativa a prescrições registada pela DGCI, não tinha sido considerada na Conta Geral do Estado uma vez que, devido a um erro informático e de controlo, essa informação não constava do SCR.

Face ao exposto, o Tribunal considera que a informação do SGR é imprescindível à apreciação da execução do orçamento da Receita do Estado e da conformidade ao regime legal do respectivo processo de contabilização e controlo, não compreendendo que a DGO, dada a função de controlo da execução orçamental que a lei lhe atribui<sup>1</sup>, não reconheça as limitações decorrentes da análise de valores agregados, por data-valor, constante do SCR.

---

<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de Março (alínea c) do n.º 2 do artigo 2.º).



**Tribunal de Contas**

---

***CAPÍTULO III***

*Execução do Orçamento da  
Despesa*





### III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

#### 3.1 – Considerações gerais sobre a despesa orçamental

As despesas dos serviços integrados, segundo as classificações orgânica, funcional e económica, constam de forma agregada do Volume I da Conta (Mapas II a IV) e de forma desenvolvida dos Tomos IV a VI do Volume II (Mapa 17). No Mapa 17 – “Desenvolvimento das despesas”, estas são discriminadas segundo aquelas classificações, por tipo de fonte de financiamento e, ainda, por programa e medida, quando integradas em programas<sup>1</sup>.

Essa “despesa paga” corresponde aos pagamentos autorizados pelos serviços processadores e efectuados pelo Tesouro, deduzidos do valor das reposições abatidas nos pagamentos. Esse processamento abrange todas as despesas do Orçamento dos serviços integrados, incluindo as transferências das verbas nele inscritas para serviços e fundos autónomos, bem como certas transferências de verbas, por classificação económica, para serviços integrados, sem que, neste caso, correspondam a pagamentos efectivos<sup>2</sup> (cfr. pontos 3.1.4 e 3.2).

Em 2009, conforme se desenvolve no ponto 3.3, o total da despesa líquida dos serviços integrados ascendeu a € 122.762,9 milhões, correspondente ao montante dos fundos saídos do Tesouro para pagamento de despesas orçamentais, no valor total de € 128.990,6 milhões, deduzido de € 6.227,7 milhões de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano<sup>3</sup>.

Quanto aos serviços e fundos autónomos (SFA), o resumo das suas despesas orçamentais (pagamentos líquidos) por classificação orgânica, funcional e económica consta, respectivamente, dos Mapas VII a IX do Volume I da Conta, evidenciando o Mapa 32 a “Discriminação das receitas e das despesas dos Serviços e Fundos Autónomos” apenas por classificação económica<sup>4</sup> (de funcionamento e de investimento), embora esses orçamentos tenham sido executados também com a discriminação mencionada para os serviços integrados, designadamente, por classificação funcional, fonte de financiamento e actividade e, para as despesas abrangidas, por programa e medida.

Salienta-se que, tanto em relação aos valores da receita como da despesa, a Conta evidencia, de forma sintetizada, os valores da “conta de gerência” registados pelo respectivo SFA no sistema informático<sup>5</sup> criado para o efeito (em 2004), pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública. Observa-se que, tratando-se de um sistema destinado ao apuramento das receitas e despesas orçamentais, geralmente não são introduzidos os valores das classificadas como operações extra-orçamentais, o que constitui uma lacuna, por não permitir conhecer todas as operações realizadas pelo organismo.

<sup>1</sup> As despesas são ainda discriminadas por actividades, classificação não apresentada no Mapa 17.

<sup>2</sup> Conforme estabelece o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março (decreto de execução orçamental): “Assumem as competências de serviços processadores, durante o ano de 2009, os gabinetes de gestão financeira, as secretarias-gerais e outros departamentos ou serviços que, através do sistema de informação contabilística, procedam a transferências para serviços e fundos autónomos ou a transferência de verbas, por classificação económica, para serviços integrados”.

<sup>3</sup> Em 2009, tal como em 2008 e contrariamente aos anos anteriores, não se verificou retroacção de reposições.

<sup>4</sup> Tomos XI e XII do Volume II.

<sup>5</sup> Designado por SIGO/SFA – Sistema de Informação para a Gestão Orçamental/SFA.

Em 2009, conforme refere o Relatório da Conta, não foram registados no SIGO/SFA os valores da conta da Assembleia da República, no valor global de € 112,9 milhões<sup>1</sup>, situação já regularizada em relação a 2010, conforme referido no ponto 1.5.

Na sua resposta, o Conselho de Administração da Assembleia da República refere que:

*“(…) muito embora a Assembleia da República não esteja abrangida pelos normativos que estabelecem o envio à Direcção-Geral do Orçamento de informação relativa à execução orçamental, sendo da sua exclusiva competência o acompanhamento e controlo da execução do seu orçamento, passou a fazê-lo por sua livre iniciativa com periodicidade trimestral”.*

De sublinhar também que, relativamente a 18 SFA, a Conta inclui os valores provisórios da sua execução orçamental que constavam do SIGO/SFA, reportados ao final do 4.º trimestre, uma vez que esses organismos não introduziram atempadamente nesse sistema os valores finais das suas contas de gerência<sup>2</sup>. Por este motivo, a despesa do subsector dos SFA que consta da CGE está subavaliada em € 27,4 milhões<sup>3</sup>.

A Direcção-Geral do Orçamento (DGO), na sua resposta, refere que *“(…) este facto decorre dum incumprimento do dever de prestação de informação (...). Não podendo a DGO deixar de cumprir a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), consideramos que a publicação na CGE deve ser efectuada com os dados recebidos, mesmo nas situações em que os serviços sejam autorizados pelo Tribunal de Contas a prorrogarem o prazo de entrega da Conta de Gerência.”.*

A este propósito deve dizer-se que a eventual prorrogação do prazo de entrega da Conta de Gerência ao Tribunal não põe em causa o cumprimento de outros prazos junto de outras entidades, designadamente de prestação da informação orçamental definitiva para integração na Conta Geral do Estado, pelo que não poderá ser invocada para esse efeito.

Recomenda-se uma vez mais que, em cumprimento do princípio da universalidade<sup>4</sup>, sejam desenvolvidos os procedimentos necessários para garantir que todos os serviços evidenciem as suas receitas e despesas (valores definitivos) na Conta Geral do Estado.

Neste ano, o total evidenciado na Conta de despesas líquidas dos serviços e fundos autónomos ascendeu a € 30.824,7 milhões.

Os valores da —despesa paga” evidenciados na Conta merecem, no sentido de introduzir maior rigor e transparência às contas públicas, as seguintes considerações gerais, na sua maioria já efectuadas pelo Tribunal em anteriores Pareceres, sem que se tenha assistido a suficientes melhorias.

---

<sup>1</sup> Tendo classificado € 70,9 milhões em despesa orçamental e € 42,0 milhões em extra-orçamental (inclui € 17,2 milhões de subvenções aos partidos, € 11,7 milhões para campanhas eleitorais e € 10,7 milhões de transferências correntes e de capital para a Comissão Nacional de Eleições, a Comissão Nacional de Protecção de Dados, a Comissão de acesso aos Documentos Administrativos, a Provedoria de Justiça e a Entidade Reguladora da Comunicação Social).

<sup>2</sup> Esta solução visa colmatar a falta de informação definitiva e permite uma aproximação aos valores da despesa efectuada. Contudo, nos casos em que a execução orçamental do 4.º trimestre difere significativamente dos valores da conta de gerência, poderá ter um impacto significativo na fiabilidade da Conta.

<sup>3</sup> Valor apurado confrontando os valores das contas de gerência apresentadas ao Tribunal e os que constam da CGE, relativamente a 17 daqueles organismos (o Instituto Politécnico de Coimbra ainda não entregara a conta de gerência à data do apuramento).

<sup>4</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental.



### 3.1.1 – Enquadramento de fundos (patrimónios autónomos) geridos por serviços da administração central

Nos últimos anos tem-se verificado a constituição de uma variedade de fundos, sem uma definição precisa do seu regime financeiro e da forma como devem ser evidenciados nas contas públicas.

Nos termos da legislação aplicável<sup>1</sup>, os fundos deverão integrar o Orçamento do Estado e a Conta Geral do Estado, mediante a contabilização das suas receitas e despesas segundo as regras da contabilidade pública, excepto quando tenham, cumulativamente, *“natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas”* ou, quando esses fundos não se encontrem autonomizados relativamente à entidade gestora, em termos de prestação de contas, que a mesma tenha, simultaneamente, essa natureza e forma.

Relativamente a 2009 foi analisada a situação de 14 fundos, geridos por serviços da administração central, que não se encontravam explicitados no Orçamento do Estado. Quanto à forma como estes Fundos se encontram (ou não) incluídos no Orçamento do Estado e na Conta, verificou-se que não existem procedimentos uniformes, sendo, no entanto, possível extrair as seguintes conclusões:

- a) Quando o legislador, quanto ao regime jurídico-financeiro, expressamente atribui aos Fundos autonomia administrativa e financeira, a sua execução orçamental é incluída na Conta Geral do Estado no subsector dos serviços e fundos autónomos<sup>2</sup>;
- b) Quando a legislação é omissa quanto ao regime jurídico-financeiro dos Fundos, em regra, a sua execução é incluída na da entidade gestora e, conseqüentemente, na Conta Geral do Estado, no subsector a que essa entidade pertence<sup>3</sup>. No entanto, tal não se verifica no caso do Fundo de Renda Vitalícia, gerido pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP);
- c) Quando o legislador, na forma jurídica dos Fundos, apenas os qualifica como patrimónios autónomos, sem personalidade jurídica, constatou-se que nuns casos foram incluídos na Conta Geral do Estado, quer integrados nas contas da respectiva entidade gestora<sup>4</sup>, quer de forma autónoma, constituindo um serviço ou fundo autónomo<sup>5</sup>, enquanto, noutros casos, os fundos foram excluídos da Conta Geral do Estado<sup>6</sup>;

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

<sup>2</sup> Situação observada em dois dos 14 Fundos examinados: Fundo de Protecção dos Recursos Hídricos e Fundo de Salvaguarda do Património Cultural, que não tiveram execução em 2009 e, no Orçamento do Estado para 2010 integram os SFA.

<sup>3</sup> Situação que abrange quatro dos Fundos examinados: Fundo de Compensação Sócio-Económica no âmbito do Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar (incluído na Conta da Segurança Social, através do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social); Fundo de Desenvolvimento Empresarial (ao nível dos serviços e fundos autónomos, através do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento); Fundo de Fiscalização, do Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, e Fundo de Emergência Municipal, gerido pela Direcção-Geral das Autarquias Locais (ambos do subsector dos serviços integrados).

<sup>4</sup> Situação que abrange o Fundo de Modernização do Comércio (na conta do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento) e o Fundo Florestal Permanente (na conta do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas).

<sup>5</sup> Caso do Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade, que passou a integrar esse subsector em 2010.

<sup>6</sup> Caso do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde e do Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores.

- d) Quando a forma jurídica atribuída qualifica o Fundo como património autónomo sem personalidade jurídica, constituído como fundo de investimento, estando a sua gestão atribuída a uma sociedade, a sua execução foi excluída da Conta Geral do Estado<sup>1</sup>.

Nos casos analisados, não integravam a Conta Geral do Estado, nem se encontravam abrangidas por essa obrigação, as receitas e despesas do Fundo de Investimento para o Cinema e Audiovisual, uma vez que foi criado com a forma e natureza de um fundo de investimento, gerido por uma sociedade privada.

Pelo contrário, deveriam integrar a Conta Geral do Estado 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.

Sobre estes fundos foram ouvidos<sup>2</sup> os Ministros de Estado e das Finanças, da Saúde e da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, as entidades gestoras, respectivamente, Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, Comissão Directiva do Fundo (através do seu Presidente, o Director-Geral do Tesouro e Finanças) e Direcção-Geral do Consumidor, bem como a Direcção-Geral do Orçamento (enquanto entidade responsável pela coordenação da Conta Geral do Estado).

Nas respectivas respostas, quanto ao Fundo de Renda Vitalícia, o Ministro de Estado e das Finanças e a Direcção Geral do Orçamento, referem que: “(...) o Fundo não movimenta verbas do OE, tendo características mutualistas, pelo que não integra o respectivo universo.”. Por sua vez, o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público informa que nada tem a acrescentar ao teor do Relato.

Como foi já referido, a Lei de enquadramento orçamental apenas exclui do Orçamento do Estado os Fundos que tenham, cumulativamente, ~~a~~ natureza e forma de empresa, fundação ou associação pública”. Uma vez que ao Fundo de Renda Vitalícia não foi atribuída qualquer destas formas jurídicas, mantém-se a apreciação quanto à obrigação de integrar a Conta Geral do Estado.

Quanto ao Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde, o Ministro de Estado e das Finanças e a Direcção Geral do Tesouro e Finanças, nas respectivas respostas, mencionam que:

*“(...) no que refere ao entendimento de que as receitas e despesas do fundo deveriam integrar a CGE, importa esclarecer o seguinte:*

*– A movimentação dos valores relativos ao participante Estado, a Título de subscrição de Unidades de Participação (UP) ou de remuneração trimestral dessas UP, bem como a comissão de gestão da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), têm naturalmente expressão orçamental, quer no OE, quer na CGE;*

*– De acordo com os circuitos que se encontram estabelecidos, a DGTF fornece mensalmente à Direcção-Geral do Orçamento todos os dados do Fundo relativos à situação dos adiantamentos, evolução da subscrição e resgate de UP, recebimentos e pagamentos de qualquer natureza”.*

Por seu turno, a Ministra da Saúde reitera que “(...) a movimentação dos valores relativos ao participante Estado tem expressão orçamental (...)”.

---

<sup>1</sup> Caso do Fundo de Investimento para o Cinema e Audiovisual.

<sup>2</sup> No âmbito do contraditório do Relato de Auditoria aos Fundos (patrimónios autónomos) não evidenciados no Orçamento de Estado – ano 2009”.





Salienta-se, face ao teor das respostas, que o que está em causa é o enquadramento orçamental do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde (o que inclui todas as suas receitas e despesas) e não apenas a forma como é contabilizada a parte do “participante” Estado. Constatou-se que este Fundo, embora criado com a forma de fundo de investimento, não tem essa natureza (por se destinar ao pagamento de despesas correntes). Assim, em cumprimento da Lei de Enquadramento Orçamental, as suas receitas e despesas devem integrar o Orçamento do Estado e a respectiva Conta.

No tocante ao Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores (FPDC), na sua resposta, a Direcção-Geral do Consumidor (DGC) refere que:

*“(....) O FPDC contém os montantes de cauções colocados à guarda do Estado, a devolver aos consumidores após a apresentação dos documentos comprovativos da titularidade do respectivo direito à reclamação da caução (...)*

*O processo de devolução das cauções aos consumidores foi iniciado no decorrer de 2008, tendo os consumidores a possibilidade de reclamar o respectivo montante nos cinco anos subsequentes ao termo do prazo estabelecido no n.º 8 do art.º 6.º. Assim, enquanto não tiver decorrido o prazo de cinco anos, aqueles montantes são considerados verbas de consumidores a devolver, não constituindo por esse facto dinheiros públicos.*

*Estes montantes não têm expressão ao nível da conta de execução orçamental da DGC e não constituem nem receita nem despesa do Estado uma vez que o capital inicial do FPDC não proveio do Estado mas da prática ilícita da cobrança de cauções aos particulares pelos operados dos serviços públicos essenciais, constituindo verbas a entregar aos consumidores (...)*

*Uma vez devolvidas as cauções aos consumidores, no prazo legal de cinco anos, e também efectuado o apoio, nos termos regulamentados, aos projectos relativos à promoção (...) dos direitos e interesses dos consumidores e bem assim ao financiamento total ou parcial de mecanismos extrajudiciais de acesso à justiça pelos consumidores, o FPDC pode extinguir-se (...)*

*O capital inicial do FPDC não pertence ao Estado mas aos consumidores a quem foram cobradas as cauções.*

*Atento ao exposto nas presentes alegações não pode deixar de concluir-se que o FPDC não constitui nem receita nem despesa da Direcção-Geral do Consumidor e por tal não deve integrar o Orçamento e a Conta Geral do Estado”.*

Efectivamente, as verbas do FPDC não se podem considerar receita ou despesa da Direcção-Geral do Consumidor, uma vez que pertencem ao próprio Fundo, constituído para fins específicos. Apesar do capital inicial do FPDC ter origem em verbas privadas, pertencentes aos consumidores, a sua constituição resulta de diploma legal e não da livre opção desses consumidores, facto que lhe confere uma natureza pública, que se traduz, designadamente, pelo facto da sua gestão ser atribuída a uma entidade da administração central. Uma vez que a finalidade do Fundo não se esgota na mera devolução das verbas aos seus legítimos titulares e não sendo possível identificar a parte que virá a ser objecto de devolução, as verbas que movimenta não podem ser consideradas extra-orçamentais.

Quanto ao argumento da possível extinção do Fundo, em consequência da utilização integral das verbas que o constituem, note-se que o seu carácter temporário não invalida a necessidade da respectiva prestação de contas.

Assim, para dar cumprimento à Lei de enquadramento orçamental, as receitas e despesas deste Fundo devem ser evidenciadas, de forma autónoma, no Orçamento e na Conta Geral do Estado.

De salientar que em quatro<sup>1</sup> dos 14 casos examinados, embora o Fundo conste da Conta Geral do Estado por se encontrar integrado nas contas da respectiva entidade gestora, organismo da administração central, as suas receitas e despesas não se encontram individualizadas, ou seja, não são distinguíveis das restantes receitas e despesas da entidade gestora. Considerando que a legislação que institui esses fundos lhes atribui receitas específicas (constituindo em regra montantes elevados) e determina também a sua finalidade, é necessário que a entidade gestora as identifique, cumprindo o princípio da especificação estabelecido na Lei de Enquadramento Orçamental<sup>2</sup>.

Quanto à inclusão, individualizada, de cada Fundo no subsector dos serviços e fundos autónomos, dependerá do cumprimento dos critérios para a atribuição do regime excepcional de autonomia administrativa e financeira, estabelecidos na Lei de Bases da Contabilidade Pública e no Regime de Administração Financeira do Estado<sup>3</sup>, designadamente, da verificação de que esse regime jurídico-financeiro se justifique para a adequada gestão do Fundo.

### 3.1.2 – Encargos assumidos e não pagos<sup>4</sup>

A despesa orçamental registada na Conta é apenas a “despesa paga”, o que significa que os encargos do Estado vencidos que não tenham sido pagos por insuficiência de dotação ou outra razão não são evidenciados.

Esta informação continua a não estar disponível, embora o Relatório do Ministério das Finanças sobre a CGE/2009 apresente informação, de fonte extra-orçamental recolhida especificamente para o efeito, sobre os encargos assumidos e não pagos<sup>5</sup>, transitados para 2010, que ascendiam a € 1.089,6 milhões<sup>6</sup> (um aumento de € 36,1 milhões, em relação ao valor apurado no final de 2008), abrangendo quer os encargos vencidos, quer os vincendos. Note-se que, com recurso ao sistema de informação contabilística em que se baseia a Conta, não é possível apurar o montante destes encargos.

Quanto aos encargos pagos em cada ano, transitados do ano anterior, em 2009, passaram a corresponder ao pagamento de compromissos assumidos em anos anteriores<sup>7</sup> (e não a facturas com

---

<sup>1</sup> Fundo de Desenvolvimento Empresarial, Fundo de Modernização do Comércio, Fundo de Fiscalização, e Fundo Florestal Permanente.

<sup>2</sup> Empregando as classificações adequadas, designadamente, por orgânica e económica.

<sup>3</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho; com as alterações introduzidas pelos Decreto-Lei n.º 275-A/93 de 9 de Agosto, Decreto-Lei n.º 113/95, de 25 de Maio, Lei n.º 110-B/96, de 23 de Março, e Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de Outubro.

<sup>4</sup> Este ponto do Parecer deve ser tido em consideração conjuntamente com o conteúdo da Caixa sobre “Dívida não financeira” constante do Volume I onde, para além dos encargos assumidos e não pagos por serviços integrados e SFA, 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>5</sup> “Quadro 52 – Encargos assumidos e não pagos”, “Quadro 72 – Saldos em 31/12/2009 de encargos assumidos e não pagos (excluindo SNS)” (objecto de correcção através de errata ao Relatório da CGE/2009, publicada no site da DGO a 13/09/2010) e “Quadro 73 – Dívidas em 31/12/2009 do SNS”, constantes do Volume I da CGE/2009.

<sup>6</sup> Note-se que este montante se refere, exclusivamente aos serviços da administração central, pelo que é inferior ao evidenciado na Caixa – Dívida não financeira, do Volume I do Parecer. Nessa Caixa, abrangendo também entidades públicas empresariais e sociedades anónimas de capitais públicos, a dívida apurada pelo Tribunal totaliza € 2.239,4 milhões.

<sup>7</sup> Cfr. ponto 7.5 do título I da Circular n.º 1343/2008, de 1 de Agosto e ponto n.º 2 da Circular n.º 1351/2009, de 14 de Maio.



prazo de pagamento até 31 de Dezembro do ano anterior), sendo identificados através de sublínea cuja segunda posição do campo será necessariamente 9<sup>1</sup>.

Em 2009, o pagamento de “dívidas transitadas de 2008” pelos serviços integrados e pelos SFA<sup>2</sup>, tendo-se excluído (consolidado) as transferências entre as respectivas unidades, ascendeu, respectivamente, a € 214,2 milhões e a € 869,3 milhões, totalizando € 1.083,5 milhões.

Conforme tem sido reiteradamente salientado pelo Tribunal, os encargos públicos devem ser pagos nas datas legal ou contratualmente estabelecidas, devendo o controlo da despesa ser efectuado a montante, na altura da criação dos encargos e não no momento do seu pagamento.

O diferimento dos pagamentos para o ano seguinte, contraria o princípio da anualidade estabelecido na Lei de Enquadramento Orçamental e, entre outros aspectos adiante referidos, acarreta, por vezes, o pagamento de juros, pondo em causa a aplicação do princípio da boa gestão financeira<sup>3</sup>.

O Tribunal, nos sucessivos Pareceres sobre a Conta, tem vindo a acompanhar algumas situações de subsídios e transferências em que, habitualmente, se verifica a transição de encargos por pagar. Assim, relativamente aos encargos decorrentes dos apoios à actividade de produção de energia eléctrica por pessoas singulares ou por pessoas colectivas de direito público ou privado<sup>4</sup>, a Direcção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) informou que se encontrava em dívida, no final de 2009, € 5.826.869<sup>5</sup> (a que acrescem juros, já superiores a um milhão de euros) relativos a pagamentos efectuados pela EDP em 2002. Questionada quanto ao “trastar” do processo, a DGEG informou que: “A falta de pagamento da dívida à EDP deve-se ao facto do O.E. não prever uma verba para o efeito”, situação que não se compreende.

No que refere aos valores em dívida relativos ao “subsídio à electricidade verde”, de acordo com a estimativa do IFAP, ascendiam a € 3,0 milhões no final de 2009, contra € 7,5 milhões, no final de 2008, correspondendo a situações que não reuniam condições para pagamento<sup>6</sup> e à decisão do Conselho Directivo do IFAP de suspender alguns pagamentos<sup>7</sup>.

No que respeita aos encargos assumidos no âmbito dos contratos relativos à convergência tarifária da energia eléctrica, celebrados em 2003 com as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, os seus valores definitivos apurados pela ERSE (Entidade Reguladora para os Serviços Energéticos), ascendem a cerca de € 103,4 milhões, pagáveis em prestações, no período de 2003 a 2013. Deste montante, em 31 de Dezembro de 2009, estavam vencidos e não pagos encargos no valor global de

<sup>1</sup> Continuam a verificar-se casos em que a designação do campo refere tratar-se de despesas de anos anteriores, sem que tenha sido utilizado o dígito 9 na segunda posição da sublínea.

<sup>2</sup> Note-se que a execução orçamental dos SFA, apresentada no SIGO, permite identificar as despesas de anos anteriores quer ao nível da sublínea, através do 2.º dígito 9, quer através da inscrição na coluna com a designação “Despesas pagas de anos anteriores”, verificando-se algumas diferenças. Na presente análise considerou-se a totalidade dos valores, identificados por qualquer dos processos.

<sup>3</sup> Princípio estabelecido no artigo 42.º da Lei de enquadramento orçamental e no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (a despesa deve satisfazer o princípio da economia, eficiência e eficácia).

<sup>4</sup> Previsto no Decreto-Lei n.º 189/88, de 27 de Maio e suas alterações.

<sup>5</sup> Apuramento inalterado desde 2007.

<sup>6</sup> Não apresentação, junto do IFAP de certidões de situação regularizada perante a segurança social, em pagamentos de valor superior a € 4.987,98.

<sup>7</sup> No caso de facturas apresentadas após a data de fim do subsídio (28/02/2006), cujo período de facturação se iniciava antes de 28/02/2005.

€ 2,6 milhões<sup>1</sup> (vencidos nesse ano), a que acrescem juros de mora, expressamente previstos naqueles contratos. Note-se que, no ano em apreço, foram pagos € 62,7 milhões (dos quais € 5,0 milhões de juros de mora), representando um esforço orçamental significativo de regularização de dívida vencida entre 2004 e 2009, sobrevalorizando a despesa de 2009<sup>2</sup>, em detrimento da paga nos anos anteriores.

Em termos gerais, devem ser estudadas soluções para resolver o problema do atraso no pagamento das despesas do Estado (serviços integrados e SFA), pois tal procedimento limita-se a adiar o pagamento de encargos sem que corresponda a qualquer redução na despesa economicamente realizada, tanto mais que, para além das consequências financeiras para o Estado (juros de mora), o atraso nos pagamentos envolve custos sociais (não contabilizados), nomeadamente dificuldades de gestão financeira para os fornecedores do Estado, em particular para os de menor dimensão.

O Governo deverá assim assegurar a inscrição das dotações orçamentais necessárias ao pagamento das despesas legal ou contratualmente assumidas<sup>3</sup>.

### 3.1.3 – Prazo médio de pagamentos

O Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH)<sup>4</sup> tem em vista reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas, num quadro de gestão por objectivos em que são fixados objectivos para os prazos de pagamento e previstas a monitorização e publicitação de indicadores sobre a evolução desses prazos, bem como a criação de incentivos segundo o seu grau de cumprimento.

A avaliação do grau de cumprimento dos objectivos é feita anualmente, com base na variação homóloga do prazo médio de pagamento (PMP) registado no final do 4.º trimestre do ano. A sua divulgação, relativamente aos serviços da administração directa e indirecta do Estado compete à DGO, que, em Abril de 2010, publicou na sua página electrónica os dados de 2009, excepto no que refere ao PMP de serviços ligados a órgãos de soberania ou à defesa e segurança nacionais<sup>5</sup>, o que não se compreende uma vez que na Resolução do Conselho de Ministros que criou esta obrigação (e os diplomas subsequentes) não estão previstas excepções.

Relativamente aos dados divulgados, o PMP ponderado da administração directa e indirecta do Estado no final de 2009 era de 44 dias (uma redução de 7 dias, em relação aos dados relativos ao fim de 2008, divulgados em Abril de 2009). Quanto ao objectivo fixado para o PMP de 2009<sup>6</sup>, constatou-se que foi superado por 312 (79,2%) dos serviços, cumprido por 28 (7,1%) e não cumprido por 54 (13,7%). O PMP, no final do ano, era igual ou superior a 40 dias para 84 serviços, e o PMP mais elevado era de 259 dias (melhorou 77 dias, em relação ao ano anterior).

---

<sup>1</sup> Electricidade dos Açores, SA (€ 0,8 milhões), ex-Fundo Regional de Apoio às Actividades Económicas (€ 0,6 milhões) e Empresa de Electricidade da Madeira, SA (€ 1,1 milhões).

<sup>2</sup> Outro exemplo deste esforço é a regularização da dívida (€ 7,7 milhões) à CLCM – Companhia Logística de Combustíveis da Madeira, S.A., mencionada neste mesmo ponto do Parecer sobre a CGE/2008.

<sup>3</sup> Em cumprimento do artigo 16.º da Lei de enquadramento orçamental.

<sup>4</sup> Criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, publicada a 22 de Fevereiro.

<sup>5</sup> Procedimento já adoptado na divulgação do PMP de 2008, em Abril de 2009. A indicação nominal dos serviços não divulgados consta do ponto 3.1.b) do Parecer sobre a CGE/2008.

<sup>6</sup> Nesta análise não foram considerados 12 serviços criados em 2009, para os quais não foram fixados objectivos.



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. Assim, a indicação da data da factura mais antiga em dívida, juntamente com a divulgação do PMP, permitiria uma melhor leitura do posicionamento global dos serviços em relação aos seus fornecedores.

No tocante aos organismos que integram o Serviço Nacional de Saúde, compete à Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) centralizar a informação sobre o PMP. De referir que, embora a ACSS disponha de uma base de dados com a informação contabilística dos diversos organismos, não a utiliza como fonte de informação no cálculo do PMP, devido a atrasos na prestação dessa informação. Assim, para o efeito, criou um ficheiro em Excel, a preencher pelos organismos, tendo-se constatado que cinco introduziram erros nas fórmulas de cálculo<sup>1</sup>, situação a corrigir, de modo a que os organismos possam apenas preencher os dados de base, o que permitirá assegurar a integridade e uniformidade das fórmulas de cálculo.

A ACSS, na sua resposta, refere que “(...) se encontra em curso um projecto (...) de criação de uma base de dados para recolha da informação necessária para o cálculo do Prazo Médio de Pagamento do SNS. A introdução dos dados passará a ser efectuada, pelas respectivas instituições, num módulo do SIEF/OBI (Sistema de Informação Económico Financeira) através de autenticação prévia”.

A fiabilidade do cálculo do PMP, dos organismos da Administração Central, depende da qualidade da informação prestada aos serviços responsáveis pela sua divulgação (DGO e ACSS). Nesse âmbito, em 2010, foram emitidos pareceres escritos sobre a qualidade dos processos de apuramento e de reporte da informação financeira por quatro controladores financeiros<sup>2</sup>. Desses pareceres salientam-se as considerações genéricas, já assinaladas no ano transacto, que evidenciam limitações ao apuramento dos dados:

- ◆ O SIC<sup>3</sup>, sendo a base principal da informação remetida, não obstante incluir um subsistema referente à contabilidade de compromissos, encontra-se vocacionado para o controlo administrativo da despesa na óptica de caixa. Quanto ao registo dos compromissos assumidos verifica-se que a cultura vigente nos serviços perspectiva a sua contabilização, não no momento em que o encargo é assumido, mas apenas aquando da verificação das condições formais e materiais para se poder efectuar o respectivo pagamento.
- ◆ O conceito de encargos assumidos e não pagos respeita a dívidas presentes, cujos documentos comprovativos já foram aceites pelo devedor, ou casos em que já se verificaram as transacções físicas geradoras da dívida, não tendo ainda sido recebidos os respectivos comprovativos, situação que implica o recurso a registos extra-contabilísticos complementares para identificação e apuramento dos encargos.

<sup>1</sup> Apurou-se que estes erros em quatro casos afectavam o PMP divulgado, mas não o correspondente grau de cumprimento dos objectivos.

<sup>2</sup> Dos Ministérios da Cultura, da Educação, dos Negócios Estrangeiros e da Administração Interna. No ano transacto pronunciaram-se seis controladores financeiros, dos Ministérios da Cultura, dos Negócios Estrangeiros, da Economia e Inovação, da Justiça, da Saúde e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

<sup>3</sup> SIC – Sistema de Informação Contabilística, para o processamento da despesa dos serviços integrados.

Quanto a questões específicas, abordadas pelos controladores financeiros, salientam-se: desconhecimento de eventuais encargos em dívida assumidos pelos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros; despesas com aquisição de bens e serviços das orgânicas —“Visitas de Estado e Equiparadas” e —“Cinemas e Reuniões Ministeriais” registadas no agrupamento *outras despesas correntes*, que não são abrangidas no cálculo do prazo médio de pagamento; 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; inclusão, na informação reportada, de compromissos que não reuniam condições para ser pagos.

Para ultrapassar as deficiências apontadas pelos controladores financeiros é indispensável que:

- ◆ Seja dado integral cumprimento à Lei de Enquadramento Orçamental, designadamente, no que refere à adequada orçamentação de encargos legal ou contratualmente fixados e também no cumprimento do princípio da especialização, mediante a utilização da classificação económica adequada (e não em rubricas de carácter residual)<sup>1</sup>;
- ◆ Os compromissos sejam pagos nos prazos contratuais, independentemente da natureza, pública ou privada, do fornecedor.

No que refere à obrigação dos organismos com PMP 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, em 34 organismos é de notar que apenas foram identificados quatro casos de cumprimento<sup>2</sup>. Quanto ao conteúdo dos ficheiros de divulgação verificou-se que não é uniforme<sup>3</sup>. Constatou-se também que não foi atribuída a qualquer entidade a verificação do cumprimento dessa obrigação.

Assim, a Lei deverá 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 PMP.

### **3.1.4 – Sobrevalorização da “despesa paga” do Orçamento dos serviços integrados na parte não utilizada das verbas transferidas para as contas dos organismos**

Relativamente à execução orçamental dos serviços integrados, a CGE evidencia como —“pagamentos efectuados”, além do pagamento efectivo de despesas (a terceiros), as transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos (aqui incluindo as suas contas no Tesouro com essa natureza), designadamente para constituição e reforço dos fundos de maneo dos serviços integrados, para contas de operações específicas do Tesouro<sup>4</sup>, e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira.

---

<sup>1</sup> Cfr. ponto 3.1.7.

<sup>2</sup> Pesquisa efectuada entre 10 e 11 de Agosto de 2010.

<sup>3</sup> Em dois casos a listagem indica apenas, por fornecedor, o montante global em dívida; num acrescenta a data da factura mais antiga; e, no outro, indica também o número de cada documento, a sua data de emissão, de contabilização, o seu valor, a conta onde foi lançado e os dias de atraso até à data considerada.

<sup>4</sup> Caso das verbas orçamentais afectas à gestão da dívida pública, geridas pelo IGCP, e de verbas inscritas no Capítulo 60 — “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças, geridas pela DGTF.



Em 2009, continuaram ainda a verificar-se essas transferências de verbas para as contas de organismos dotados de autonomia apenas administrativa<sup>1</sup>, como sejam, os dos três ramos das Forças Armadas e o Estado-Maior General, os estabelecimentos de ensino básico e secundário e, pela sua natureza específica, os serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Nestes casos, são organismos distintos o serviço que realiza economicamente as despesas e o serviço que processa as verbas orçamentais; assim, o processamento da despesa orçamental, ainda que efectuado através destes sistemas e registado na Conta como —pagamentos efectuados”, não corresponde a pagamentos a terceiros e sim a transferências de verbas para contas bancárias dos serviços, pelas quais esses pagamentos serão posteriormente efectuados.

Relativamente às verbas orçamentais transferidas, tem-se verificado que o seu montante é superior ao utilizado pelos serviços, em pagamentos efectivos, durante o ano económico a que respeitam, destacando-se o caso específico das verbas a transitar para o ano seguinte que, por definição, não se destinam a ser utilizadas durante o ano económico em que foram requisitadas, embora constem da Conta como —pagamentos efectuados”. Essas verbas orçamentais não utilizadas constituem uma sobrevalorização da despesa orçamental dos serviços integrados, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte, quer através de reposições não abatidas nos pagamentos (permitindo a abertura de créditos especiais na despesa), quer através do acréscimo dos saldos de gerência (serviços e fundos autónomos)<sup>2</sup>.

Relativamente à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso, o Tribunal reitera a recomendação sobre o estrito cumprimento da disposição sobre o pedido de libertação de créditos que consta dos sucessivos decretos-lei que em cada ano estabelecem as normas de execução orçamental. Assim, os serviços e fundos autónomos, “(...) só podem utilizar as dotações inscritas no Orçamento do Estado após esgotadas as suas receitas próprias não consignadas a fins específicos”<sup>3</sup>.

No que respeita aos saldos que são repostos no ano seguinte como receita do Estado que, em 2009, ascenderam a € 213,7 milhões, embora no Relatório sobre a CGE sejam analisadas as *reposições não abatidas nos pagamentos*<sup>4</sup>, essa análise não distingue, na sua totalidade, as que resultam de pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores, das que resultam de verbas não utilizadas pelas entidades a que se destinaram as transferências orçamentais (reposição de saldos).

Neste processo das reposições não abatidas nos pagamentos, que compromete o rigor das contas públicas, destaca-se um tipo especial de saldos repostos – resultantes das verbas transferidas em excesso para os serviços com autonomia (constituindo despesa adicional do ano) e destinadas a reforçar, no ano seguinte, as correspondentes dotações orçamentais, através da abertura de créditos especiais, com contrapartida em receita resultante dessas reposições não abatidas. Em 2009, estas verbas ascenderam a € 143,2 milhões, para as quais o Ministério da Defesa Nacional contribuiu com

<sup>1</sup> Estas transferências são efectuadas pelos serviços processadores, referidos no artigo 13.º do Decreto de execução orçamental.

<sup>2</sup> Relativamente aos SFA, em 2009, a obrigatoriedade da reposição desses saldos, segundo o disposto no artigo 6.º do Decreto de execução orçamental, continuou a não se aplicar às verbas consignadas no Orçamento do Estado a: —Investimentos do Plano” respeitantes a projectos com financiamento comunitário; despesas de funcionamento dos serviços sociais e organismos financiados pelo Serviço Nacional de Saúde; outras despesas que mereçam a concordância do Ministro das Finanças.

<sup>3</sup> Cfr. artigo 8.º do decreto de execução orçamental.

<sup>4</sup> Página 88 do Volume I.

€ 108,2 milhões (75,6% daquele valor, sendo uma parte significativa referente a verbas da Lei de Programação Militar).

Para evidenciar os montantes envolvidos, indicam-se no quadro seguinte, para os anos de 2005 a 2009 (1) o valor total das reposições não abatidas e (2) o valor global dessas reposições que serviu de contrapartida à abertura de créditos especiais.

**Quadro III.1 – Abertura de créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas**

(em milhares de euros)

Ano	Reposições não abatidas nos pagamentos (1)	Créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas (2)	(1) - (2)
2005	210 647	131 457	62,4
2006	164 199	88 088	53,6
2007	174 144	116 052	66,6
2008	254 492	182 598	71,8
2009	213 717	143 196	67,0

Fonte: (1) – Valores da CGE (ano), Capítulo 15 da Receita – “Reposições não abatidas nos pagamentos”.

(2) – Valores da CGE (ano), alterações orçamentais registadas no Capítulo 15 da Receita – “Reposições não abatidas nos pagamentos”.

Conforme se evidencia no quadro, a proporção das reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais variou entre 53,6% e 71,8%, ou seja, uma parte significativa das verbas transferidas em excesso para os organismos (e registadas na CGE como “pagamentos efectuados”) teve já como propósito a sua integração nas correspondentes dotações orçamentais do ano seguinte, através do mecanismo da abertura de créditos especiais.

Quanto ao ano de 2009, desconhece-se ainda o total das reposições que virão a ocorrer até ao final de 2010. Os montantes repostos até 29/07/2010<sup>1</sup> ascendiam a € 50,5 milhões<sup>2</sup>, estando a despesa de 2009, pelo menos, sobreavaliada neste montante.

Dados os efeitos descritos em termos de transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, o efeito sobre o défice da CGE de cada ano e também o efeito sobre a tesouraria do Estado, a requisição de verbas orçamentais em excesso para integração nas dotações do ano seguinte através da abertura de créditos especiais, ou para transição como saldo para a gerência seguinte em posse do serviço, deverá ser utilizado apenas em situações excepcionais ou quando se trate de receitas consignadas ao pagamento de despesas determinadas, conforme já se recomendou em anteriores Pareceres, devendo o Ministério das Finanças e da Administração Pública dedicar especial atenção a essas situações.

Na sua resposta, a DGO refere que:

*“(...) estão em curso um conjunto de medidas no processo de disseminação do POCF que permitirão obviar os constrangimentos identificados (...):*

<sup>1</sup> Dados comunicados pela DGO, reportados àquela data e, no tocante à “reposição de saldos do capítulo 60 do OE 2009”, Mapa n.º 20 – Despesas excepcionais da CGE/2009 (Volume II, Tomo I).

<sup>2</sup> Deste montante € 26,0 milhões referem-se a receitas gerais (€ 25,3 milhões relativos ao Ministério da Defesa Nacional e € 0,7 milhões ao Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento), € 16,4 milhões a financiamento nacional associado a co-financiamento comunitário e o restante às verbas transferidas para a conta “Saldos do capítulo 60 do OE/2009” e não utilizadas (cfr. ponto seguinte).





- Adesão ao POCP numa das modalidades disponibilizadas pela Gerap, prevista para o final de 2012 (...);
- Adesão plena ao POCP dos serviços do MDN, para efeitos de integração de informação nos sistemas centrais da DGO (...). Refira-se que os serviços do Capítulo 01 do Ministério da Defesa integraram este processo em Janeiro de 2011, prevendo-se a integração dos restantes em 2012”.

### 3.1.5 – Subavaliação (ou sobrevalorização) da “despesa paga” resultante da transferência do saldo de diversas dotações inscritas no Cap. 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças e da Administração Pública para contas de operações específicas do Tesouro

A Lei do Orçamento do Estado para 2009 continuou a permitir que os saldos das dotações afectas às rubricas de classificação económica relativas a *transferências correntes, subsídios, activos financeiros e outras despesas correntes* inscritas no Capítulo 60 – Despesas excepcionais, fossem transferidos para uma conta especial no Tesouro, a utilizar na liquidação das respectivas despesas até 15 de Fevereiro de 2010, desde que a obrigação tivesse sido constituída até 31/12/2009 e fosse nessa data conhecida ou estimável a quantia necessária para o seu cumprimento<sup>1</sup>.

Quanto aos efeitos deste processo continuado sobre a despesa, a receita e o défice de 2009, verificou-se:

- ◆ A diminuição (subavaliação) da despesa do OE/2009 em € 37.479.136 (diferença entre o valor da transferência de verbas orçamentais para a conta –Saldos do Capítulo 60 do OE/2009” e o que o OE/2009 deixou de suportar pela utilização das verbas da conta de operações específicas do Tesouro —Saldos do Capítulo 60 do OE/2008”);
- ◆ O aumento da receita do OE/2009 em € 20.357.265 (reposição como receita do OE/2009 da verba não utilizada de –Saldos do Capítulo 60 do OE/2008”);
- ◆ A diminuição do défice do OE/2009 em € 57.836.401 igual à diferença dos efeitos sobre a despesa e a receita do OE/2009, e igual ao valor da diferença entre as verbas do OE/2009 (€ 34.772.827) e do OE/2008 (€ 92.609.228) transferidas para as respectivas contas de operações específicas do Tesouro.

O procedimento adoptado contraria o princípio da anualidade<sup>2</sup>, pelo que o Tribunal reitera a sua recomendação no sentido de ser dada especial atenção à transferência dos saldos das dotações orçamentais para contas de operações específicas do Tesouro.

A DGO, na sua resposta, refere que se tem “(...) salvaguardado o princípio da anualidade, na medida em que as transferências no final do ano para a conta de OET “Saldos do Capítulo 60.º do OE” têm sido criteriosas, só justificadas por motivos excepcionais e nos casos em que a obrigação para o Estado tenha sido constituída até 31 de Dezembro (...)”.

<sup>1</sup> Cfr. artigo 136.º da Lei do Orçamento.

<sup>2</sup> Princípio consagrado no artigo 4.º da Lei de enquadramento orçamental.

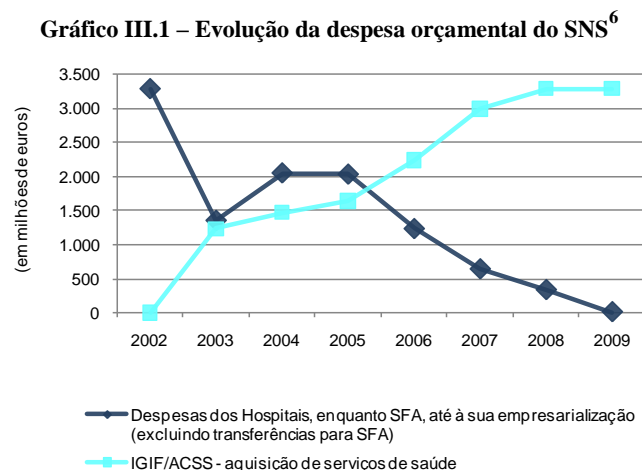
Embora aplicado apenas a situações excepcionais, este procedimento permite considerar como despesas pagas no ano despesas que, efectivamente, apenas serão pagas no ano seguinte, pelo que, estando a Conta elaborada em base “caixa”, este procedimento contraria o princípio da anualidade, como se referiu anteriormente.

### 3.1.6 – Comparabilidade da despesa da CGE ao longo do tempo

A comparabilidade da despesa tem sido afectada, nos últimos anos, essencialmente, por três factores:

- ◆ Alteração do universo de serviços abrangidos pela Conta – em 2009, em resultado do processo de conversão dos hospitais e outros serviços em empresas<sup>1</sup>, em fundações<sup>2</sup>, em associações públicas<sup>3</sup>, extinção ou criação de serviços<sup>4</sup> e, ainda, por, pontualmente, alguns serviços não prestarem informação sobre a sua execução orçamental.

A conversão de serviços em entidades não abrangidas pela Conta Geral do Estado, não significa, necessariamente, uma redução da despesa do Estado, conforme foi demonstrado no Parecer sobre a CGE/2008<sup>5</sup>. Embora a despesa destas entidades deixe de ser evidenciada na Conta, geralmente, o Estado continua a assegurar o seu financiamento, designadamente através de transferências do Orçamento. No caso dos hospitais, esse financiamento assume a forma de *aquisição de serviços de saúde*, pagos pela ACSS aos hospitais empresarializados. O gráfico seguinte compara a despesa dos hospitais enquanto SFA (antes da empresarialização), com as verbas pagas pela ACSS naquela rubrica de classificação económica.



<sup>1</sup> Arsenal do Alfeite (convertido em sociedade anónima com capitais exclusivamente públicos) e quatro hospitais, que deram origem a três entidades públicas empresariais).

<sup>2</sup> Caso das Universidades do Porto, Aveiro e do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

<sup>3</sup> Abrange os 28 centros protocolares de formação profissional, considerados como SFA até 2009.

<sup>4</sup> Não se incluem as situações de fusão de organismos uma vez que, em princípio, continuarão a assegurar as funções previstas, embora organizadas de outra forma.

<sup>5</sup> Cfr. ponto 3.1.e) desse Parecer.

<sup>6</sup> Em 2003, a ACSS (então IGIF) classificou a verba paga aos hospitais empresarializados como *transferências correntes*. No gráfico, para efeitos de simplificação (e clareza de comparação) esta verba aparece como *aquisição de serviços de saúde*.



Da análise do gráfico, constata-se que existe um efeito de compensação entre a despesa que era registada na CGE, pelos hospitais que foram empresarializados até ao final de 2009, e a que passa a ser processada pela ACSS em *aquisição de serviços de saúde*. Deste modo, em termos globais, a preços correntes, a empresarialização dos hospitais não retirou, em valores nominais, da CGE a despesa do Estado com o SNS, diminuindo apenas o grau de desagregação dessa despesa (apresentada numa única rubrica de classificação económica).

- ◆ Alteração de critérios contabilísticos, apresentando maior impacto, em 2009<sup>1</sup>, as relativas a:
  - ◇ Verbas destinadas à Caixa Geral de Aposentações (CGA)<sup>2</sup>, essencialmente no tocante à designada “contribuição do Estado para a CGA”, antes classificada em *despesas com pessoal* passou a ser classificada, em 2009, como *transferências correntes para SFA*, tendo, ao mesmo tempo sido criada a obrigação de os serviços integrados contribuírem para a CGA<sup>3</sup>, aumentando as respectivas *despesas com pessoal*. O conjunto das alterações, que influenciam a distribuição da despesa por classificação económica e orgânica, constam do quadro seguinte:

Tipo de despesa	2008	2009
Contribuição do Estado para a CGA <sup>1</sup>	01.03.05 – Despesas com pessoal/segurança social/contribuições para a segurança social (€ 3.396,1 milhões <sup>2</sup> )	04.03.05 – Transferências correntes/administração central/serviços e fundos autónomos (€ 3.473,9 milhões)
Contribuição dos serviços integrados para a CGA <sup>3</sup>	Não existia	01.03.05 – Despesas com pessoal/segurança social/contribuições para a segurança social (€ 560, 4 milhões)
Outras pensões da CGA a cargo do Estado <sup>4</sup>	04.03.05 – Transferências correntes/administração central/serviços e fundos autónomos (€ 232,4 milhões)	01.03.05 – Despesas com pessoal/segurança social/contribuições para a segurança social (€ 238,7 milhões)

1 Inscrita no Capítulo “Protecção Social” do orçamento do Ministério das Finanças.

2 Dadas as alterações ocorridas em 2009, adiante no Quadro I.4, para efeitos de comparação da evolução efectiva da despesa, estimou-se que apenas parte deste valor (€ 559,1 milhões) corresponderia, em 2008, à “contribuição dos serviços integrados para a CGA” mantendo-se em *despesas com pessoal*, sendo o restante (€ 2.837,0 milhões) reclassificado em *transferências correntes para SFA*.

3 A suportar, em 2009, por conta do orçamento de cada serviço integrado.

4 Verba inscrita no Capítulo “Despesas Excepcionais” do Ministério das Finanças.

Caso não tivesse ocorrido a alteração na classificação da “contribuição do Estado para a CGA” e das “outras pensões da CGA a cargo do Estado”, em 2009, as *despesas com pessoal* seriam superiores em € 3.235,2 milhões (e as *transferências correntes para SFA* inferiores em igual montante).

No tocante à alteração na classificação, em 2009, das “outras pensões da CGA a cargo do Estado” como *despesas com pessoal* não encontra justificação, constatando-se que em 2010 voltaram a ser classificadas em *transferências correntes*.

<sup>1</sup> Em anos anteriores salientam-se as seguintes alterações (cfr. Parecer sobre a CGE/2008, ponto 3.1 e):

– Até ao final de 2007 o recurso a operações específicas do Tesouro para o pagamento de encargos;

– Em 2008 foi criada a contribuição para o serviço rodoviário (receita própria da EP – Estradas de Portugal). A partir deste ano a receita da CGE relativa ao ISP passou a ser reduzida no montante desta contribuição e, na despesa, deixaram de constar transferências do Estado para a EP.

<sup>2</sup> Cfr. Relatórios de Acompanhamento Orçamental da despesa n.ºs 6/2009 – AEO – 2.ª S (–aixa” da página 10 e segs.) e 1/2010 – AEO – 2.ª S (ponto III.1.1), disponíveis no *sítio* do Tribunal de Contas.

<sup>3</sup> Cfr. artigo 41.º da Lei do Orçamento para 2009.

- ◇ As verbas relativas à participação variável dos municípios no IRS<sup>1</sup> deixaram, em 2009, de ser inscritas no Orçamento do Estado: anteriormente eram registadas na receita dos serviços integrados e processadas, na despesa, como transferências para a administração local (€ 374,2 milhões, nesse ano); em 2009 essas verbas passaram a ser apenas registadas na contabilidade dos municípios, sendo a afectação de verbas efectuada à margem do orçamento (€ 379,8 milhões)<sup>1</sup>;
- ◆ Utilização de valores provisórios: esta prática, quando as divergências para os valores definitivos são relevantes, afecta significativamente a comparabilidade dos dados. Dos 18 serviços com dados provisórios na CGE/2009, destaca-se a despesa relativa às administrações regionais de saúde do Alentejo e Algarve, inferior em € 10,8 milhões e € 5,2 milhões, à registada nas respectivas contas de gerência<sup>2</sup>.

Do exposto conclui-se que a comparabilidade da despesa do Estado ao longo do tempo pode, facilmente, conduzir a erros de análise, por estarem a ser comparadas realidades substancialmente diferentes, quer em termos do universo abrangido, quer no que refere aos critérios contabilísticos seguidos.

### 3.1.7 – Especificação da despesa

A Lei de Enquadramento Orçamental estipula que as despesas são fixadas de acordo com uma classificação orgânica, económica e funcional. A actual classificação económica das despesas públicas<sup>3</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 2009, o total da despesa dos serviços integrados e SFA nestas rubricas residuais ascende a € 477,1 milhões (0,3% do total da despesa), sendo o Ministério da Educação responsável por € 368,3 milhões (constituindo 77,2% do total da despesa com essa classificação económica e 4,7% da despesa do Ministério). Os valores mais significativos foram registados nas orgânicas Escolas Secundárias e Agrupamentos de Escolas com Ensino Secundário (€ 174,9 milhões) e Escolas Básicas Integradas, 2.º e 3.º Ciclos e Agrupamentos de Escolas com o 3.º Ciclo do Ensino Básico (€173,6 milhões), correspondendo a 7,7% e 5,7% das respectivas despesas.

Em conformidade com o seu carácter residual, geralmente, a despesa registada nas classificações de *outras despesas correntes* e *de capital* não assume um peso substancial na despesa orçamental dos serviços. Contudo existem alguns casos em que esse peso é significativo, indiciando uma insuficiente especificação das despesas. Esta situação, em 2009, abrange os serviços/orgânicas indicados no gráfico seguinte.

---

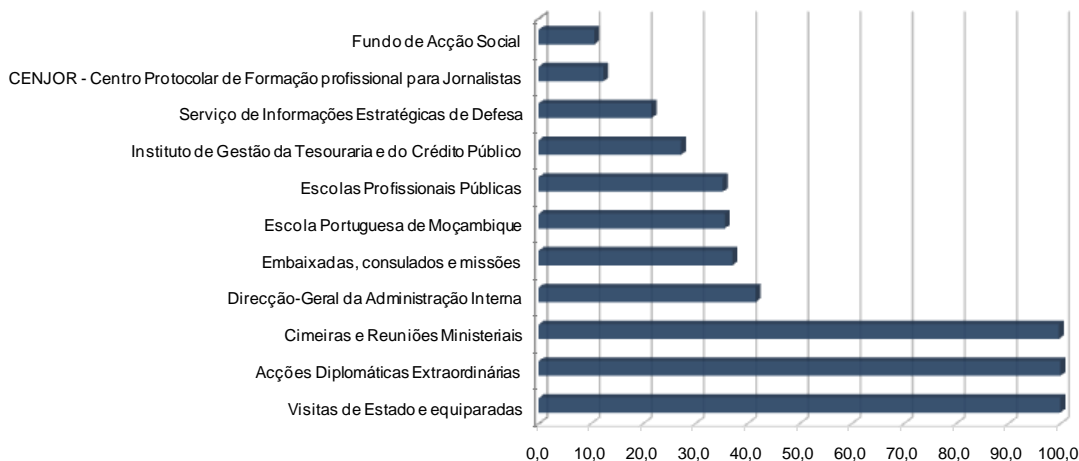
<sup>1</sup> Cfr. ponto II.5.

<sup>2</sup> Recorde-se que no ano transacto a despesa da ARS do Centro estava subavaliada em € 201,7 milhões.

<sup>3</sup> Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.



Gráfico III.2 – Peso das outras despesas correntes e de capital na despesa total do serviço/orgânica (em %)



Estas situações contrariam o princípio da especificação<sup>1</sup>, devendo passar a ser utilizada a classificação económica adequada à natureza dessas despesas.

### 3.2 – Concretização do regime de administração financeira do Estado (RAFE)

Dados os efeitos que o regime financeiro dos organismos tem nos valores da despesa evidenciados na Conta, analisa-se em seguida o estado de concretização da reforma prevista na Lei de Bases da Contabilidade Pública<sup>2</sup> e no regime de administração financeira do Estado<sup>3</sup>.

#### 3.2.1 – Serviços integrados do Estado que transitaram para o novo regime de administração financeira do Estado

Os serviços integrados do Estado que, desde 1993, têm vindo a transitar para o novo regime de administração financeira do Estado (RAFE), passaram a realizar as suas despesas através do SIC (Sistema de Informação Contabilística)<sup>4</sup>, passando a processar pedidos de libertação de créditos, autorizados pelas Delegações da DGO, e realizando os seus pagamentos através dos meios de pagamento do Tesouro. Neste sistema, os fundos saídos dos cofres públicos respeitantes à despesa orçamental correspondem, geralmente, ao pagamento efectivo de despesas dos serviços processadores<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Estabelecido no artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

<sup>2</sup> Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro.

<sup>3</sup> Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

<sup>4</sup> Observa-se que, no final de 2009, começou a ser implementado outro sistema, designado Entidade Contabilística Estado, para o processamento das transferências para SFA. Já em 2008 entrou em funcionamento, a título experimental, o sistema GeRFIP/RIGORE (cfr. ponto 3.2.4).

<sup>5</sup> Como foi já referido, exceptuam-se as transferências de verbas orçamentais para os fundos de maneiio, contas de operações específicas do Tesouro e contas bancárias de vários organismos (incluindo as suas contas no Tesouro), bem como para o ano seguinte através da abertura de créditos especiais.

Embora o diploma que estabeleceu o RAFE previsse que: “*A transição para o novo regime financeiro (...) far-se-á durante o ano económico de 1993, ficando salvaguardada a possibilidade de uma aplicação anterior aos serviços e organismos da Administração Pública que reunirem as condições indispensáveis*”<sup>1</sup>, em 2009, continuavam a não estar integrados nesse regime os estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário, os serviços dos três ramos das Forças Armadas (Marinha, Exército e Força Aérea)<sup>2</sup> e o Estado-Maior General das Forças Armadas.

Conforme se mencionou no ponto 3.1.4, a DGO, na sua resposta refere que “*(...) estão em curso um conjunto de medidas no processo de disseminação do POCP que permitirão obviar os constrangimentos identificados (...)*”.

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

### **3.2.2 – Transição para o novo regime de administração financeira dos organismos com autonomia administrativa e financeira (SFA)**

No que se refere à transição dos SFA para o RAFE, o decreto de execução orçamental para 2009, como em anos anteriores, veio reafirmar que “*São abrangidos pelo regime de administração financeira do Estado (...) os serviços e fundos autónomos que cumpram os requisitos estabelecidos (...), designadamente a aplicação e prestação de contas à luz do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou plano sectorial e cumprimento do princípio da unidade de tesouraria (...)*”, clarificando que cabe “*(...) à Direcção-Geral do Orçamento em articulação com o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., a avaliação do cumprimento destes requisitos*”<sup>3</sup>. No ponto 3.2.4, analisa-se a implementação do POCP (ou dos planos sectoriais), sendo a aplicação do princípio da unidade de tesouraria examinada no Capítulo VIII.

### **3.2.3 – Atribuição e cessação do regime de autonomia administrativa e financeira**

Para a atribuição do regime excepcional de autonomia administrativa e financeira aos serviços e organismos da administração central, a Lei de Bases da Contabilidade Pública exige que tal regime seja o mais adequado para a sua gestão e, cumulativamente, as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais, excluindo as despesas co-financiadas pela União Europeia<sup>4</sup>.

Conforme se examinou no Parecer sobre a CGE/2007, quando a autonomia administrativa e financeira não resulte de imperativo constitucional, da integração do organismo nas áreas do Serviço Nacional de Saúde, de regulação ou de supervisão, ou de “*outras razões ponderosas*”<sup>5</sup>, esse regime deve cessar para os SFA que, durante dois anos consecutivos, não verificarem a regra dos dois terços<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

<sup>2</sup> Ressalvando a especificidade dos Serviços Externos do MNE (Consulados, Embaixadas e Missões) os quais, obviamente, não podem proceder ao pagamento das suas despesas directamente através do SIC.

<sup>3</sup> Cfr n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março.

<sup>4</sup> Cfr n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro.

<sup>5</sup> Designadamente, a gestão de fundos comunitários.

<sup>6</sup> Cfr. artigo 7.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro.



Para aferir do cumprimento desta regra procedeu-se ao tratamento das contas de gerência dos SFA, cujos extractos constam do Volume II da CGE de 2008 e 2009, com a finalidade de verificar o cumprimento do disposto na Lei de Bases da Contabilidade Pública, conjugado com o disposto na Lei de Enquadramento Orçamental. Para esse efeito, foi seguida a metodologia descrita no Parecer sobre a CGE/2007.

O total dos serviços e fundos autónomos que constam da CGE/2009 ascende a 265, tendo-se excluído da análise 226 (85,3%), pelos seguintes motivos: deterem autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional; estarem relacionados com a gestão de projectos co-financiados pela União Europeia; serem entidades de regulação ou supervisão; apresentarem apenas despesas co-financiadas por recursos comunitários em pelo menos um dos anos analisados; indicação, na lei orgânica do serviço, de razões ponderosas para o especial regime de autonomia<sup>1</sup>; qualificação como laboratório do Estado<sup>2</sup>.

Assim, a análise incidiu sobre 39 organismos, em relação aos quais se calculou a percentagem das receitas próprias sobre as suas despesas não co-financiadas, constatando-se que todos cumpriam o critério dos 2/3.

### 3.2.4 – Implementação do POCP

O *Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)*<sup>3</sup> visa criar condições para a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e analítica e “(...) é obrigatoriamente aplicável a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, bem como à segurança social (...)”, podendo existir “formas simplificadas dessa aplicação” e ~~planos sectoriais que se mostrem indispensáveis~~. Também a Lei de Enquadramento Orçamental veio reafirmar que “Os organismos do sector público administrativo ficam sujeitos ao Plano Oficial de Contabilidade Pública”.

De acordo com informação prestada pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública (CNCAP)<sup>4</sup>, no ano de 2009, fecharam contas em *POCP* 60 SFA (72,3%<sup>5</sup> dos serviços a que é aplicável). Quanto aos planos sectoriais (*POC – Educação*, *POCMS* e *POCISSSS*<sup>6</sup>), todos os SFA 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 díspares aplicações informáticas, em 2003 foi aberto um

<sup>1</sup> Consideraram-se neste grupo a Escola Portuguesa de Moçambique e o Instituto Nacional de Propriedade Industrial, já referidos em anteriores Pareceres.

<sup>2</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 141/2005, de 17 de Agosto.

<sup>3</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro.

<sup>4</sup> Complementada com informação recolhida pelos Serviços de Apoio do Tribunal em relação a seis organismos, dos quais três fecharam contas em *POCP* em 2009.

<sup>5</sup> Percentagem calculada considerando um universo de 83 SFA aos quais será aplicável. Este número foi obtido adicionando aos 265 SFA incluídos no Mapa VII da CGE a Assembleia da República (cuja conta não integra aquele mapa) e deduzindo os serviços que no final de 2009 já não integravam o subsector (55 serviços, devido a fusão, serem convertidos em fundação, associação pública ou empresa), os 92 SFA abrangidos pelo *POC – Educação*, e os 36 SFA abrangidos pelo *POCMS* (do Ministério da Saúde).

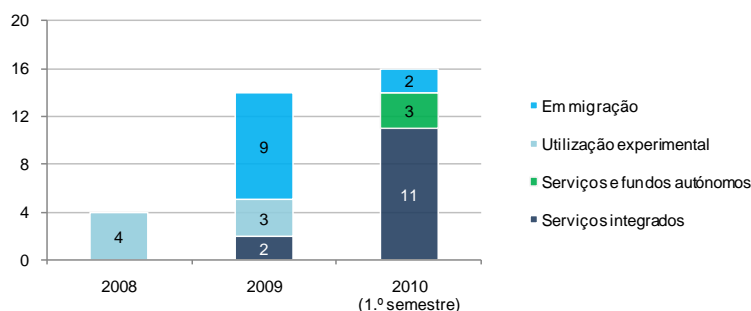
<sup>6</sup> Plano Oficial de Contas das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social.

concurso público internacional<sup>1</sup> para a aquisição de uma aplicação informática, a disponibilizar a todos os serviços integrados, bem como aos SFA que o pretendessem. Contudo, de 2006 a 2008, apenas o Tribunal de Contas (sede e secções regionais) utilizou de forma efectiva essa aplicação.

Actualmente, o modelo de implementação do POCP na administração pública central, divulgado pela Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE (GeRAP), tem por base a “solução GeRFiP” (gestão dos recursos financeiros e orçamentais em modo partilhado<sup>2</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”, ilustrando o gráfico seguinte a evolução dessa utilização, actualizada até ao final do primeiro semestre de 2010<sup>3</sup>.

**Gráfico III.3 – Evolução do número de serviços que utilizam o GeRFiP**



No gráfico anterior, “Em migração” significa que o serviço está a processar a transição para o GeRFiP (nove serviços no final de 2009) e “utilização experimental”, que mantém o sistema de informação anterior, enquanto testa o funcionamento do GeRFiP (três serviços, no final de 2009)<sup>4</sup>. As designações “Serviços integrados” e “Serviços e fundos autónomos” referem-se aos serviços que utilizam o GeRFiP a título definitivo no respectivo subsector (apenas dois serviços integrados no final de 2009).

A GeRAP prevê que, no início de 2011 o GeRFiP seja utilizado por cinquenta serviços e mantém o objectivo de alargar a sua utilização a todos os organismos da administração central até ao final de 2012, quinze anos após a aprovação do POCP.

Refira-se que, após vários anos em que as previsões anualmente avançadas quanto à implementação do POCP foram sendo sucessivamente adiadas<sup>5</sup>, as metas previstas para a adesão dos serviços ao

<sup>1</sup> O correspondente contrato de adjudicação foi “visado” pelo Tribunal de Contas em Dezembro de 2004.

<sup>2</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.

<sup>3</sup> De acordo com a informação prestada pela GeRAP.

<sup>4</sup> Para não sobrecarregar o gráfico, optou-se por não separar por regime de autonomia o número de serviços abrangido por estas situações transitórias.

<sup>5</sup> Cfr. Pareceres sobre a CGE dos anos de 2001 a 2007. De notar que, no Parecer sobre a CGE/2001, com base na informação então prestada pelas competentes entidades, se referia 2006 como a data prevista para a conclusão da implementação do POCP (cfr. ponto 3.2 c)).





GeRFiP, têm vindo a ser cumpridas. A evolução deste processo continuará a ser acompanhada pelo Tribunal.

Sem acrescentar outros argumentos aos expendidos no preâmbulo do diploma que aprovou o POCP<sup>1</sup>, além do facto de a Lei de Enquadramento Orçamental fazer depender da sua adopção (e dos planos sectoriais) por todos os serviços, a apresentação na Conta Geral do Estado dos ~~mapas~~ dos compromissos assumidos<sup>2</sup>, mais uma vez se reafirma a necessidade da sua rápida implementação, para que possa ser dado cumprimento aos objectivos enunciados nesses diplomas.

### 3.3 – Evolução da despesa da administração central

Com as reservas antes apontadas, analisa-se, nos pontos seguintes, a despesa registada na Conta.

#### 3.3.1 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga

Neste ponto note-se que as dotações à disposição dos serviços para a realização de despesa são as ~~dot~~ dotações corrigidas deduzidas de cativos” (dotação inicial, corrigida de alterações orçamentais menos cativações ou congelamentos<sup>3</sup>), informação que não figura nos mapas da Conta Geral do Estado, perdendo a informação relativa às dotações orçamentais algum significado.

Na sua resposta, a DGO refere que esta informação “(...) não figura nos mapas da CGE, uma vez que os cativos constituem um instrumento de gestão orçamental.”.

Considerando que este ~~instrumento~~ instrumento de gestão” condiciona a execução orçamental dos serviços, afigura-se relevante a sua divulgação.

Em conformidade com anteriores recomendações do Tribunal, o Relatório da Conta, no que refere aos serviços integrados, apresenta, desde 2006, dados relativos às verbas ~~cativas~~ cativas” no final do ano, desagregadas por ministério e classificação económica<sup>4</sup>. Relativamente aos SFA, o Relatório da CGE/2009, apenas indica os cativos por classificação económica<sup>5</sup>, embora também tivessem sido apresentados por classificação orgânica nos dois anos anteriores.

<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro.

<sup>2</sup> Cfr. artigo 76.º, n.º 3, alínea j) e n.º 4, alínea g).

<sup>3</sup> Diferentemente da anterior lei que não previa cativações, a actual Lei de enquadramento orçamental prevê, no seu artigo 31.º, que a Lei do Orçamento do Estado contenha “A eventual indicação das verbas inscritas no orçamento que (...) ficam cativas, até o Governo autorizar a sua utilização, total ou parcial (...)” e, no artigo 40.º, que o decreto de execução orçamental contenha “A indicação das dotações orçamentais que ficam cativas e das condições a que fica condicionada a sua utilização, total ou parcial”.

<sup>4</sup> Quadros 43 e 47 do Volume I da CGE/2009.

<sup>5</sup> Quadro 67 do Volume I da CGE/2009.

### 3.3.1.1 – Serviços integrados

No quadro seguinte, por Ministério, comparam-se as dotações finais do Orçamento dos serviços integrados, deduzidas de cativos, com a “despesa paga” por conta dessas dotações:

**Quadro III.2 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga, por Ministério (serviços integrados)**

(em euros)

Ministério	Orçamento final (1)	Cativos (2)	Despesa paga		
			Em valor (3)	Taxa de execução (3)/[(1)-(2)]*100	Inferior à média (%)
Encargos Gerais do Estado	3 215 969 407	1 075 733	3 212 105 811	99,9	
Presidência do Conselho de Ministros	226 509 260	5 286 829	200 669 490	90,7	
Negócios Estrangeiros	365 967 593	3 155 142	346 912 409	95,6	
Finanças e da Administração Pública	126 471 106 645	32 044 517	88 112 652 486	69,7	X
Defesa Nacional	2 417 481 906	108 404 182	2 178 687 301	94,4	
Administração Interna	2 001 865 377	17 647 882	1 899 134 461	95,7	
Justiça	1 424 736 777	15 394 367	1 327 190 616	94,2	
Ambiente, Orden. do Território e Desenv. Regional	263 772 044	7 066 883	220 581 322	85,9	
Economia e da Inovação	160 980 143	8 688 684	135 217 759	88,8	
Agricultura, do Desenv. Rural e das Pescas	510 484 255	23 201 435	403 565 378	82,8	
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	214 596 048	13 616 169	183 525 398	91,3	
Trabalho e Solidariedade Social	7 132 965 798	5 436 967	7 107 528 281	99,7	
Saúde	8 377 489 979	11 696 356	8 355 835 440	99,9	
Educação	7 456 863 949	12 358 295	7 196 784 865	96,7	
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 756 951 969	3 636 239	1 729 100 076	98,6	
Cultura	173 485 131	1 063 077	153 400 754	89,0	
<b>Total</b>	<b>162 171 226 281</b>	<b>269 772 757</b>	<b>122 762 891 847</b>	<b>75,8</b>	

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

Conforme se analisou no ponto 1.3.1, o total das dotações aprovadas pela Lei do Orçamento do Estado, no montante de € 161.328,6 milhões, foi durante a execução orçamental elevado em € 842,6 milhões (0,5%), em resultado da abertura de créditos especiais aprovados pelo Governo (€ 836,9 milhões), das alterações ao Orçamento do Estado (€ 5,7 milhões), ascendendo o orçamento final a € 162.171,2 milhões. Note-se que o valor do Orçamento final não corresponde às verbas disponíveis (utilizáveis) uma vez que, de acordo com informação constante da base de dados de execução orçamental (SIGO), inclui montantes que permaneceram cativos no final do ano, no valor global de € 269,8 milhões.

A despesa orçamental totalizou € 122.762,9 milhões, o que representa 75,8% do orçamento final deduzido dos cativos (e 76,1% do orçamento inicial). Note-se que o Ministério das Finanças e da Administração Pública absorvia 78,0% do orçamento final e apenas executou 69,7% das verbas disponíveis, sendo o único com uma taxa de execução inferior à média. Neste Ministério, das dotações disponíveis (dotações corrigidas deduzidas de cativos), não foram utilizados € 38.326,4 milhões, dos quais € 19.000,0 milhões relativos à Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira e € 18.095,1 milhões a encargos da dívida pública.



### 3.3.1.2 – Serviços e fundos autónomos

O quadro seguinte apresenta, por departamento ministerial, a comparação entre o total previsto nos orçamentos privativos dos respectivos SFA e a correspondente execução da despesa.

De notar que, no total dos Encargos Gerais do Estado e no total geral, para permitir a comparação entre os valores orçamentados e a execução, na coluna dos “orçamentos privativos finais” foram excluídos os valores relativos à Assembleia da República, uma vez que, como foi já referido, a informação sobre a execução orçamental desta entidade não foi inserida no sistema de informação e gestão orçamental (SIGO/SFA), pelo que também não consta dos mapas gerais da Conta Geral do Estado<sup>1</sup>.

Quadro III.3 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga, por Ministério (SFA)

(em euros)

Ministério	Orçamentos privativos finais (1)	Cativos (2)	Despesa paga		
			Em valor (3)	Taxa de execução (3)/[(1)-(2)]*100	Inferior à média (%)
Encargos Gerais do Estado (a)	51 115 738	1 243 776	44 550 846	89,3	
Presidência do Conselho de Ministros	188 526 802	5 400 029	131 961 882	72,1	X
Negócios Estrangeiros	23 965 377	644 470	22 254 697	95,4	
Finanças e da Administração Pública	9 251 712 398	7 045 182	8 867 586 058	95,9	
Defesa Nacional	186 568 852	6 869 553	146 902 047	81,7	X
Administração Interna	175 268 360	1 001 218	155 586 694	89,3	
Justiça	1 647 049 480	5 322 266	759 688 775	46,3	X
Ambiente, Ordenamento do Território e Desenv. Regional	638 255 567	9 293 790	361 208 914	57,4	X
Economia e da Inovação	2 322 412 486	18 023 257	1 460 329 908	63,4	X
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	2 503 033 118	22 173 693	1 665 025 404	67,1	X
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	435 543 953	25 346 952	279 949 378	68,2	X
Trabalho e Solidariedade Social	1 441 393 918	31 600 521	821 854 754	58,3	X
Saúde	13 729 892 579	26 764 902	13 108 356 303	95,7	
Educação	631 920 476	3 355 810	616 248 803	98,0	
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	3 148 584 356	15 643 339	2 300 952 162	73,4	X
Cultura	105 203 847	1 879 899	82 273 424	79,6	X
<b>Total(a)</b>	<b>36 480 447 307</b>	<b>181 608 657</b>	<b>30 824 730 050</b>	<b>84,9</b>	

(a) Exclui o orçamento da Assembleia da República, uma vez que a sua execução não foi inserida no SIGO/SFA.

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

Constata-se que, de acordo com a informação introduzida, por cada organismo, no SIGO/SFA, a execução orçamental dos SFA ascendeu a € 30.824,7 milhões, o que representa 84,9% do orçamento final deduzido dos cativos (e 95,2% do orçamento inicial). Registaram taxas de execução inferiores àquela taxa média os SFA de 10 ministérios, sendo de destacar os ministérios da Justiça (46,3%), do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (57,4%), do Trabalho e da Solidariedade Social (58,3%) e da Economia e da Inovação (63,4%), que apresentam as taxas de execução mais baixas.

<sup>1</sup> O orçamento inicial da Assembleia da República, aprovado pela Lei do Orçamento do Estado para 2009 ascendeu a € 170,3 milhões. De acordo com a conta da Assembleia da República, as suas despesas totalizaram € 112,9 milhões (cfr. ponto 3.1).

Na análise das dotações e respectiva execução orçamental por SFA, verificou-se que a execução orçamental global em cinco SFA é superior à dotação corrigida, deduzida de cativos e, destes, em quatro, é inclusive superior à dotação corrigida. Se esta análise for aprofundada ao nível da rubrica de classificação económica, constata-se que em 62 organismos (maioritariamente dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e da Saúde) a execução excede a dotação disponível (61 casos se considerarmos apenas a dotação corrigida) numa ou várias rubricas. A assunção e pagamento de despesa, sem o correspondente cabimento orçamental, constituem violação da Lei de Enquadramento Orçamental<sup>1</sup>.

Na sua resposta, a DGO refere que estas situações “(...) foram originadas pelo facto de não terem sido registadas no SIGO as correspondentes alterações orçamentais antes do fecho do sistema (...)”; a 13-02-2010 “Registaram-se situações em que os serviços (...) só verificaram a necessidade de alterações orçamentais já em data posterior, nomeadamente aquando da elaboração da Conta, que (...) pode ocorrer até 30 de Abril”.

Estas situações indiciam que, em violação das regras orçamentais, os serviços procedem ao pagamento de despesas sem, previamente, confirmar o seu cabimento. Assim, nesses casos, o orçamento deixa de constituir um limite de despesa ajustando-se, à posteriori, à execução efectiva.

### **3.3.2 – Evolução da despesa da administração central, por classificação económica**

#### **3.3.2.1 – Serviços integrados**

Examina-se, em seguida, a despesa orçamental de 2009 dos serviços integrados e a sua evolução em relação ao ano anterior.

A despesa efectiva (ou seja, excluindo os *passivos financeiros*) de 2009 ascendeu a € 50.600,2 milhões, o que representou em relação ao ano anterior um acréscimo de € 4.028,5 milhões (8,7%). Quanto aos *passivos financeiros* (amortização de dívida) verificaram uma diminuição em € 14.108,9 milhões (-16,4%), resultando para a despesa total uma diminuição em € 10.080,3 milhões (-7,6%). No quadro seguinte evidencia-se o montante da despesa dos serviços integrados em 2008 e 2009, a sua variação e estrutura, por classificação económica, com destaque para as despesas mais relevantes para aquela variação.

Dadas as alterações, em 2009, nos critérios de classificação da “contribuição do Estado para a CGA” e das “outras pensões da CGA a cargo do Estado”, bem como a criação da obrigação de cada serviço integrado contribuir para a CGA, referidas no ponto 3.1.6, para permitir o exame da variação efectiva das *despesas com pessoal* e das *transferências correntes*, procedeu-se a ajustamentos nos montantes efectivamente contabilizados, em 2008, nestas classificações económicas, de acordo com os procedimentos contabilísticos que foram seguidos em 2009<sup>2</sup>, encontrando-se os valores efectivamente contabilizados e os efeitos dos ajustamentos evidenciados nas respectivas notas do quadro.

---

<sup>1</sup> Designadamente da alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º.

<sup>2</sup> Cfr. Relatórios de Acompanhamento Orçamental da despesa n.ºs 6/2009 – AEO – 2.ª S (caixa” da página 10 e segs.) e 1/2010 – AEO – 2.ª S (ponto III.1.1), quanto à fundamentação destes ajustamentos.



# Tribunal de Contas

*com  
D. J. Santos  
mexby*

**Quadro III.4 – Evolução da despesa orçamental dos serviços integrados (2008 – 2009), por classificação económica**

(em euros)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrut. desp. efectiva(%)	
	2008 (comparável)	2009	Valor	%	2008	2009
01 - Despesas com pessoal, das quais:	(1) 11 310 585 564	11 484 318 253	173 732 689	1,5	24,3	22,7
<i>Remunerações certas e permanentes</i>	8 332 426 901	8 353 506 461	21 079 561	0,3		
<i>Abonos variáveis ou eventuais</i>	487 717 927	554 418 770	66 700 843	13,7		
<i>Segurança social, das quais:</i>	(2) 2 490 440 737	2 576 393 021	85 952 284	3,5		
Contribuições dos serviços integrados para a CGA	(3) 559 105 845	560 354 617	1 248 772	0,2		
Outras pensões da CGA a cargo do Estado	(4) 232 448 220	238 719 100	6 270 880	2,7		
02 - Aquisição de bens e serviços	1 385 873 617	1 390 971 684	5 098 067	0,4	3,0	2,7
03 - Juros e outros encargos	4 886 514 932	5 006 681 937	120 167 004	2,5	10,5	9,9
04 - Transferências correntes, das quais:	(5) 24 072 166 901	25 954 932 902	1 882 766 001	7,8	51,7	51,3
<i>Administração central, das quais, para:</i>	(6) 13 228 700 169	14 306 496 686	1 077 796 517	8,1	28,4	28,3
CGA (contribuição financeira do Estado)	(7) 2 836 991 155	3 473 943 640	636 952 485	22,5		
Serviço Nacional de Saúde	7 900 000 000	8 200 000 000	300 000 000	3,8		
<i>Administração regional e local, das quais:</i>	2 081 928 236	1 931 897 941	-150 030 295	-7,2	4,5	3,8
Participação variável dos municípios no IRS	374 159 363	(8)	-374 159 363	-100,0		
Estabelec. educação e ensino e agrup. escolas com 2.º ciclo		150 623 308	150 623 308	-		
Fundo de equilíbrio financeiro/fundo social municipal	1 292 011 523	1 350 440 426	58 428 903	4,5		
<i>Segurança Social</i>	6 372 558 332	7 039 780 059	667 221 726	10,5	13,7	13,9
<i>Outros subsectores, das quais:</i>	2 388 980 163	2 676 758 216	287 778 053	12,0	5,1	5,3
Contribuição financeira para a União Europeia	1 420 062 501	1 621 217 951	201 155 450	14,2		
Instituições do ensino superior convertidas em fundação		99 029 475	99 029 475	-		
05 – Subsídios, dos quais:	1 145 656 034	785 358 602	-360 297 433	-31,4	2,5	1,6
Indemnizações compensatórias	396 418 000	421 546 542	25 128 542	6,3		
Amortização do défice tarifário eléctrico (REN)	466 240 177		-466 240 177	-100,0		
Convergência do tarifário eléctrico (regiões autónomas)		70 400 046	70 400 046	-		
06 - Outras Despesas Correntes	371 644 863	397 316 640	25 671 777	6,9	0,8	0,8
<b>Total de despesas correntes</b>	<b>43 172 441 911</b>	<b>45 019 580 016</b>	<b>1 847 138 106</b>	<b>4,3</b>	<b>92,7</b>	<b>89,0</b>
07 - Aquisição de Bens de Capital	700 906 984	649 588 053	-51 318 930	-7,3	1,5	1,3
08 - Transferências de Capital	2 088 663 855	3 086 602 422	997 938 567	47,8	4,5	6,1
<i>Administração Central, das quais, para:</i>	607 184 217	1 371 767 285	764 583 068	125,9	1,3	2,7
Gab. de Gestão Fin. Min. Educação - Programa e-escola		177 852 540	177 852 540	-	0,0	0,4
Gab de Gestão Fin. Min. Educ. - Iniciativa p/ o Invest. e Emprego		266 515 593	266 515 593	-		
IAPMEI - Iniciativa para o Investimento e Emprego		300 000 000	300 000 000	-		
<i>Administração regional e local</i>	1 316 602 406	1 444 572 776	127 970 369	9,7	2,8	2,9
Amortização da dívida das Regiões Autónomas à CGA		35 437 709	35 437 709	-		
Fundo de equilíbrio financeiro	740 174 219	783 863 973	43 689 754	5,9		
<i>Segurança Social</i>	9 519 141	10 589 534	1 070 393	11,2	0,0	0,0
<i>Outros subsectores, das quais:</i>	155 358 091	259 672 828	104 314 736	67,1	0,3	0,5
Reequilíbrio financeiro do Metro Sul do Tejo		81 051 304	81 051 304	-		
09 - Activos Financeiros, dos quais:	572 686 768	1 826 950 569	1 254 263 802	219,0	1,2	3,6
Aumento capital CGD - Iniciativa de Reforço da Estab. Fin.		1 000 000 000	1 000 000 000	-		
Empréstimos de curto prazo a entidades pública		175 593 500	175 593 500	-		
Outros aumentos de capital (inclui hospitais)	234 831 228	407 131 430	172 300 202	73,4		
11 - Outras despesas de capital	36 920 869	17 439 735	-19 481 133	-52,8	0,1	0,0
<b>Total despesa capital efectiva</b>	<b>3 399 178 475</b>	<b>5 580 580 780</b>	<b>2 181 402 305</b>	<b>64,2</b>	<b>7,3</b>	<b>11,0</b>
<b>TOTAL DA DESPESA EFECTIVA</b>	<b>46 571 620 386</b>	<b>50 600 160 797</b>	<b>4 028 540 411</b>	<b>8,7</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
10 - Passivos Financeiros	86 271 612 824	72 162 731 050	-14 108 881 774	-16,4		
<b>TOTAL DA DESPESA</b>	<b>132 843 233 210</b>	<b>122 762 891 847</b>	<b>-10 080 341 363</b>	<b>-7,6</b>		

Notas: Despesas ajustadas em 2008, para permitir o exame da sua variação efectiva, tendo em conta as alterações de procedimentos contabilísticos verificadas em 2009:

- (1) Despesas efectivamente contabilizadas: € 13.915.128.499 (efeito do ajustamento: diminuição de € 2.604.542.935, com contrapartida no aumento das *transferências correntes* (5); este valor resulta do efeito conjugado das reclassificações indicadas nas notas (4) e (7)).
- (2) Despesas efectivamente contabilizadas: € 5.094.983.672 (efeito do ajustamento: diminuição de € 2.604.542.935, com contrapartida no aumento das *transferências correntes para a administração central* (6)).
- (3) Não foram contabilizadas despesas (efeito do ajustamento: aumento de € 559.105.845 – valor abatido à contribuição do Estado para a CGA e não reclassificado para *transferências correntes*).
- (4) Corresponde à despesa efectivamente contabilizada no agrupamento *transferências correntes*, e reclassificada para *despesas com pessoal*.
- (5) Despesas efectivamente contabilizadas: € 21.467.623.966 (efeito do ajustamento: aumento de € 2.604.542.935, com contrapartida na diminuição das *despesas com pessoal* (1)).
- (6) Despesas efectivamente contabilizadas: € 10.624.157.234 (efeito do ajustamento: aumento de € 2.604.542.935, com contrapartida na diminuição das *despesas com pessoal/segurança social* (2)).
- (7) Não foram contabilizadas despesas (efeito do ajustamento: aumento de € 2.836.991.155, correspondendo à reclassificação da contribuição do Estado para a CGA (€ 3.396.097.000), excepto o montante referido na nota (3), de *despesas com pessoal* para *transferências correntes* (1)).
- (8) Alteração do critério contabilístico: a partir de 2009 esta verba passou a ser entregue aos municípios por via extra-orçamental (cfr. ponto 3.1.6).

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

Em 2009, a despesa efectiva aumentou € 4.028,5 milhões (8,7%) em relação ao ano anterior, contribuindo as despesas correntes com mais € 1.847,1 milhões, (4,3 %), e as despesas de capital efectivas com um aumento de € 2.181,4 milhões, (64,2%).

No que respeita à estrutura da despesa efectiva verifica-se uma variação negativa do peso das despesas correntes em 3,7 p.p., por contrapartida de igual aumento no peso das despesas de capital. Saliente-se que as despesas correntes representam 89,0% das despesas efectivas, devido essencialmente ao elevado peso das *transferências correntes* (51,3%, do qual 46,0% para administrações públicas) e das *despesas com pessoal* (22,7%).

Quanto às variações na estrutura da despesa por classificação económica destacam-se a redução das *despesas com pessoal* (-1,6 p.p.) e dos *subsídios* (-0,9 p.p.) e o aumento dos *activos financeiros* (2,4 p.p.) e das *transferências de capital* (1,6 p.p.).

O rigor dos valores evidenciados na Conta depende da correcta classificação económica das despesas, o que, conforme se tem vindo a referir em anos anteriores, nem sempre se verifica.

Considerando a despesa efectiva e a reafectação de verbas no ano 2008, para efeitos de comparabilidade, nos subpontos seguintes destacam-se as principais variações da despesa em relação ao ano anterior.

### 3.3.2.1.1 – Despesas que, em 2009, aumentaram em relação ao ano anterior

- ◆ Acréscimo das *transferências correntes* (valores ajustados), em € 1.882,8 milhões (7,8%), essencialmente em resultado de:



- ◇ aumento das *transferências para a administração central*, em € 1.077,8 milhões (8,1%), essencialmente para SFA, destacando-se o aumento das *transferências* efectuadas para a Caixa Geral de Aposentações (€ 613,0 milhões correspondendo ao acréscimo de € 637,0 milhões, com a contribuição financeira do Estado<sup>1</sup> – valores ajustados – e uma redução de € 24,0 milhões relativa ao adicional ao IVA), a Administração Central do Sistema de Saúde (€ 299,3 milhões), e a Assembleia da República (€ 73,3 milhões);
- ◇ aumento das *transferências para a Segurança Social* (isto é, para os organismos abrangidos pelo orçamento da Segurança Social), em € 667,2 milhões (10,5%), salientando-se o incremento das verbas transferidas pelo Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, relativas à Lei de bases (€ 660,1 milhões);
- ◇ acréscimo das *transferências para outros subsectores* (excluindo as administrações públicas) em € 287,8 milhões (12,0%), destacando-se o aumento das *transferências para*:
  - ◆ *instituições sem fins lucrativos* em € 72,7 milhões, salientando-se as transferências para as universidades convertidas em fundação, a meio de 2009, que em 2008 integravam o subsector dos SFA (€ 94,1 milhões)<sup>2</sup>;
  - ◆ *resto do mundo*, em € 172,9 milhões, com destaque para o crescimento registado na Contribuição Financeira para a União Europeia (€ 201,2 milhões) e para a diminuição das transferências relativas aos recursos próprios tradicionais (€ 22,0 milhões);
- ◇ diminuição das *transferências para a Administração Local*, globalmente, em € 150,0 milhões (-7,2%), em resultado de variações em sentidos opostos. Para esse resultado contribui essencialmente, por um lado, a diminuição resultante de ter cessado, em 2009, a transferência por via orçamental das verbas correspondentes à participação variável dos municípios no IRS<sup>3</sup> (que, em 2008, haviam ascendido a € 374,2 milhões) e, por outro, o aumento das verbas para os municípios relativas à transferência de competências em matéria de pessoal não docente em estabelecimentos de educação e ensino (€ 150,6 milhões), bem como o aumento das transferências no âmbito do Fundo de Equilíbrio Financeiro (€ 43,3 milhões) e do Fundo Social Municipal (€ 15,1 milhões);
- ◆ Os *activos financeiros* aumentaram € 1.254,3 milhões (219,0%), sendo responsáveis por este resultado:
  - ◇ a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, com um crescimento de € 1.290,7 milhões, onde se destacam € 1.100,3 milhões em *acções e outras participações* (dos quais € 928,0 milhões em *sociedades financeiras – bancos e outras instituições financeiras*<sup>4</sup> e o restante em *sociedades e quase sociedades não financeiras – públicas*<sup>5</sup>) e € 171,7 milhões em *empréstimos a curto prazo/sociedades e quase sociedades não financeiras – públicas*;

<sup>1</sup> Esta contribuição destina-se a equilibrar anualmente as receitas e despesas da CGA. Essa verba tem variado significativamente em cada ano, dependendo também da variação, em sentido inverso, de outras contribuições que a CGA receba. Note-se que, até 2008 era classificada nas *despesas com pessoal*, conforme foi referido no ponto 3.1.6. e nos já citados Relatórios de Acompanhamento Orçamental.

<sup>2</sup> Universidade do Porto (€ 60,7 milhões), Universidade de Aveiro (€ 24,1 milhões) e ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa (€ 9,4 milhões).

<sup>3</sup> Cfr. ponto 3.1.6.

<sup>4</sup> Consequência do aumento de € 1.000,0 milhões de capital da Caixa Geral de Depósitos em 2009, por conta de dotações afectas à Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira.

<sup>5</sup> Correspondendo a dotações de capital de hospitais empresarializados (€ 81,8 milhões) e de outras empresas públicas, não especificadas (€ 77,2 milhões).

- ◇ o Fundo Português do Carbono, com uma execução de € 36,5 milhões, em 2008, que, em 2009 passou a integrar o subsector dos SFA<sup>1</sup>.
- ◆ Acréscimo das *transferências de capital*, em € 997,9 milhões, (47,8%), essencialmente em resultado do aumento das:
  - ◇ *transferências para a administração central/SFA*, em € 764,6 milhões (125,9%), salientando-se as verbas processadas em 2009, sem correspondência no ano anterior, para o IAPMEI, no âmbito do programa “Iniciativa para o Investimento e Emprego” (€ 300,0 milhões), para o Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação (no quadro do mesmo programa € 266,5 milhões e no âmbito da acção social escolar € 177,9 milhões) e para o Fundo Português do Carbono (€ 23,0 milhões)<sup>2</sup>;
  - ◇ *transferências para a administração regional e local*, em € 128,0 milhões (9,7%), sendo o acréscimo para as administrações regionais de € 47,1 milhões (com destaque para € 35,4 milhões pagos em 2009 para amortizar a dívida das regiões à CGA, sem correspondência em despesa em 2008) e para as administrações locais de € 80,9 milhões (salientando-se os aumentos de € 43,7 milhões no âmbito do Fundo de Equilíbrio Financeiro e de € 34,4 milhões pagos pelas direcções regionais de educação, dos quais € 17,8 milhões na modernização das escolas no âmbito da “Iniciativa para o Investimento e Emprego” e € 16,4 milhões em “Instalações do ensino básico e secundário”);
  - ◇ *transferências para outros subsectores (excluindo as administrações públicas)*, em € 104,3 milhões (67,1%), destacando-se o montante pago em 2009 pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças para o reequilíbrio financeiro da Metro Sul do Tejo (€ 81,1 milhões).
- ◆ Aumento das *despesas com pessoal* (valores ajustados), em € 173,7 milhões (1,5%), salientando-se os subagrupamentos *segurança social* (€ 86,0 milhões, valor ajustado) e *abonos variáveis ou eventuais* (€ 66,7 milhões). Sem o ajustamento referido, as *despesas com pessoal*, efectivamente classificadas como tal e que constam da CGE, teriam, não esse aumento, mas uma diminuição, em € 2.430,8 milhões (-17,5%). Por ministério, salientam-se as seguintes variações (valores ajustados<sup>3</sup>):
  - ◇ o crescimento da despesa do Ministério da Administração Interna, em € 100,1 milhões, dos quais € 51,2 milhões na execução orçamental da Polícia de Segurança Pública e € 45,0 milhões na da Guarda Nacional Republicana;
  - ◇ o aumento da despesa do Ministério da Defesa Nacional, em € 65,8 milhões, para o qual contribuíram essencialmente o incremento das despesas dos serviços do Exército (€ 25,5 milhões), da Marinha (€ 20,5 milhões) e da Força Aérea (€ 12,0 milhões);
  - ◇ a redução da despesa no Ministério da Educação em € 59,3 milhões, dos quais € 56,3 milhões na orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário (recorde-se que em 2009 foram efectuadas transferências correntes no valor de € 150,6

---

<sup>1</sup> Em 2009 as *transferências* dos serviços integrados para este SFA ascenderam a € 23,0 milhões.

<sup>2</sup> No caso deste Fundo, como referido, em 2008 pertencia ao subsector dos serviços integrados, com uma despesa global de € 36,5 milhões.

<sup>3</sup> No orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, em 2008, foi retirado o valor relativo à “contribuição do Estado para a CGA” (em parte reclassificado como contribuição dos serviços integrados para a CGA e o remanescente como *transferências correntes*) e foram adicionadas as “outras pensões da CGA a cargo do Estado”. A despesa de cada serviço foi acrescido 6,71% do valor da respectiva despesa em *remunerações certas e permanentes* (proporção que se verificou em 2009 na referida contribuição dos serviços integrados para a CGA).





milhões para os municípios, no âmbito da transferência de competências relativas ao pessoal não docente);

- ◇ o crescimento da despesa do Ministério da Justiça, em € 34,1 milhões, destacando-se € 12,8 milhões nas orgânicas das magistraturas (Judicial, Ministério Público e Tribunais Administrativos e Fiscais), € 6,8 milhões na Direcção-Geral da Administração da Justiça e € 6,5 milhões na Polícia Judiciária;
- ◇ o aumento registado no Ministério das Finanças e da Administração Pública, em € 23,1 milhões, salientando-se a Direcção-Geral dos Impostos (com um acréscimo de € 14,3 milhões) e o crescimento da despesa com —Pensões e Reformas” (em € 6,3 milhões).
- ◆ O acréscimo das despesas com *juros e outros encargos*, em € 120,2 milhões (2,5%), essencialmente em resultado do aumento dos *juros da dívida pública* (€ 117,7 milhões) e dos *outros encargos correntes da dívida pública* (€ 2,3 milhões)<sup>1</sup>.

### 3.3.2.1.2 – Despesas que, em 2009, diminuíram em relação ao ano anterior

- ◆ Diminuição dos *subsídios*, em € 360,3 milhões (-31,4%), em resultado, essencialmente, do pagamento, em 2008, de € 466,2 milhões à REN – Rede Eléctrica Nacional, para a —*redução do défice tarifário*”, quando em 2009 não foi pago qualquer valor a esse título. Inversamente, em 2009 foram pagos € 70,4 milhões relativos à convergência do tarifário eléctrico nas regiões autónomas e da transferência dos depósitos de combustíveis situados na Praia Formosa, que não tinham sido objecto de pagamento em 2008. A variação nos subsídios foi ainda influenciada pelas indemnizações compensatórias no sector dos transportes, que aumentaram € 23,2 milhões.
- ◆ Redução da *aquisição de bens de capital*, em € 51,3 milhões (-7,3%), com destaque para as seguintes variações:
  - ◇ diminuição da despesa no Ministério da Defesa Nacional, em € 44,1 milhões (salientando-se a redução de € 54,4 milhões na Lei de Programação Militar e o aumento de € 10,6 milhões na Secretaria-Geral);
  - ◇ aumento de € 37,5 milhões no Ministério da Educação, destacando-se o crescimento da despesa do Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (€ 53,9 milhões) e a redução registada nas direcções regionais de educação (€ 14,4 milhões);
  - ◇ quebra de € 21,0 milhões no Ministério da Justiça, dos quais € 6,9 milhões na Direcção-Geral da Administração da Justiça e € 6,5 milhões no Instituto dos Registos e do Notariado;
  - ◇ redução de € 20,9 milhões no Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, sendo a Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural responsável por € 15,2 milhões dessa redução.

<sup>1</sup> Cfr. ponto 6.7.2.2.

### 3.3.2.2 – Serviços e fundos autónomos

No quadro seguinte, evidencia-se a despesa orçamental de 2009 e a evolução em relação ao ano anterior, relativamente aos SFA que introduziram os dados das suas contas de gerência no sistema informático SIGO/SFA<sup>1</sup>, do qual foram extraídos os mapas que constam da Conta.

Note-se que a correcção dos valores indicados depende da fiabilidade da informação registada no SIGO. Em 2009, 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*.

Quanto às alterações na composição do universo dos SFA, ao longo de 2009 registou-se a saída de: quatro hospitais, convertidos em três entidades públicas empresariais; de 28 centros protocolares de formação profissional (equiparados a associações públicas); de três instituições do ensino superior transformadas em fundações públicas<sup>2</sup>; e do Arsenal do Alfeite (convertido em sociedade anónima). Por outro lado foram criadas cinco administrações das regiões hidrográficas<sup>3</sup> e o Fundo de Intervenção Ambiental, tendo passado a integrar ainda o subsector dos SFA, o Fundo Português do Carbono (que no ano anterior constituía um serviço integrado)<sup>4</sup>.

Por ser relevante para a análise comparativa entre os dois anos, salienta-se que, ao longo de 2008, se verificou a saída do subsector dos SFA de cinco hospitais (que passaram a constituir 4 entidades públicas empresariais). Destaca-se também a criação de unidades locais de saúde (ULS), sob a forma de entidades públicas empresariais, para as quais têm vindo a transitar as despesas dos centros de saúde, anteriormente suportadas pelas administrações regionais de saúde. Assim, entraram em funcionamento em 01/10/2008 as ULS do Alto Minho (integrando os centros de saúde de Viana do Castelo e o Centro Hospitalar do Alto Minho, EPE), do Baixo Alentejo (centros de saúde do distrito de Beja, excepto o de Odemira, e o Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, EPE) e da Guarda (os centros de saúde do distrito da Guarda, com excepção dos centros de saúde de Vila Nova de Foz Côa e de Aguiar da Beira e os Hospitais de Sousa Martins – Guarda, Nossa Senhora da Assunção – Seia).

No quadro seguinte evidenciam-se as despesas efectivamente contabilizadas em 2008 e 2009, ou seja sem excluir a despesa dos organismos que saíram do subsector ou foram extintos, salientando-se, contudo, o impacto da alteração de universo na variação da despesa, sempre que relevante. Nos agrupamentos de classificação económica identificam-se as entidades com maior peso nas variações mais significativas.

---

<sup>1</sup> Aquele sistema informático, como foi já referido, não integra os valores da execução orçamental da Assembleia da República, nos dois anos e, relativamente a 2008, da Escola de Gestão da Universidade do Porto. Por outro lado, foi considerada a execução orçamental do quarto trimestre (provisória), relativamente a dois SFA, em 2008, e a dezoito, em 2009, subavaliando a despesa em € 27,4 milhões, como já foi referido.

<sup>2</sup> Universidades do Porto e de Aveiro, incluindo as respectivas faculdades e serviços sociais e o Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

<sup>3</sup> Passam a exercer as competências anteriormente cometidas às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) em matéria de recursos hídricos e ao Instituto da Água (INAG) em matéria de promoção do planeamento integrado por bacia hidrográfica, de promoção da conservação dos recursos hídricos e da promoção de novas infra-estruturas hidráulicas de âmbito regional.

<sup>4</sup> Não são aqui referidas as situações em que as atribuições de serviços extintos passaram a ser prosseguidas por outros SFA, uma vez que, nesse caso, existe continuidade da despesa no subsector. Não foi igualmente referida a Escola de Gestão da Universidade do Porto, extinta em 2009, uma vez que a sua despesa não foi incluída no SIGO no ano anterior.



# Tribunal de Contas

*com*  
*Q. J. J. J.*  
*ruelby*

**Quadro III.5 – Evolução da despesa orçamental dos SFA (2008 – 2009), por classificação económica**

(em euros)

Classificação económica	Execução		Variação		Estrutura	
	2008	2009	Valor	%	2008	2009
01 - Despesas com pessoal, das quais:	3 555 994 111	3 277 072 573	-278 921 538	-7,8	12,2	10,8
<i>Hospitais empresarializados</i>	205 677 024	7 744 582	-197 932 442	-96,2		
<i>Instituições do ensino superior convertidas em fundação</i>	217 661 201	(1) 110 236 660	-107 424 541	-49,4		
<i>Universidades, institutos superiores e politécnicos, escolas superiores (2)</i>	1 022 376 589	1 064 712 581	42 335 992	4,1		
<i>Administrações regionais de saúde</i>	883 341 732	919 897 694	36 555 962	4,1		
<i>Centros de formação profissional</i>	39 551 321	6 057 645	-33 493 676	-84,7		
02 - Aquisição de bens e serviços, das quais:	7 585 874 192	8 160 930 002	575 055 810	7,6	25,9	26,9
<i>Administração Central do Sistema de Saúde</i>	3 334 847 502	3 863 372 749	528 525 247	15,8		
<i>Administrações regionais de saúde</i>	2 710 194 722	2 845 957 969	135 763 247	5,0		
<i>Hospitais empresarializados</i>	123 412 607	5 742 426	-117 670 181	-95,3		
<i>Centros de formação profissional</i>	45 009 914	3 539 390	-41 470 524	-92,1		
<i>Instituições do ensino superior convertidas em fundação</i>	60 748 246	(1) 27 616 523	-33 131 724	-54,5		
<i>Autoridade Nacional de Protecção Civil</i>	28 083 298	57 938 875	29 855 577	106,3		
<i>Centro hospitalar Oeste-Norte (3)</i>	14 549 916	43 789 234	29 239 318	201,0		
<i>INATEL</i>	17 333 275	0	-17 333 275	-100,0		
03 - Juros e outros encargos	18 607 461	11 274 543	-7 332 918	-39,4	0,1	0,0
04 - Transferências correntes, das quais para:	14 172 097 071	14 426 490 392	254 393 321	1,8	48,4	47,6
<i>Serviços e Fundos Autónomos (SFA)</i>	4 589 198 576	4 379 857 980	-209 340 596	-4,6	15,7	14,4
<i>Outras administrações públicas</i>	908 714 241	919 821 477	11 107 236	1,2	3,1	3,0
<i>Outros subsectores, dos quais transferências:</i>	8 674 184 254	9 126 810 935	452 626 681	5,2	29,6	30,1
da CGA para famílias	7 617 286 588	8 122 041 706	504 755 118	6,6		
do IFAP para famílias	298 791 327	175 111 143	-123 680 184	-41,4		
do IEFP para instituições sem fins lucrativos	724 767	76 864 936	76 140 169	10 505,5		
da ACSS para instituições sem fins lucrativos	101 917 566	58 682 795	-43 234 771	-42,4		
05 - Subsídios, dos quais:	1 176 986 452	1 217 215 511	40 229 060	3,4	4,0	4,0
<i>do IEFP</i>	334 399 611	409 238 220	74 838 609	22,4		
<i>do IFAP</i>	814 833 226	789 950 204	-24 883 021	-3,1		
06 - Outras despesas correntes	63 500 880	58 320 793	-5 180 087	-8,2	0,2	0,2
<b>Total de despesas correntes</b>	<b>26 573 060 167</b>	<b>27 151 303 815</b>	<b>578 243 648</b>	<b>2,2</b>	<b>90,8</b>	<b>89,5</b>
07 - Aquisição de bens de capital, dos quais:	502 290 169	353 592 512	-148 697 657	-29,6	1,7	1,2
<i>Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos</i>	70 866 944	23 059 307	-47 807 637	-67,5		
<i>Universidades, institutos superiores e politécnicos, escolas superiores (2)</i>	103 808 709	65 443 667	-38 365 042	-37,0		
<i>Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico</i>	25 040 569	3 553 886	-21 486 683	-85,8		
08 - Transferências de capital, das quais para:	1 400 285 800	1 968 777 216	568 491 416	40,6	4,8	6,5
<i>Serviços e Fundos Autónomos (SFA)</i>	201 042 744	343 190 425	142 147 682	70,7	0,7	1,1
<i>Outras administrações públicas</i>	226 028 416	202 111 244	-23 917 172	-10,6	0,8	0,7
<i>Outros subsectores, dos quais transferências:</i>	973 214 641	1 423 475 547	450 260 906	46,3	3,3	4,7
do Gabinete de Gestão Financeira para a Parque Escolar	14 961 250	281 778 093	266 816 843	1 783,4		
do IFAP para empresas públicas e privadas	130 627 664	258 664 781	128 037 117	98,0		
da ACSS para empresas públicas	10 000 000	74 986 225	64 986 225	649,9		
do IAPMEI para instituições sem fins lucrativos	103 897 056	50 251 758	-53 645 298	-51,6		
09 - Activos Financeiros, excepto títulos	778 970 877	845 054 821	66 083 944	8,5	2,7	2,8
<i>FRDP - aumento de capital</i>	376 935 000	0	-376 935 000	-100,0		
<i>IAPMEI</i>	166 095 881	580 915 946	414 820 065	249,7		
11 - Outras despesas de capital	2 666 251	4 055 843	1 389 592	52,1	0,0	0,0
<b>Total das despesas de capital efectivas, excepto títulos</b>	<b>2 684 213 097</b>	<b>3 171 480 392</b>	<b>487 267 294</b>	<b>18,2</b>	<b>9,2</b>	<b>10,5</b>
<b>DESPESAS EFECTIVAS, EXCEPTO TÍTULOS</b>	<b>29 257 273 264</b>	<b>30 322 784 206</b>	<b>1 065 510 942</b>	<b>3,6</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(...)						

(em euros)

Classificação económica	Execução		Variação		Estrutura	
	2008	2009	Valor	%	2008	2009
09 - Activos financeiros em títulos, dos quais:	347 124 412	258 517 487	-88 606 924	-25,5		
<i>Fundo de Estabilização Tributário</i>	207 121 832	75 665 815	-131 456 017	-63,5		
<i>Caixa Geral de Aposentações</i>	94 928 752	158 591 620	63 662 869	67,1		
10 - Passivos financeiros, dos quais:	579 330 869	243 428 356	-335 902 513	-58,0		
<i>FRDP</i>	470 470 194	212 890	-470 257 304	-100,0		
<i>Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana</i>	11 099 161	48 046 822	36 947 661	332,9		
<b>TOTAL DA DESPESA</b>	<b>30 183 728 545</b>	<b>30 824 730 050</b>	<b>641 001 505</b>	<b>2,1</b>		
<b>Despesas efectivas excepto títulos e transferências para SFA</b>	<b>24 467 031 945</b>	<b>25 599 735 802</b>	<b>1 132 703 857</b>	<b>4,6</b>		
<b>Total da despesa, excepto transferências para SFA</b>	<b>25 393 487 226</b>	<b>26 101 681 645</b>	<b>708 194 419</b>	<b>2,8</b>		

(1) Corresponde à execução do 1.º semestre de 2009.

(2) Não inclui as Instituições do ensino superior convertidas em fundação.

(3) Inclui a despesa do Centro Hospitalar das Caldas da Rainha, do Hospital Bernardino Lopes de Oliveira e do Hospital de São Pedro Gonçalves Telmo, aos quais sucedeu.

Fonte: SIGO.

O quadro anterior evidencia que, excluindo as *transferências* intra-sectoriais, a despesa efectiva dos SFA (ou seja, excluindo *passivos financeiros*) excluindo *activos financeiros em títulos*, aumentou € 1.132,7 milhões (4,6%). Não foram considerados nesse cômputo as *transferências para SFA* (que tiveram uma redução de € 67,2 milhões, -1,4 %), os *títulos* (com uma diminuição de € 88,6 milhões, -25,5%) e os *passivos financeiros* (com uma diminuição em € 335,9 milhões, -58,0%). Considerando todas as componentes, conforme se evidencia no quadro anterior, a despesa total verificou um acréscimo de € 641,0 milhões (2,1%).

Refira-se que, se considerarmos a execução das contas de gerência entregues ao Tribunal (em substituição da informação provisória que consta do SIGO/SFA<sup>1</sup>, a despesa total dos SFA em 2009 ascenderia a € 26,129,1 milhões, correspondendo a um aumento de € 533,9 milhões em relação a 2008 (que se teria cifrado em € 25.595,2 milhões). Na variação da despesa, a seguir analisada, sempre que relevante, far-se-á menção ao impacto destes dados provisórios, com a indicação «*corrigido de valores provisórios*»<sup>2</sup>.

Nos subpontos seguintes destacam-se as principais variações da despesa em relação ao ano anterior.

### 3.3.2.2.1 – Despesas que, em 2009, aumentaram em relação ao ano anterior

- ◆ A *aquisição de bens e serviços* ascendeu a € 8.160,9 milhões (valor subavaliado em € 11,4 milhões, relativo aos serviços com informação provisória), um aumento de € 575,1 milhões, que ascende a € 459,5 milhões quando corrigido de valores provisórios<sup>3</sup>, salientando-se:
  - ◇ o aumento verificado no Ministério da Saúde, em € 469,1 milhões (corrigido de valores provisórios), contribuindo para esse aumento a Administração Central do Sistema de Saúde

<sup>1</sup> Para os dois SFA com informação provisória em 2008 e para dezassete em 2009, uma vez que à data de tratamento dos dados (05/09/2010) o Instituto Politécnico de Coimbra ainda não tinha prestado contas ao Tribunal.

<sup>2</sup> Esta designação é adoptada para simplificação de escrita, embora, como se referiu na nota anterior, não tenha sido possível ajustar os valores relativos à execução do Instituto Politécnico de Coimbra.

<sup>3</sup> A 2008 somaram-se € 127,0 milhões relativos à ARS do Centro e a 2009 € 11,4 milhões relativos a várias entidades que não introduziram no SIGO os dados relativos às respectivas contas de gerência. São adiante explicitados os serviços responsáveis pelas divergências mais significativas.



com € 528,5 milhões, o Centro Hospitalar do Oeste Norte com € 29,2 milhões<sup>1</sup>, as ARS com € 17,5 milhões (corrigido de valores provisórios<sup>2</sup>) e, em sentido oposto, os hospitais convertidos em entidades públicas empresariais, com uma redução de € 117,7 milhões);

- ◇ a diminuição registada no Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, em € 42,3 milhões (corrigido de valores provisórios<sup>3</sup>), devendo-se € 33,1 milhões aos estabelecimentos de ensino superior convertidos em fundação;
  - ◇ a redução registada no Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, em € 41,0 milhões, com destaque para a diminuição resultante da equiparação dos centros de formação profissional a associações públicas (€ 41,5 milhões), da conversão do INATEL em fundação em 2008 (€ 17,3 milhões) e para o aumento da despesa paga pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (€ 17,0 milhões);
  - ◇ o aumento verificado no Ministério da Administração Interna, em € 30,7 milhões, dos quais € 29,9 milhões relativos à Autoridade Nacional de Protecção Civil;
  - ◇ o crescimento registado no Ministério da Justiça, em € 24,3 milhões, dos quais € 23,5 milhões relativos ao Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça.
- ◆ As *transferências correntes* efectuadas por SFA para fora das administrações públicas, ascenderam a € 9.126,8 milhões, um aumento de € 452,6 milhões<sup>4</sup>, merecendo destaque as *transferências correntes para famílias* (€ 395,4 milhões, sendo a Caixa Geral de Aposentações, responsável pelo aumento de € 504,8 milhões e o IFAP pela redução de € 123,7 milhões) e *para instituições sem fins lucrativos* (€ 59,1 milhões, salientando-se o aumento de € 76,1 milhões pagos pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional e a redução de € 43,2 milhões processados pela Administração Central do Sistema de Saúde).
- ◆ As *transferências de capital*, efectuadas por SFA para fora das administrações públicas, totalizaram € 1.423,5 milhões, um crescimento de € 450,3 milhões em relação ao ano anterior<sup>5</sup>, com destaque para as destinadas a:
- ◇ *sociedades e quase sociedades não financeiras*, que aumentaram € 490,2 milhões, dos quais € 266,8 milhões pagos pelo Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação à Parque Escolar, EPE, € 128,0 milhões pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (dos quais € 111,3 milhões à EDIA, SA) e € 65,0 milhões pela Administração Central do Sistema de Saúde a empresas públicas;

<sup>1</sup> Criado pela Portaria n.º 83/2009, de 22 de Janeiro, inclui a despesa do Centro Hospitalar das Caldas da Rainha, do Hospital de Alcobaça Bernardino Lopes de Oliveira e do Hospital de São Pedro Gonçalves Telmo — Peniche, aos quais sucedeu.

<sup>2</sup> Destaque-se que a despesa em *aquisição de bens e serviços*, em 2008, na ARS do Centro estava subavaliada em € 127,0 milhões; já em 2009, no conjunto das ARS do Alentejo e do Algarve, estava subavaliada em € 8,7 milhões.

<sup>3</sup> A despesa registada no SIGO em 2009 está subavaliada em € 2,5 milhões, relativa a 11 estabelecimentos de ensino superior.

<sup>4</sup> Relativamente às *transferências* para SFA, conforme se evidenciou no quadro anterior, verificou-se uma diminuição em € 209,3 milhões, com destaque para a quebra registada nas transferências efectuadas pela Administração Central do Sistema de Saúde (€ 176,5 milhões, essencialmente relativos ao Serviço Nacional de Saúde).

<sup>5</sup> No que refere às *transferências* para SFA, registou-se um aumento de € 142,1 milhões, essencialmente devido a um erro de classificação económica: em 2009, as transferências do Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação para a Fundação para as Comunicações Móveis (€ 177,8 milhões), foram classificadas como transferências para SFA, mas deveriam ter sido registadas como transferências para instituições sem fins lucrativos (no ano transacto aquele Gabinete não efectuou transferências para esta Fundação).

- ◇ *instituições sem fins lucrativos* que diminuíram € 42,3 milhões, com destaque para a redução de € 53,6 milhões nos pagamentos do IAPMEI.
- ◆ Os *subsídios* ascenderam a € 1.217,2 milhões, um aumento de € 40,2 milhões em relação a 2008, com destaque para o acréscimo de pagamentos efectuados pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (€ 74,8 milhões, dos quais € 45,2 milhões a *sociedades e quase sociedades não financeiras* e € 21,4 milhões a *instituições sem fins lucrativos*) e para a diminuição da despesa do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (em € 24,9 milhões, diminuindo os subsídios pagos a *sociedades e quase sociedades não financeiras* em € 38,9 milhões e aumentando os pagos a famílias em € 14,0 milhões).

### 3.3.2.2.2 – Despesas que, em 2009, diminuíram em relação ao ano anterior

- ◆ Os *passivos financeiros* atingiram € 243,4 milhões, uma redução de € 335,9 milhões (-58,0%), salientando-se:
  - ◇ a quebra registada no Ministério das Finanças e da Administração Pública de € 375,1 milhões, em resultado da diminuição registada pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (€ 470,3 milhões essencialmente em *títulos de curto prazo/ administração pública central – Estado*) e pelo aumento da Caixa Geral de Aposentações, (€ 95,2 milhões em *empréstimos a curto prazo/ sociedades financeiras – bancos e outras instituições financeiras*);
  - ◇ o aumento da despesa no Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, em € 36,9 milhões, relativos ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, essencialmente em *empréstimos a curto prazo/ sociedades financeiras – bancos e outras instituições financeiras*.
- ◆ As *despesas com pessoal*, em 2009, totalizaram € 3.277,1 milhões (valor subavaliado em € 10,4 milhões, relativos aos serviços com informação provisória), uma diminuição de € 278,9 milhões, que ascende a € 322,6 milhões quando corrigido de valores provisórios<sup>1</sup>, salientando-se:
  - ◇ a redução verificada no Ministério da Saúde, em € 226,8 milhões (corrigido de valores provisórios), maioritariamente em resultado do processo de empresarialização dos hospitais (€ 197,9 milhões na despesa de nove hospitais convertidos em entidade pública empresarial ao longo dos dois anos em análise), da quebra registada nas despesas do Centro Hospitalar de Cascais (€ 21,6 milhões), do Hospital de S. Marcos – Braga (€ 16,9 milhões) e das administrações regionais de saúde (€ 11,9 milhões – corrigido de valores provisórios<sup>2</sup>) e ainda dos aumentos da despesa processada pelo Centro Hospitalar do Oeste Norte com € 21,9 milhões<sup>3</sup>;
  - ◇ o decréscimo de € 59,0 milhões (corrigido de valores provisórios) ocorrido no Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, devendo-se uma redução de € 107,4 milhões aos estabelecimentos de ensino superior convertidos em fundação e registando o aumento

---

<sup>1</sup> São adiante explicitados os serviços responsáveis pelas divergências mais significativas.

<sup>2</sup> Destaque-se que as *despesas com pessoal* em 2008, na ARS do Centro, estavam subavaliadas em € 54,1 milhões; já em 2009, no conjunto das ARS do Alentejo e do Algarve, estavam subavaliadas em € 5,6 milhões.

<sup>3</sup> Inclui, a despesa do Centro Hospitalar das Caldas da Rainha, do Hospital de Alcobaça Bernardino Lopes de Oliveira e do Hospital de São Pedro Gonçalves Telmo — Peniche, aos quais sucedeu.



de € 28,8 milhões nas universidades e € 16,4 milhões nos institutos superiores e politécnicos.

- ◇ A diminuição de € 33,7 milhões no Ministério do Trabalho e da Solidariedade, com destaque para a diminuição resultante da equiparação dos centros de formação profissional a associações públicas (€ 33,5 milhões) e da conversão do INATEL em fundação em 2008 (€ 6,9 milhões).
- ◆ A aquisição de bens de capital ascendeu a € 353,6 milhões, (valor subavaliado em € 2,2 milhões, relativos aos serviços com informação provisória) uma diminuição de € 148,7 milhões, que ascende a € 165,9 milhões quando corrigido de valores provisórios<sup>1</sup>, salientando-se:
  - ◇ a redução de € 54,6 milhões (corrigido de valores provisórios<sup>2</sup>) no Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, dos quais € 21,1 milhões (corrigido de valores provisórios) na despesa das universidades, € 15,4 milhões (corrigido de valores provisórios) dos institutos politécnicos e superiores, € 8,4 milhões (corrigido de valores provisórios), dos serviços de acção social (universidades e politécnicos) e € 7,9 milhões relativos aos estabelecimentos de ensino superior convertidos em fundação.
  - ◇ a diminuição de € 50,1 milhões (corrigido de valores provisórios) no Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, devendo-se € 47,9 milhões ao Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (corrigido de valores provisórios<sup>3</sup>);
  - ◇ a quebra de € 36,1 milhões (corrigido de valores provisórios<sup>4</sup>), registada no Ministério da Saúde, dos quais € 11,3 milhões na despesa do Instituto Nacional de Emergência Médica e € 8,1 milhões na despesa dos hospitais empresarializados;
  - ◇ a redução de € 29,5 milhões no Ministério da Cultura, dos quais € 21,5 milhões na despesa do Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico.
- ◆ Os activos financeiros ascenderam a € 1.103,6 milhões, registando uma quebra de € 22,5 milhões (-2,0%) em relação ao ano anterior, distinguindo-se:
  - ◇ Os activos financeiros em títulos (por se tratar, não propriamente de uma despesa, mas antes de formas de aplicação de disponibilidades), que diminuíram € 88,6 milhões, com destaque para a diminuição relativa ao Fundo de Estabilização Tributário (€ 131,5 milhões, em títulos a curto prazo/administração pública central – Estado) e para o aumento no âmbito da Caixa Geral de Aposentações (€ 63,7 milhões, em títulos a médio e longo prazos/administração pública central – Estado);
  - ◇ Os restantes activos financeiros, com um aumento de € 66,1 milhões, com destaque para os acréscimos registados pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, em € 414,8 milhões (salientando-se € 243,1 milhões em unidades de participação/sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras e € 170,2 milhões em empréstimos a médio e longo prazos/ sociedades e quase sociedades não financeiras – privadas), pelo Instituto do Turismo de Portugal, em € 67,1 milhões (dos quais € 52,4 milhões em unidades de participação/ sociedades e quase sociedades não financeiras – privadas)

<sup>1</sup> São adiante explicitados os serviços responsáveis pelas divergências mais significativas.

<sup>2</sup> Os valores da CGE/2009 estão subavaliados em € 1,8 milhões relativos a onze instituições do ensino superior.

<sup>3</sup> A despesa da CGE/2009 está subavaliada em € 0,1 milhões.

<sup>4</sup> A CGE/2008 estava subavaliada em € 19,4 milhões, relativos à execução da ARS do Centro; a CGE/2009 está subavaliada em € 0,3 milhões, essencialmente relativos à execução das ARS do Alentejo e do Algarve.

e para a diminuição registada no Fundo de Regularização da Dívida Pública, de € 376,9 milhões (em *acções e outras participações/sociedades e quase sociedades não financeiras – públicas/aumentos de capital*).





**Tribunal de Contas**

---

***CAPÍTULO IV***

*Programa de Investimentos e  
Despesas de Desenvolvimento da  
Administração Central*





## IV – INVESTIMENTOS DO PLANO

### 4.1 – Enquadramento

A análise do PIDDAC foi desenvolvida tomando em linha de conta as Grandes Opções do Plano (GOP)<sup>1</sup>, o Orçamento do Estado (OE), os dados constantes da Conta Geral do Estado (CGE) de 2009 e os obtidos no Sistema de Informação para o PIDDAC (SIPIDDAC).

#### 4.1.1 – Normas nacionais

Nos termos do disposto na CRP<sup>2</sup>, o planeamento democrático do desenvolvimento económico e social constitui um dos princípios da organização económico-social, sendo uma das incumbências prioritárias do Estado criar os instrumentos jurídicos e técnicos necessários para o efeito<sup>3</sup>.

A hierarquia dos planos – cujos objectivos se encontram consignados na CRP<sup>4</sup> – é encimada pela Lei das GOP<sup>5</sup>, que deve “*fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social*”<sup>6</sup>, seguindo-se-lhe os planos nacionais<sup>7</sup>, que podem integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial. No que respeita aos planos nacionais, pode ainda distinguir-se os planos de médio prazo<sup>8</sup> e os planos anuais<sup>9</sup>.

O OE deve articular-se com as GOP, dispondo a CRP<sup>10</sup> que o Orçamento é elaborado de harmonia com aquelas em matéria de planeamento<sup>11</sup>.

O XVII Governo Constitucional assumiu, no seu Programa, o compromisso de levar a cabo uma política de estabilização orçamental ao longo da legislatura, adoptando uma estratégia assente, entre outras medidas, na *qualificação do investimento público*.

<sup>1</sup> Lei n.º 41/2008, de 13 de Agosto (cfr. também a Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto, GOP para 2005-2009).

<sup>2</sup> Alíneas e) do artigo 80.º e j) do artigo 81.º, na versão resultante das alterações sucessivamente introduzidas pelas revisões constitucionais de 1982, 1989, 1997 e 2004, esta última através da Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho.

<sup>3</sup> Na sequência das alterações introduzidas às alíneas do referido artigo 81.º da Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de Julho. A redacção anterior à Lei Constitucional n.º 1/97 referia-se apenas à criação de “*estruturas jurídicas e técnicas necessárias à instauração de um sistema de planeamento democrático da economia*”.

<sup>4</sup> Artigo 90.º.

<sup>5</sup> A sua aprovação é da competência da Assembleia da República, nos termos da alínea g) do artigo 161.º da CRP, sendo a proposta da autoria do Governo.

<sup>6</sup> Cfr. artigo 2.º, n.º 2, da Lei Quadro do Planeamento – Lei n.º 43/91, de 27 de Julho.

<sup>7</sup> No âmbito das competências administrativas do Governo encontra-se a de elaborar os planos, com base nas Leis das GOP, como estatui a alínea a) do artigo 199.º da CRP.

<sup>8</sup> Estes “*reflectem a estratégia de desenvolvimento económico e social definida pelo Governo, tanto a nível global como a nível sectorial e regional, no período de cada legislatura*”, de acordo com o disposto no artigo 2.º, n.º 3, da Lei Quadro do Planeamento.

<sup>9</sup> Os planos anuais “*enunciam as medidas de política económica e social a concretizar pelo Governo no ano a que respeitam, com a sua expressão sectorial e regional, bem como a programação da sua execução financeira, prevista no Orçamento do Estado*”, conforme estatui o n.º 4 do artigo 2.º da referida Lei Quadro do Planeamento.

<sup>10</sup> No n.º 2 do seu artigo 105.º.

<sup>11</sup> A Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto (terceira alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto – Lei de Enquadramento Orçamental), aditou o artigo 14.º à LEO, relativo à harmonização do OE com os planos.

As GOP para 2009 inserem-se na estratégia de desenvolvimento económico e social do País definida naquele Programa, nas GOP para 2005-2009, no Plano Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego (PNACE), no Plano de Estabilidade e Crescimento e no Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN)<sup>1</sup>.

Neste contexto, entende-se que as GOP anuais deveriam disponibilizar informação qualitativa e quantitativa relativamente ao nível de execução das GOP de médio prazo perspectivando para o ano as principais orientações das políticas públicas nas mais diversas áreas, sem descurar os parâmetros realistas da situação da conjuntura económica e financeira que o País atravessa.

Verifica-se que o conteúdo das GOP, nomeadamente o relativo ao ano 2009, no que respeita ao investimento público não apresenta de forma clara a distribuição do investimento público da Administração Central pelas suas finalidades nem pelas entidades públicas responsáveis pela sua execução.

Sobre esta matéria importa referenciar de que o Conselho Económico e Social tem emitido o seu Parecer às GOP apontando, de uma forma geral, aspectos negativos relativamente à forma como as GOP são elaboradas. O Parecer relativo a 2009<sup>2</sup>, apresentou para o efeito as suas conclusões e recomendações ao nível das diversas áreas de políticas públicas, bem como quanto à forma de elaboração e apresentação das GOP.

#### **4.1.2 – Normas comunitárias**

O planeamento no sector público dos Estados-Membros (EM) da União Europeia (UE) deve respeitar as normas de direito comunitário, originário e derivado, a eles directamente aplicáveis.

Com efeito, tanto o Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia (Tratado de Roma)<sup>3</sup> como os diplomas de direito comunitário derivado<sup>4</sup>, ao definirem os objectivos da União, dos Fundos Estruturais e de outros instrumentos financeiros e, também, as orientações a que devem submeter-se as políticas económicas e sociais a empreender no seio da União, constituem condicionantes ao planeamento a realizar pelos Estados-Membros. Por outro lado, nomeadamente por via dos princípios da complementaridade e da parceria<sup>5</sup>, os EM são compelidos a realizar acções e a afectar recursos de acordo com objectivos definidos pela UE, a fim de poderem beneficiar de co-financiamento. Os recursos financeiros provenientes da UE são assim enformados por objectivos comunitários que se estendem aos vários instrumentos do planeamento nacional e ao PIDDAC.

---

<sup>1</sup> Cfr. o artigo 2.º da Lei n.º 31/2007, de 10 de Agosto.

<sup>2</sup> Aprovado no Plenário de 5 de Maio de 2008.

<sup>3</sup> As referências doravante feitas ao Tratado de Roma reportam-se à versão resultante das alterações introduzidas pelo Tratado da União Europeia (TUE), pelo Tratado de Amesterdão (TA) e pelo Tratado de Nice (TN). A título exemplificativo vejam-se os artigos 158.º e 160.º do Tratado de Roma.

<sup>4</sup> Veja-se o Regulamento (CE) n.º 1083/2006, do Conselho, de 11 de Julho de 2006 (estabelece as disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e revogou o Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de Junho).

<sup>5</sup> Actuais artigos 9.º e 11.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.



Os EM estão ainda sujeitos às obrigações impostas em matéria de disciplina orçamental e financeira, resultantes do Tratado e desenvolvidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento<sup>1</sup>, tendo por objectivos a consolidação das finanças públicas e a convergência nominal e real no seio da UE.

No ano de 2009 merece especial destaque o Plano de Relançamento da Economia Europeia apresentado pela Comissão Europeia ao Conselho Europeu e aprovado por este em Dezembro de 2008, que identificou um conjunto de medidas destinadas ao relançamento da economia europeia.

Neste plano em cada uma das medidas foram previstas acções ou objectivos a atingir, quer pela própria UE quer pelos EM. Portugal adoptou as suas medidas que vieram a ter reflexo parcialmente no P031 – *Iniciativa para o Investimento e o Emprego*, o qual, em parte, também veio a ficar contemplado no PIDDAC de 2009.

### 4.1.3 – Princípios gerais do PIDDAC

A LEO regula, no Título III, Secção I<sup>2</sup>, a orçamentação por programas, dispondo que a sua estruturação deve aplicar-se, designadamente, às “*despesas de investimento e desenvolvimento do orçamento dos serviços integrados e dos orçamentos dos serviços e fundos autónomos e do orçamento da segurança social (...)*” e às “*despesas de investimento co-financiadas por fundos comunitários*”<sup>3</sup>.

Os programas orçamentais devem evidenciar, para além do respectivo montante financeiro, os indicadores que permitam avaliar a sua economia, eficiência e eficácia<sup>4</sup>.

Em conformidade com o disposto na LEO, a Lei do OE “(...) contém o articulado e os mapas orçamentais”, designadamente, o Mapa XV, que inclui os respectivos programas e medidas orçamentais, articulados com as GOP, com o QCA III e com QREN, e deverá evidenciar os encargos plurianuais, as fontes de financiamento e a repartição regionalizada dos programas e medidas<sup>5</sup>.

No contexto, nomeadamente, da prossecução do equilíbrio das contas públicas, a LEO adoptou a orçamentação sistematizada por objectivos e por actividades, quer dos orçamentos quer das contas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e da Segurança Social<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Artigos 104.º e 121.º. O Pacto está consubstanciado na Resolução do Conselho Europeu, de 17 de Junho de 1997, no Regulamento (CE) n.º 1466/1997, do Conselho, de 7 de Julho, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão das políticas económicas, e no Regulamento (CE) n.º 1467/1997, da mesma data do anterior, referente à aceleração e clarificação da aplicação dos procedimentos relativos aos défices excessivos (alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1056/2005 de 27 de Junho), pelo Regulamento (CE) n.º 3605/1993, de 22 de Novembro (alterado pelo Regulamento (CE) n.º 475/2000, de 28 de Fevereiro, pelo Regulamento (CE) n.º 351/2002, de 25 de Fevereiro e pelo Regulamento (CE) n.º 2103/2005, de 12 de Dezembro) sobre a aplicação do protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos.

<sup>2</sup> Artigos 18.º a 21.º.

<sup>3</sup> Alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 18.º.

<sup>4</sup> Nos termos do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, artigo 3.º, n.º 3.

<sup>5</sup> Nos termos dos artigos 30.º, 31.º, n.º 1, alínea a), e 32.º da LEO.

<sup>6</sup> Cfr. artigos 15.º e 64.º da Lei n.º 91/2001, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004.

## 4.2 – Programação e execução do PIDDAC global

As previsões iniciais do PIDDAC no OE de 2009 foram de € 4.061,0 milhões. Este valor foi, ao longo do ano, objecto de alterações orçamentais que se traduziram num reforço de € 1.571,9 milhões (mais 38,7% do que o previsto no orçamento inicial), fixando-se a dotação ajustada em € 5.632,9 milhões.

A dotação ajustada foi, ainda, objecto de cativação<sup>1</sup> no montante de € 66,2 milhões, pelo que a dotação disponível se situou em € 5.566,7 milhões.

Esta situação sintetiza-se no quadro seguinte:

**Quadro IV.1 – PIDDAC previsto, ajustado e disponível**

(em milhões de euros)

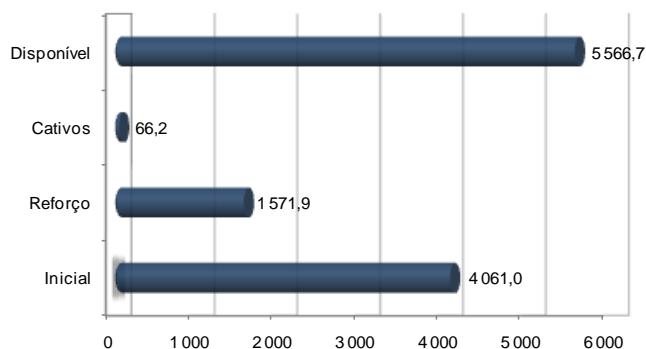
PIDDAC Inicial (1)	Alterações (reforço) (2)	Cativos (3)	PIDDAC Disponível (4)=(1)+(2)-(3)
4 061,0	1 571,9	66,2	5 566,7

Fonte: SIPIDDAC.

Assim representado graficamente:

**Gráfico IV.1 – PIDDAC previsto, ajustado e disponível**

(em milhões de euros)



Fonte: OE, CGE e SIPIDDAC de 2009.

A dotação disponível para o PIDDAC em 2009 tinha previsto um financiamento nacional de € 2.813,0 milhões (50,5%) e comunitário de € 2.753,9 milhões (49,5%).

No quadro seguinte mostra-se a evolução do PIDDAC (dotação disponível) nos últimos cinco anos, repartida por financiamento nacional e comunitário.

<sup>1</sup> Nos termos da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, alterada pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março.



Quadro IV.2 – PIDDAC disponível de 2005 a 2009

(em milhões de euros)

Fontes de Financiamento		2005		2006		2007		2008		2009	
		Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)
Financiamento Nacional	Cap. 50	2 174,3	32,7	1 968,6	36,9	1 838,9	31,5	1 424,3	30,8	1 906,3	34,2
	Outras Fontes	1 725,9	25,9	1 041,2	19,5	1 679,8	28,8	676,3	14,6	906,7	16,3
Financiamento Comunitário	Cap. 50	251,3	3,8	229,5	4,3	186,0	3,2	229,4	5,0	260,6	4,7
	Outras Fontes	2 503,2	37,6	2 091,9	39,2	2 134,7	36,6	2 299,3	49,7	2 493,2	44,8
<b>Total</b>		<b>6 654,6</b>	<b>100,0</b>	<b>5 331,2</b>	<b>100,0</b>	<b>5 839,4</b>	<b>100,0</b>	<b>4 629,2</b>	<b>100,0</b>	<b>5 566,8</b>	<b>100,0</b>

Fonte: OE de 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009.

O PIDDAC disponível de 2005 a 2009 decresceu € 1.087,6 milhões, apesar de ao longo destes anos se terem verificado acréscimos nos anos de 2007 e de 2009 face aos anos anteriores, de € 508,2 milhões e € 937,6 milhões, respectivamente.

Em 2009, a execução do PIDDAC, no total de € 3.415,6 milhões 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. Esta situação ficou a dever-se, principalmente, à fraca execução do financiamento comunitário que face à dotação disponível se situou em apenas 49,5%.

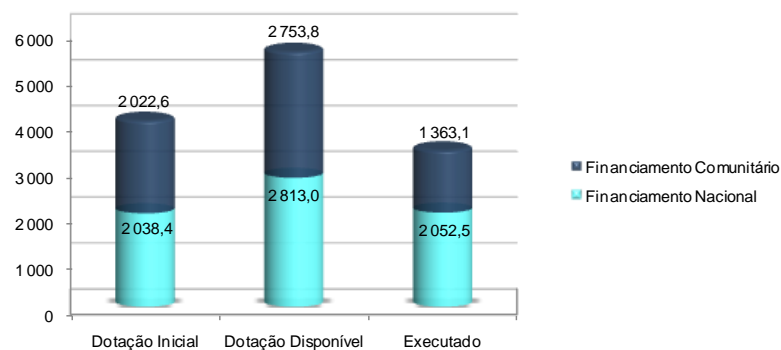
Já no que se relaciona com o financiamento nacional, a situação é mais favorável uma vez que a taxa de execução se situou nos 73% face à dotação disponível.

Se compararmos a estrutura de financiamento do PIDDAC executado, em 2009, com a do inicialmente aprovado concluímos pela existência de um acréscimo do financiamento nacional de € 14,1 milhões (0,7%)<sup>1</sup>.

De resto, verificou-se que de 2005 a 2009, esta situação foi constante tendo-se registado sempre como mais expressiva a fonte de financiamento nacional, o que poderá indiciar dificuldades na execução de projectos co-financiados nos organismos públicos (cfr. consta no ponto 4.2.9.).

Gráfico IV.2 – PIDDAC – Execução/financiamento nacional e comunitário

(em milhões de euros)



Fonte: OE e CGE de 2009.

<sup>1</sup> A estrutura de financiamento do PIDDAC inicial apontava para € 2.038,4 milhões de financiamento nacional e de € 2.022,6 milhões de financiamento comunitário, conforme se pode observar no Gráfico IV.2.

Na análise ao PIDDAC global constata-se que de 2005 a 2009 a componente nacional do financiamento representou sempre mais, tanto ao nível do PIDDAC disponível como do executado<sup>1</sup>, com excepção do ano de 2008, em que a dotação disponível foi de 45,4%.

O orçamento previsto e o executado, ao longo dos últimos cinco anos, apresentam uma tendência decrescente, com excepção dos anos de 2007 e de 2009 em que se verificaram acréscimos face ao ano anterior (cfr. gráfico seguinte)<sup>2</sup>.

**Gráfico IV.3 – PIDDAC orçamentado e executado de 2005 a 2009**



Fonte: OE e CGE de 2005 a 2009.

A execução global do Programa de Investimentos em 2009 cresceu 18,6% comparativamente com 2008, tendo para tal contribuído o encerramento dos projectos do QCA III, que decorreu até ao final do primeiro semestre de 2009, assim como do aceleramento verificado em alguns dos projectos do QREN bem como a execução do Programa Orçamental da Iniciativa para o Investimento e o Emprego (P031).

#### 4.2.1 – Despesa por prioridades das Grandes Opções do Plano

A distribuição do financiamento inicial do PIDDAC pelas cinco GOP<sup>3</sup> foi a seguinte: 1.<sup>a</sup> – 44,8%; 2.<sup>a</sup> – 14,4%; 3.<sup>a</sup> – 32,4%; 4.<sup>a</sup> – 7,5%; 5.<sup>a</sup> – 0,9%. Esta estrutura manteve-se idêntica na dotação disponível e na execução no que respeita às 1.<sup>a</sup>, 3.<sup>a</sup> e 5.<sup>a</sup> GOP's, tendo-se a referir que em termos da execução da 2.<sup>a</sup> GOP o seu peso foi superior (representou 19,0%) face ao aprovado na dotação inicial (14,4%) e, em contrapartida, na 4.<sup>a</sup> GOP verificou-se a situação inversa pois de uma dotação inicial de € 303,6

<sup>1</sup> PIDDAC disponível – FN: 2005 (58,6%), 2006 (56,5%), 2007 (60,3%), 2008 (45,4%) e 2009 (50,5%). PIDDAC executado – FN: 2005 (63,3%), 2006 (61,8%), 2007 (66,5%), 2008 (51,7%) e 2009 (60,1%).

<sup>2</sup> PIDDAC disponível - € 6.654,6 milhões em 2005; € 5.331,2 milhões em 2006; € 5.839,4 milhões em 2007; € 4.629,2 milhões em 2008 e € 5.566,8 milhões em 2009. PIDDAC executado - € 4.266 milhões em 2005; € 3.559 milhões em 2006; € 3.843 milhões em 2007; € 2.881 milhões em 2008 e € 3.416 milhões em 2009.

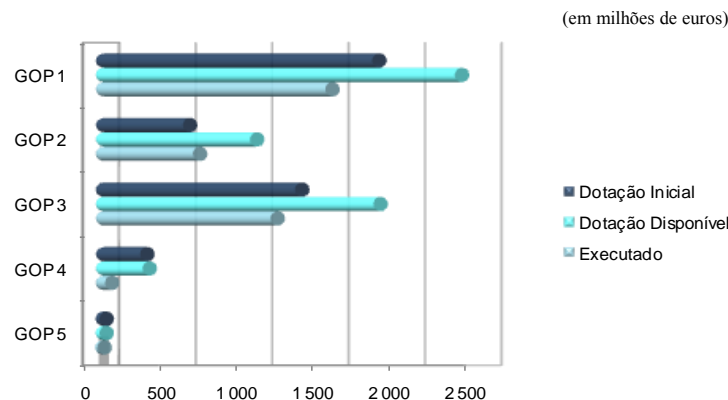
<sup>3</sup> Cfr. Lei n.º 41/2008, de 13 de Agosto (GOP para 2009): 1.<sup>a</sup> Opção – Assegurar uma trajectória de crescimento sustentado, assente no conhecimento, na inovação e na qualificação dos recursos humanos; 2.<sup>a</sup> Opção – Reforçar a coesão social, reduzindo a pobreza e criando mais igualdade de oportunidades; 3.<sup>a</sup> Opção – Melhorar a qualidade de vida e reforçar a coesão territorial num quadro sustentável de desenvolvimento; 4.<sup>a</sup> Opção – Elevar a qualidade da democracia, modernizando o sistema político e colocando a justiça e a segurança ao serviço de uma plena cidadania; 5.<sup>a</sup> Opção – valorizar o posicionamento externo de Portugal e construir uma política de defesa adequada à melhor inserção internacional do país.





milhões (com um peso no total de 7,5%) apenas se executaram € 73,4 milhões (o que representou 2,2% no total do PIDDAC executado).

Gráfico IV.4 – PIDDAC previsto e executado por GOP



Fonte: OE e CGE de 2009 e SIPIDDAC.

No ano de 2009 o PIDDAC global executado evidenciou uma estrutura de investimento de 44,3%, 19,0%, 33,8%, 2,2% e 0,7%, nas 1.<sup>a</sup>, 2.<sup>a</sup>, 3.<sup>a</sup>, 4.<sup>a</sup> e 5.<sup>a</sup> GOP, respectivamente.

Em 2009, as taxas de execução apresentadas pelas cinco GOP, face ao orçamento disponível, foram as seguintes: 1.<sup>a</sup> GOP – 64,1%, 2.<sup>a</sup> GOP – 63,5%, 3.<sup>a</sup> GOP – 63,2%, 4.<sup>a</sup> GOP – 23,0% e 5.<sup>a</sup> GOP – 62,9%.

Desde 2006 a estrutura da execução do investimento manteve-se idêntica: mais de 70% para a 1.<sup>a</sup> GOP e para a 3.<sup>a</sup> GOP e a remanescente percentagem para as 2.<sup>a</sup>, 4.<sup>a</sup> e 5.<sup>a</sup> GOP sendo que esta última teve sempre valores pouco expressivos (1%).

#### 4.2.2 – Despesa por programa orçamental

Em 2009, o PIDDAC contemplou 27 programas orçamentais, menos 14 programas do que em 2008, tendo o P031 – “Iniciativa para o Investimento e o Emprego” sido incluído por via da alteração orçamental ocorrida pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, que 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, aprovado pelo Conselho Europeu em Dezembro de 2008.

No ano de 2009, verificou-se que os programas orçamentais, “PO Temático Factores de Competitividade”, “PO Temático Valorização do Território”, “PO Temático Potencial Humano”, “PO Regional do Norte”, “PO Regional Centro”, “PO Regional de Lisboa”, “PO Regional do Alentejo”, “PO Regional do Algarve”, “Cooperação Transfronteiriça”, “Cooperação Transnacional”, “Cooperação Inter-Regional”, “PO Assistência Técnica FEDER”, “PO Assistência Técnica FSE”, “PO Pescas”, “PDR Continente” deixaram de integrar o PIDDAC como programas orçamentais autónomos tendo passado a ser contemplados como fontes de financiamento, conforme se verá adiante, no ponto 4.2.9.

Os programas orçamentais 10, 14, 27 e 32<sup>1</sup> – continuaram a não integrar o PIDDAC, à semelhança do que já tinha sucedido em anos anteriores.

**Quadro IV.3 – PIDDAC previsto e executado por programa orçamental**

(em milhões de euros)

Programas Orçamentais	Dotação Inicial		Alterações Orçamentais	Cativos	Dotação Disponível		Executado		Taxas de Execução (%) (6)=(5)/(4)
	Valor (1)	Estrutura (%)			Valor (4)	Estrutura (%)	Valor (5)	Estrutura (%)	
P001 - Sociedade de informação e governo electrónico	266,3	6,6	24,8	7,0	284,1	5,1	164,9	4,8	58,0
P002 - Investigação científica e tecnológica e inovação	677,0	16,7	49,5	1,2	725,3	13,0	486,6	14,2	67,1
P003 - Formação profissional e emprego	49,2	1,2	2,7	0,4	51,5	0,9	18,1	0,5	35,2
P004 - Acção externa do Estado	4,1	0,1	- 0,4	0,3	3,3	0,1	3,3	0,1	98,6
P005 - Cooperação portuguesa para o desenvolvimento	3,5	0,1	- 0,1	0,6	2,9	0,1	2,1	0,1	74,9
P006 - Construção, remodelação e apetrechamento das instalações	28,9	0,7	7,4	1,2	35,1	0,6	17,8	0,5	50,8
P007 - Defesa	32,4	0,8	0,0	1,6	30,8	0,6	17,8	0,5	57,8
P008 - Justiça	188,5	4,6	0,8	1,9	187,4	3,4	32,3	0,9	17,2
P009 - Segurança e protecção civil	3,1	0,1	1,3	0,1	4,3	0,1	3,0	0,1	69,2
P011 - Ensino básico e secundário	203,5	5,0	45,7	6,3	242,9	4,4	127,1	3,7	52,3
P012 - Ensino superior	113,2	2,8	53,7	1,8	165,0	3,0	90,3	2,6	54,7
P013 - Saúde	75,7	1,9	9,6	3,0	82,3	1,5	36,4	1,1	44,2
P015 - Acção social escolar	16,9	0,4	19,9	0,1	36,7	0,7	20,4	0,6	55,7
P017 - Serviços e equipamentos sociais	25,8	0,6	9,4	0,9	34,3	0,6	5,1	0,1	14,7
P018 - Desenvolvimento local, urbano e regional	122,5	3,0	9,4	0,6	131,4	2,4	78,5	2,3	59,8
P019 - Ambiente e ordenamento do território	107,8	2,7	18,0	3,8	122,0	2,2	41,5	1,2	34,0
P020 - Cultura	80,0	2,0	7,4	0,2	87,2	1,6	55,2	1,6	63,3
P021 - Desporto, recreio e apoio ao associativismo juvenil	13,7	0,3	2,5	1,9	14,3	0,3	10,2	0,3	71,7
P022 - Agricultura e desenvolvimento rural	612,0	15,1	300,4	11,6	900,8	16,2	556,1	16,3	61,7
P023 - Pescas	71,5	1,8	111,3	1,2	181,6	3,3	85,0	2,5	46,8
P024 - Transportes	657,2	16,2	96,1	8,5	744,8	13,4	488,8	14,3	65,6
P025 - Modernização e internacionalização da economia	549,3	13,5	477,5	3,4	1 023,5	18,4	720,2	21,1	70,4
P026 - Gestão e Controlo dos fundos comunitários	61,3	1,5	17,2	1,9	76,6	1,4	36,1	1,1	47,2
P028 - Modernização e qualificação da administração pública	18,4	0,5	8,0	0,4	26,0	0,5	4,7	0,1	18,2
P029 - Lei da programação de instalações e equipamentos das forças de segurança	74,5	1,8	0,2	5,8	68,9	1,2	25,8	0,8	37,5
P030 - Cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional	4,6	0,1	- 0,3	0,3	4,0	0,1	1,2	0,0	30,6
P031 - Iniciativa para o investimento e o emprego	0,0	0,0	300,0	0,0	300,0	5,4	286,9	8,4	95,7
<b>Total</b>	<b>4 061,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1 571,9</b>	<b>66,2</b>	<b>5 566,8</b>	<b>100,0</b>	<b>3 415,6</b>	<b>100,0</b>	<b>61,4</b>

Fonte: DGO (OE, CGE e SIPIDDAC).

<sup>1</sup> P010 – Educação pré-escolar; P014 – Protecção na saúde dos funcionários civis do Estado, militares e forças de segurança; P027 – Lei da Programação Militar; e P032 – Lei de Programação das Infra-Estruturas Militares.



Os programas orçamentais revelaram taxas de execução que variaram entre os 14,7% (P017 – *Serviços e Equipamentos Sociais*) e os 98,6% (P004 – *Acção Externa do Estado*).

Dez programas orçamentais (P002, P004, P005, P009, P020, P021, P022, P024, P025 e P031) apresentaram taxas de execução superiores à taxa de execução média, revelando-se o P004 – *Acção Externa do Estado* e o P031 – *Iniciativa para o Investimento e o Emprego* com as taxas mais elevadas de 98,6% e 95,7%, respectivamente.

Os restantes programas orçamentais registaram taxas mais baixas do que a taxa de execução média (61,4%) salientando-se com execuções bastante inferiores o P017 – *Serviços e Equipamentos Sociais* (14,7%), o P008 – *Justiça* (17,2%) e o P028 – *Modernização e Qualificação da Administração Pública* (18,2%).

Dos € 3.415,6 milhões executados em 2009 no âmbito do PIDDAC 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, devido à sua própria especificidade, criado estritamente em 2009 em resultado das medidas anti- crise.

Da análise à estrutura financeira dos programas orçamentais verifica-se que com excepção do P004 – *Acção Externa do Estado*, do P005 – *Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento* e do P030 – *Cooperação Transfronteiriça, Transnacional e Inter-Regional* que tiveram ajustamentos negativos, todos os outros tiveram reforços orçamentais.

O valor total das alterações orçamentais no PIDDAC no montante de € 1.571,9 milhões representou 38,7% do valor do PIDDAC inicial (€ 4.061,0 milhões) tendo sido apenas executados € 3.415,6 milhões.

Refira-se que 46,6% destas alterações orçamentais ocorreram em projectos com financiamento comunitário (no valor de € 732,1 milhões), conforme se evidencia no ponto 4.2.9.

Também com significado relevante surge a alteração orçamental por via da criação do P031, que contemplou uma parte em PIDDAC no valor de € 300,0 milhões (19,1%)<sup>1</sup>.

Estes dois grupos de alterações orçamentais representam, por si só, cerca de 66% no valor reforçado ao PIDDAC inicial.

## 4.2.3 – Despesa por ministério

O quadro que se segue evidencia a repartição do PIDDAC por ministérios.

<sup>1</sup> Ou seja, € 300,0 milhões/€ 1.571,9 milhões.

**Quadro IV.4 – PIDDAC previsto e executado por ministério**

(em milhões de euros)

Ministério	Dotação Inicial		Alterações Orçamentais (2)	Cativos (3)	Dotação Disponível		Executado		Taxas de Execução (%)	
	Valor (1)	Estrutura (%)			Valor (4)	Estrutura (%)	Valor (5)	Estrutura (%)	face ao inicial (6)=(5)/(1)	face ao disponível (7)=(5)/(4)
EGN	3,7	0,1	0,1	0,0	3,8	0,1	3,7	0,1	99,8	97,5
PCM	58,4	1,4	11,1	1,7	67,8	1,2	33,9	1,0	58,1	50,0
MNE	14,8	0,4	0,2	1,1	13,8	0,2	8,6	0,3	58,5	62,5
MFAP	53,1	1,3	11,0	1,3	62,8	1,1	26,1	0,8	49,2	41,6
MDN	37,7	0,9	0,0	2,0	35,7	0,6	21,9	0,6	57,9	61,2
MAI	124,6	3,1	15,6	8,3	131,9	2,4	69,9	2,0	56,1	53,0
MJ	222,1	5,5	6,5	2,4	226,2	4,1	41,5	1,2	18,7	18,4
MAOTDR	270,5	6,7	23,4	5,8	288,1	5,2	147,2	4,3	54,4	51,1
MEI	566,3	13,9	483,0	4,8	1 044,6	18,8	726,2	21,3	128,2	69,5
MADRP	672,1	16,5	411,2	12,8	1 070,5	19,2	633,3	18,5	94,2	59,2
MOPTC	719,9	17,7	107,4	11,7	815,5	14,7	524,6	15,4	72,9	64,3
MTSS	82,5	2,0	14,5	1,1	96,0	1,7	31,4	0,9	38,1	32,8
MS	80,9	2,0	10,8	3,0	88,7	1,6	37,5	1,1	46,4	42,3
ME	203,4	5,0	345,7	6,4	542,8	9,8	413,9	12,1	203,5	76,3
MCTES	874,0	21,5	123,6	3,5	994,2	17,9	640,9	18,8	73,3	64,5
MC	77,1	1,9	7,8	0,3	84,5	1,5	54,9	1,6	71,2	64,9
<b>Total</b>	<b>4 061,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1 571,9</b>	<b>66,2</b>	<b>5 566,8</b>	<b>100,0</b>	<b>3 415,6</b>	<b>100,0</b>	<b>84,1</b>	<b>61,4</b>

Fonte: DGO (OE, CGE e SIPIDDAC).

Cerca de 78,9% do valor dos reforços das alterações orçamentais ocorreu em três ministérios, a saber: no MEI (€ 483,0 milhões), no MADRP (€ 411,2 milhões) e no ME (€ 345,7 milhões).

No entanto, os ministérios cujas alterações orçamentais induziram a uma execução superior ao inicialmente orçamentado foram apenas o ME (203,5%) e o MEI (128,2%). Mesmo assim as respectivas taxas de execuções, face à dotação final disponível, quedaram-se em 76,3% e 69,5%.

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

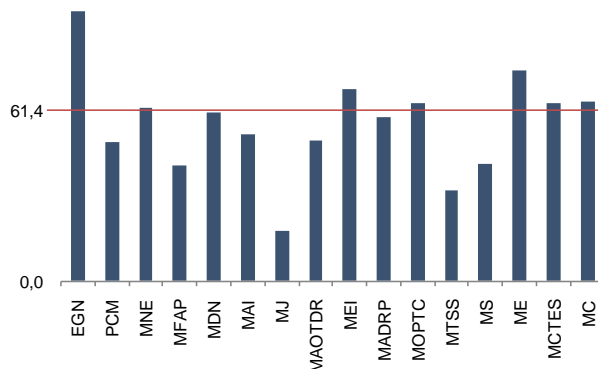
A taxa de execução dos vários Ministérios relativamente à dotação disponível variou entre 18,4% (MJ) e 97,57% (EGE), situando-se a execução média em 2009 em 61,4%.

O gráfico seguinte mostra o desvio das taxas de execução de cada ministério face à taxa de execução global do PIDDAC.



*com*  
*Q. J. J. J.*  
*ruelby*

Gráfico IV.5 – Taxa de execução do PIDDAC por ministério/Desvio da taxa

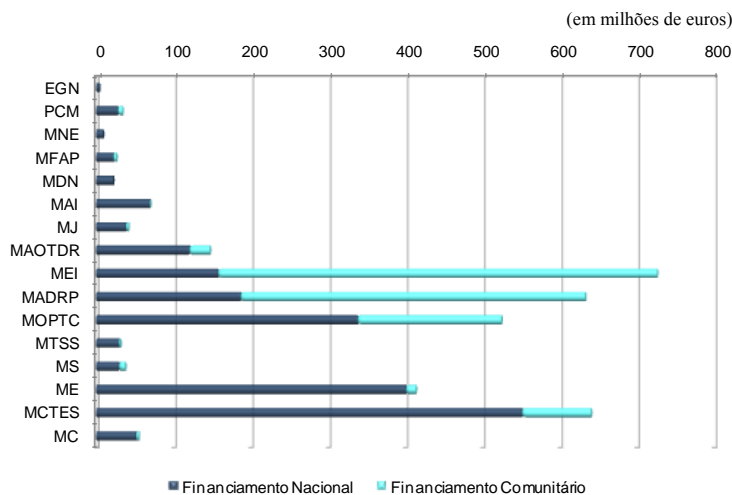


Fonte: CGE de 2009 e SIPIDDAC.

O financiamento comunitário (€ 1.363,1 milhões) foi orientado em 88,2% para o MEI (€ 569,0 milhões – 41,7%), para o MADRP (€ 446,9 milhões – 32,8%) e para o MOPTC (€ 186,7 milhões – 13,7%).

A componente nacional do financiamento (€ 2.052,5 milhões) foi dirigida em 85,4% aos seguintes ministérios: MCTES (€ 550,9 milhões – 26,8%), ME (€ 400,6 milhões – 19,5%), MOPTC (€ 337,9 milhões – 16,5%), MADRP (€ 186,4 milhões – 9,1%) MEI (€ 157,2 milhões – 7,7%) e MAOTDR (€ 120,0 milhões – 5,8%).

Gráfico IV.6 – Financiamento por ministério



Fonte: CGE de 2009 e SIPIDDAC.

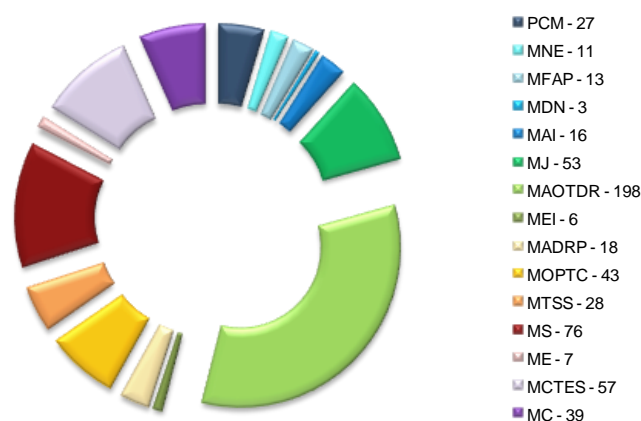
O número total de projectos foi de 1.948, sendo 1.557 os inicialmente previstos e 391 os criados por alterações orçamentais, destacando-se o MCTES, com 106 projectos iniciais e 146 criados no decurso da execução. O MOTRD merece também destaque uma vez que foram criados durante o ano mais 112 novos projectos.

O MDN foi o único que não procedeu a alterações orçamentais para inscrição de novos projectos.

Dos 391 projectos novos introduzidos através de alterações orçamentais, apenas 250 tiveram efectiva execução, tendo sido responsáveis por € 627,6 milhões, o que representa 18,4% do PIDDAC executado. Porém, apesar de todo o processo burocrático subjacente ao tratamento das alterações orçamentais, foram identificados 141 projectos sem quaisquer valores executados (36% dos novos projectos sem execução).

Dos 1.948 projectos do PIDDAC, 595 (30,5%) não apresentaram qualquer execução. Estes 595 projectos distribuíram-se pelos diversos ministérios, tendo-se revelado com maior número de projectos sem execução o MAOTDR (198), o MS (76), o MCTES (57), o MJ (53) e o MOPTC (44), conforme se encontra reflectido no gráfico que se segue.

**Gráfico IV.7 – Projectos sem execução por ministério**



Fonte: CGE de 2009 e SIPIDDAC.

No período 2005-2009 foram cinco os ministérios que mais executaram no âmbito do PIDDAC, o MOPTC (€ 4.974,0 milhões – 27,7%), o MADRP (€ 2.436,4 milhões – 13,6%), o MEI (€ 2.296,4 milhões – 12,8%), o MCTES (€ 2.222,3 milhões – 12,4%) e o MTSS (€ 1.699,0 milhões – 9,5%), que no seu conjunto, absorveram 75,9% (€ 13.628,1 milhões) da execução acumulada (€ 17.964,1 milhões)<sup>1</sup>.

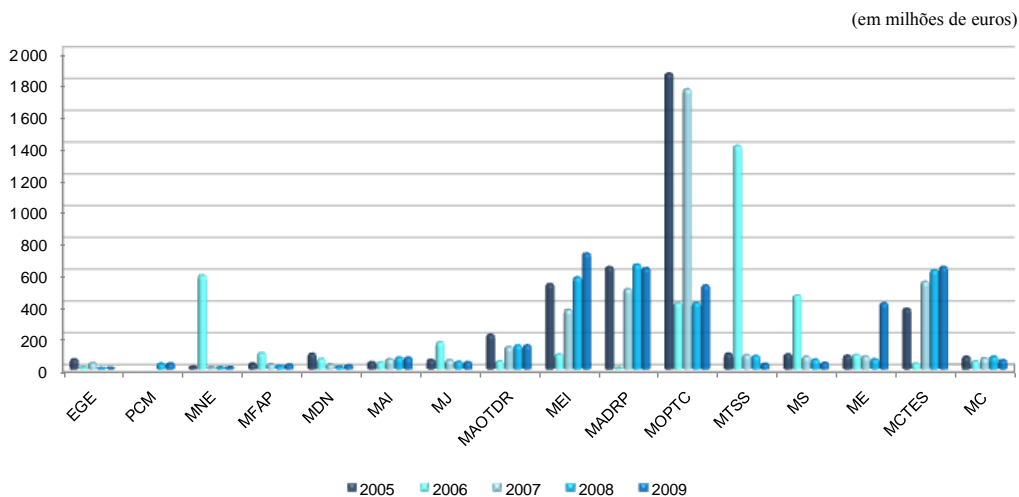
O gráfico seguinte mostra a evolução da execução do PIDDAC, por ministérios, nos últimos cinco anos.

<sup>1</sup> 2005 - € 4.266,4 milhões; 2006 - € 3.558,8 milhões; 2007 - € 3.842,5 milhões; 2008 - € 2.880,8 milhões; 2009 - € 3.415,6 milhões.



*Handwritten signature*

Gráfico IV.8 – PIDDAC executado por ministério de 2005 a 2009



Fonte: CGE de 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009 e SIPIDDAC.

#### 4.2.4 – Despesa por tipologia de serviço

A despesa por tipologia de serviço e fonte de financiamento é evidenciada no quadro seguinte.

Quadro IV.5 – PIDDAC por tipologia de serviço e fonte de financiamento

(em milhões de euros)

Tipologia	Fontes de Financiamento	Dotação Inicial		Dotação Disponível		Dotação Executada		Taxas de Execução (%)	
		Valor (1)	Estrutura (%)	Valor (2)	Estrutura (%)	Valor (3)	Estrutura (%)	face ao inicial (3)/(1)	face ao disponível (3)/(2)
Serviços Integrados	Financiamento Nacional	850,6	20,9	982,8	17,7	726,6	21,3	85,4	73,9
	Receitas Gerais	805,6	19,8	519,4	9,3	677,8	19,8	84,1	130,5
	Auto-financiamento	45,0	1,1	463,4	8,3	48,8	1,4	108,4	10,5
	Financiamento Comunitário	510,0	12,6	546,1	9,8	220,8	6,5	43,3	40,4
<b>TOTAL SERVIÇOS INTEGRADOS</b>		<b>1 360,6</b>	<b>33,5</b>	<b>1 528,9</b>	<b>27,5</b>	<b>947,4</b>	<b>27,7</b>	<b>69,6</b>	<b>62,0</b>
Serviços e Fundos Autónomos	Financiamento Nacional	1 187,8	29,2	1 830,2	32,9	1 326,0	38,8	111,6	72,4
	Receitas Gerais	869,5	21,4	1 295,5	23,3	1 138,6	33,3	130,9	87,9
	Auto-financiamento	318,3	7,8	534,7	9,6	187,4	5,5	58,9	35,1
	Financiamento Comunitário	1 512,6	37,2	2 207,8	39,7	1 142,3	33,4	75,5	51,7
<b>TOTAL SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS</b>		<b>2 700,5</b>	<b>66,5</b>	<b>4 037,9</b>	<b>72,5</b>	<b>2 468,2</b>	<b>72,3</b>	<b>91,4</b>	<b>61,1</b>
<b>TOTAL</b>		<b>4 061,0</b>	<b>100,0</b>	<b>5 566,8</b>	<b>100,0</b>	<b>3 415,6</b>	<b>100,0</b>	<b>84,1</b>	<b>61,4</b>

Fonte: DGO (OE, CGE e SIPIDDAC).

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 apresentou uma taxa praticamente igual (62%) à taxa média global (61,4%) e a dos serviços e fundos autónomos em 72,3%, apresentando estes uma taxa de execução de 61,1%.

#### 4.2.5 – Despesa por classificação funcional

A relevância das dotações por classificação funcional manteve-se semelhante na dotação inicial, na disponível e na execução.

**Quadro IV.6 – PIDDAC por funções**

(em milhões de euros)

Classificação Funcional	Dotação Inicial		Dotação Disponível		Despesa Executada		Taxas de Execução (%)	
	Valor (1)	Estrutura (%)	Valor (2)	Estrutura (%)	Valor (3)	Estrutura (%)	face ao inicial (4)=(3)/(1)	face ao disponível (5)=(3)/(2)
Funções Gerais de Soberania	1 227,0	30,2	1 290,0	23,2	737,7	21,6	60,1	57,2
Funções Sociais	756,9	18,6	1 202,2	21,6	756,5	22,1	99,9	62,9
Funções Económicas	2 077,1	51,1	3 074,6	55,2	1 921,4	56,3	92,5	62,5
<b>TOTAL</b>	<b>4 061,0</b>	<b>100,0</b>	<b>5 566,8</b>	<b>100,0</b>	<b>3 415,6</b>	<b>100,0</b>	<b>84,1</b>	<b>61,4</b>

Fonte: SIPIDDAC.

Em termos do PIDDAC executado em 2009, as “funções económicas”<sup>1</sup> são as que assumem a maior relevância com 56,3%, seguindo-se as “funções sociais”<sup>2</sup> e as “funções gerais de soberania”<sup>3</sup> com 22,1% e 21,6%, respectivamente.

Quanto aos níveis de execução, as “funções sociais” e as “funções económicas” são as que apresentam taxas superiores à taxa média (61,4%), de 62,9% e 62,5%, respectivamente, enquanto que as “funções gerais de soberania” registaram uma taxa mais baixa, de 57,2%.

<sup>1</sup> As “funções económicas” englobam “agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca”, “transportes e comunicações” e “outras funções económicas”.

<sup>2</sup> As “funções sociais” englobam “educação”, “saúde”, “segurança e acções sociais”, “habitação e serviços colectivos” e “serviços culturais, recreativos e religiosos”.

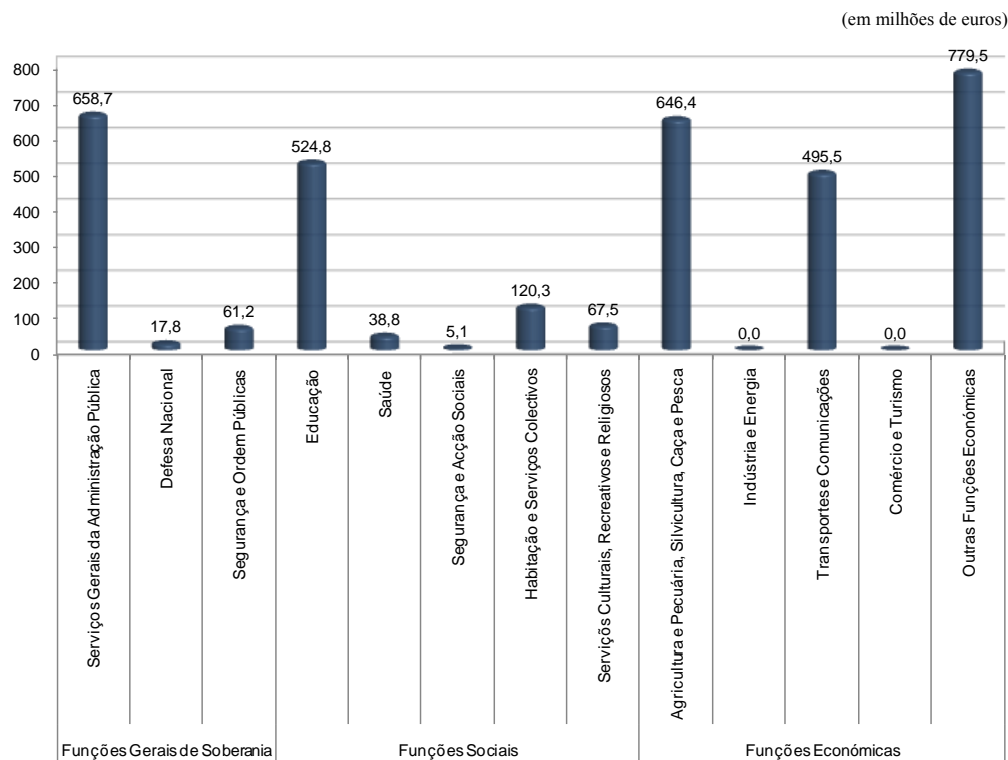
<sup>3</sup> As “funções gerais de soberania” incluem “serviços gerais da administração pública”, “defesa nacional” e “segurança e ordem pública”.





*com*  
*Q. Pinto*  
*ruelby*

Gráfico IV.9 – PIDDAC executado por funções desagregadas



Fonte: CGE de 2009 e SIPIDDAC.

Em termos das funções desagregadas nas suas diversas componentes, destacam-se em 2009 na execução do PIDDAC 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.

#### 4.2.6 – Despesa por classificação económica

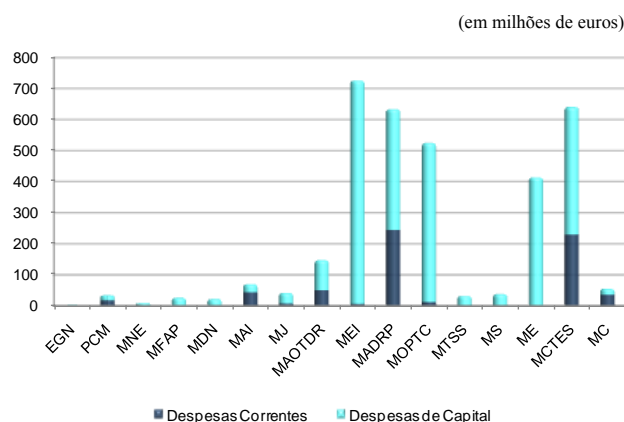
No PIDDAC inicial o investimento previsto foi de € 3.240,9 milhões para as despesas de capital e € 820,1 milhões para as despesas correntes – cerca de 79,8% e 20,2% do total, respectivamente. Esta relação alterou-se, ainda que de forma não muito significativa, no PIDDAC executado, tendo as despesas de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

Assistiu-se no período de 2005-2009 a uma redução do peso das despesas de capital na estrutura do PIDDAC executado visto que nos anos de 2005, 2006 e 2007 este tipo de despesas representou mais de 85% e em 2008 e 2009 baixou para os 78,1% e 79,8%, respectivamente.

Em 2009 a taxa de execução das despesas de capital foi de 85,1% enquanto que a taxa de execução das despesas correntes que foi de 80,1%.

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

**Gráfico IV.10 – PIDDAC executado por natureza de despesa e ministério**



Fonte: DGO (CGE e SIPIDDAC).

Em 2009, apesar das sucessivas orientações<sup>1</sup>, continuou a evidenciar-se o elevado peso das despesas correntes na estrutura do PIDDAC executado em alguns ministérios, pouco condizente com a natureza de investimento intrínseca do PIDDAC. Destacam-se o MC (65,5%), o MAI (62,2%), a PCM (51,1%), o MADRP (38,6%), o MCTES (35,9%), o MAOTDR (34,0%).

Em sentido inverso, isto é, assumindo as despesas de capital maior preponderância, destacam-se sete ministérios a saber: o MDN (99,9%), o ME (99,6%), o MOPTC (97,7%) e o EGN, o MTSS e o MEI, estes com 96,1% e, por último, o MS (94,1%).

Quanto à elevada percentagem das despesas correntes no PIDDAC executado a DGO nas alegações produzidas em sede de contraditório referiu que esta situação “(...) foi acautelada nas Instruções de preparação do OE para 2009 (...)”<sup>2</sup> tendo ficado instituída “(...) uma regra no sentido de os projectos não conterem rubricas de classificação económica relativas a despesas correntes, que não estejam inegavelmente relacionadas com os projectos”.

#### 4.2.7 – Despesa por região

Na perspectiva regional, cerca de 71,2% da despesa executada não teve afectação geográfica específica: *Várias NUT<sup>3</sup> 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> A circular Série A n.º 1351, da DGO, de 14 de Maio de 2009, refere no ponto 4 - Procedimentos a ter em conta na inscrição/reinscrição de medidas e projectos da parte IV- Instruções relativas a Programas Orçamentais que as entidades coordenadoras dos programas orçamentais devem observar rigorosamente a “*exclusão das rubricas de classificação económica, nomeadamente relativas a despesas correntes, que não estejam relacionadas com os projectos*”.

<sup>2</sup> Circular n.º 1343, Série A, de 1 de Agosto de 2008.

<sup>3</sup> As NUTS (Nomenclaturas de Unidades Territoriais – para fins estatísticos) designam as subregiões estatísticas em que se divide o território português. De acordo com o Regulamento Europeu (CE) n.º 1059/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, relativo à instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatística (NUTS), estas estão subdivididas em 3 níveis: NUTS I, NUTS II e NUTS III.



*Handwritten signature and initials in blue ink.*

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%),

**Quadro IV.7 – PIDDAC regionalizado**

(em milhões de euros)

Regiões	Dotação Inicial		Dotação Disponível		Despesa Executada		Taxas de Execução (%)	
	Valor (1)	Estrutura (%)	Valor (2)	Estrutura (%)	Valor (3)	Estrutura (%)	face ao inicial (4)=(3)/(1)	face ao disponível (5)=(3)/(2)
NORTE	474,9	11,7	648,0	11,6	352,8	10,3	74,3	54,4
CENTRO	222,6	5,5	280,7	5,0	157,0	4,6	70,5	55,9
LISBOA E VALE DO TEJO	475,4	11,7	634,5	11,4	370,8	10,9	78,0	58,4
ALENTEJO	104,4	2,6	145,8	2,6	57,3	1,7	54,9	39,3
ALGARVE	60,2	1,5	70,4	1,3	28,6	0,8	47,6	40,7
VÁRIAS NUTS II DO CONTINENTE	1 737,9	42,8	2 559,4	46,0	1 656,2	48,5	95,3	64,7
AÇORES	33,4	0,8	42,2	0,8	15,9	0,5	47,8	37,8
MADEIRA	3,9	0,1	5,5	0,1	1,3	0,0	33,1	23,5
VÁRIAS NUTS I (PAÍS)	901,5	22,2	1 133,1	20,4	731,9	21,4	81,2	64,6
ESTRANGEIRO	47,0	1,2	47,2	0,8	43,8	1,3	93,2	92,8
<b>Total</b>	<b>4 061,0</b>	<b>100,0</b>	<b>5 566,8</b>	<b>100,0</b>	<b>3 415,6</b>	<b>100,0</b>	<b>84,1</b>	<b>61,4</b>

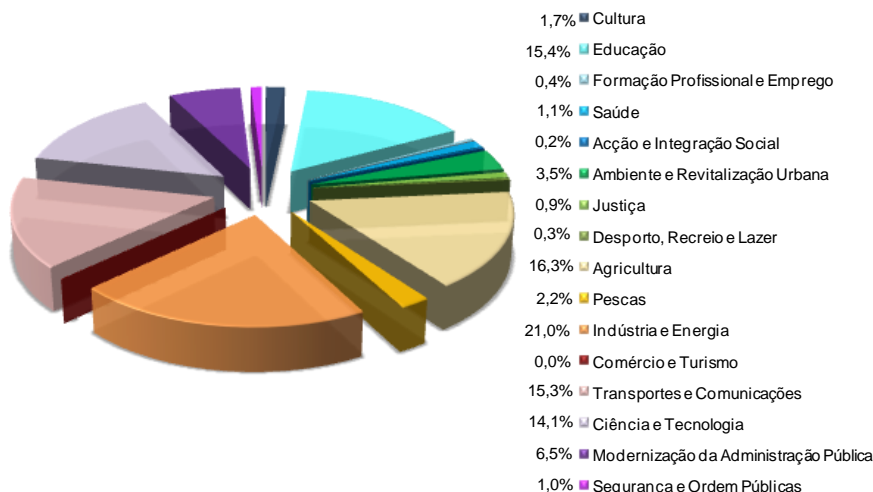
Fonte: SIPIDDAC.

Nota: Apesar do valor total da despesa executada em 2009 ser coincidente (€ 3.415,6 milhões) com excepção dos valores afectos ao "Estrangeiro" que se registaram iguais, todos os outros apresentaram diferenças dos constantes na CGE (Quadro 56 – Regionalização da Despesa Efectiva do PIDDAC por Programa Orçamental - Pág 121 do Volume I e Mapa XV-A – PIDDAC da Regionalização - Pág. 280 Volume I) verificando-se as seguintes divergências: Região Norte: € 310,1 milhões; Região Centro: € 250,4 milhões; Região Lisboa e Vale do Tejo: € 88,8 milhões; Região Alentejo: € 194,8 milhões; Região Algarve: € 25,1 milhões; Várias NUTS II do Continente: € -605,8 milhões; Região Autónoma dos Açores: € 1,3 milhões; Região Autónoma da Madeira: € 0,4 milhões; Várias NUTS I: € -265,1 milhões.

#### 4.2.8 – Despesa por sector

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.

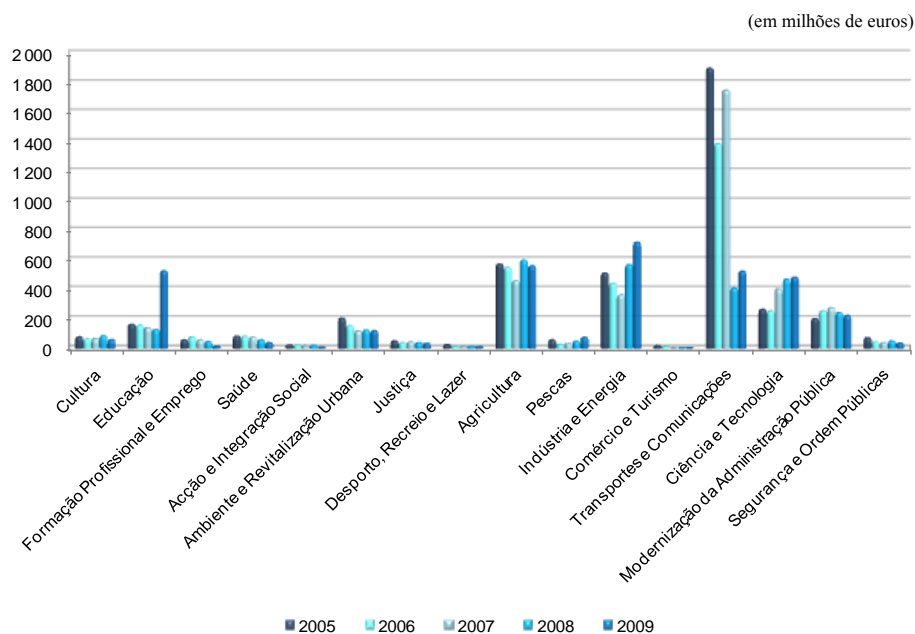
**Gráfico IV.11 – PIDDAC por sector**



Fonte: SIPIDDAC.

A execução do PIDDAC por sectores ao longo dos últimos cinco anos está apresentada no gráfico seguinte.

**Gráfico IV.12 – PIDDAC executado por sector de 2005 a 2009**



Fonte: CGE de 2005 a 2009 e SIPIDDAC.

Da observação da aplicação da execução do PIDDAC no período 2005-2009 conclui-se que o investimento concentrou-se ao nível de 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%) e a “ciência e tecnologia” (€ 1.866,4 milhões – 10,41%). Estes quatro sectores representaram 73,3% do PIDDAC executado e absorveram € 13.158,8 milhões, restando para os remanescentes (12) sectores de actividade € 4.804,8 milhões.

#### 4.2.9 – Despesa co-financiada por fundos comunitários no PIDDAC total

O PIDDAC inicial apontava para que 49,8% (€ 2.022,6 milhões) do investimento fosse financiado por fundos comunitários. Em especial, destacavam-se com despesas previstas com fontes de financiamento comunitárias o MEI (90,8%), seguindo-se o MADRP (73,8%) e o ME (58,2%), o MS (48,1%), o MCTES (41,0%) e o MOPTC (38,2%). Só neste conjunto de ministérios seriam absorvidos 88,3% das verbas comunitárias previstas. Contudo, foram desencadeadas, ao longo de 2009, alterações orçamentais e cativações/descativações que elevaram o PIDDAC disponível para € 5.566,8 milhões dos quais 49,5% (€ 2.753,8 milhões) teriam suporte em fundos comunitários. Na realidade o que veio a verificar-se é que apenas foram executados € 1.363,1 milhões, ou seja, um valor inferior em € 659,5 milhões ao que estava previsto inicialmente.

<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.



Quadro IV.8 – Financiamento do PIDDAC por Ministério

(em milhões de euros)

Ministério	Dotação Inicial			Dotação Ajustada			Dotação Disponível			Executado			Taxas de Execução (%)			
													face ao inicial		face ao disponível	
	FN	FC	Total	FN	FC	Total	FN	FC	Total	FN	FC	Total	FN	FC	FN	FC
EGN	3,7	0,0	3,7	3,9	0,0	3,9	3,8	0,0	3,8	3,7	0,0	3,7	99,8	0,0	97,5	0,0
PCM	36,2	22,2	58,4	42,0	27,6	69,6	40,2	27,6	67,8	27,4	6,5	33,9	75,8	29,3	68,2	23,6
MNE	14,6	0,1	14,8	14,8	0,1	14,9	13,7	0,1	13,8	8,6	0,0	8,6	59,0	0,0	63,0	0,0
MFAP	28,3	24,8	53,1	39,1	25,0	64,1	37,8	25,0	62,8	21,6	4,5	26,1	76,4	18,1	57,3	18,0
MDN	26,7	11,0	37,7	26,7	11,0	37,7	24,7	11,0	35,7	21,9	0,0	21,9	81,8	0,0	88,5	0,0
MAI	112,3	12,3	124,6	117,8	22,4	140,2	109,5	22,4	131,9	69,2	0,6	69,9	61,6	5,3	63,2	2,9
MJ	198,0	24,1	222,1	203,7	24,9	228,6	201,3	24,9	226,2	38,0	3,5	41,5	19,2	14,7	18,9	14,2
MAOTDR	175,2	95,3	270,5	191,0	102,8	293,8	185,5	102,5	288,1	120,0	27,2	147,2	68,5	28,5	64,7	26,5
MEI	52,3	514,0	566,3	244,4	804,9	1 049,3	240,2	804,4	1 044,6	157,2	569,0	726,2	300,7	110,7	65,5	70,7
MADRP	176,2	495,9	672,1	240,8	842,5	1 083,3	228,0	842,5	1 070,5	186,4	446,9	633,3	105,8	90,1	81,7	53,0
MOPTC	444,9	275,0	719,9	518,5	308,8	827,3	506,8	308,8	815,5	337,9	186,7	524,6	76,0	67,9	66,7	60,5
MTSS	71,8	10,7	82,5	80,6	16,5	97,1	79,5	16,5	96,0	29,1	2,3	31,4	40,5	21,8	36,6	14,1
MS	41,9	38,9	80,9	49,3	42,3	91,6	46,4	42,3	88,7	28,8	8,7	37,5	68,7	22,4	62,2	20,6
ME	85,0	118,4	203,4	423,7	125,5	549,1	417,3	125,5	542,8	400,6	13,3	413,9	471,3	11,2	96,0	10,6
MCTES	516,1	358,0	874,0	622,6	375,0	997,6	619,2	374,9	994,2	550,9	90,0	640,9	106,7	25,1	89,0	24,0
MC	55,1	22,0	77,1	59,4	25,5	84,8	59,1	25,5	84,5	51,1	3,8	54,9	92,8	17,3	86,5	14,9
<b>Total</b>	<b>2 038,4</b>	<b>2 022,6</b>	<b>4 061,0</b>	<b>2 878,2</b>	<b>2 754,8</b>	<b>5 633,0</b>	<b>2 813,0</b>	<b>2 753,8</b>	<b>5 566,8</b>	<b>2 052,5</b>	<b>1 363,1</b>	<b>3 415,6</b>	<b>100,7</b>	<b>67,4</b>	<b>73,0</b>	<b>49,5</b>

Fonte: SIPIDDAC.

No quadro que se segue evidenciam-se as diversas fontes de financiamento da despesa co-financiada pelos diversos tipos de serviços, ao nível do PIDDAC inicial, ajustado, disponível e executado, nomeadamente para os períodos de programação de 2000-2006 (QCA III e Fundo de Coesão II), de 2007-2013 (QREN, PRODER, PROMAR, Cooperação) e, ainda, no âmbito das ajudas do FEAGA.

**Quadro IV.9 – Repartição do PIDDAC por Fundos Comunitários**

(em milhares de euros)

Fundo / Quadro Comunitário de Apoio	Inicial	Alterações Orçamentais	Ajustado	Cativos	Disponível	Executado	
Serviços Integrados	FEDER - QCA III	21 633,56	6 808,52	28 442,08	0,00	28 442,08	12 502,03
	FSE - QCA III	530,00	49,27	579,27	0,00	579,27	562,27
	FEOGA-Orientação - QCA III	0,00	481,80	481,80	0,00	481,80	113,57
	FEDER - QREN	170 723,02	626,84	171 349,86	0,00	171 349,86	12 086,36
	Fundo de Coesão - QREN	30 138,52	- 392,00	29 746,52	0,00	29 746,52	6 734,92
	FSE - QREN	20 395,32	0,00	20 395,32	0,00	20 395,32	4 819,48
	FEDER - Cooperação	1 896,96	0,00	1 896,96	0,00	1 896,96	203,92
	Fundo de Coesão II - QCA III	1 416,67	0,00	1 416,67	0,00	1 416,67	485,33
	FEADER	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	FEOGA-Garantia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	FEAGA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	FEP	693,40	0,00	693,40	5,76	687,64	316,75
	Outros	5 261,72	369,04	5 630,75	0,00	5 630,75	707,65
	<b>Total Serviços Integrados</b>	<b>252 689,16</b>	<b>7 943,47</b>	<b>260 632,63</b>	<b>5,76</b>	<b>260 626,86</b>	<b>38 532,28</b>
Serviços e Fundos Autónomos	FEDER - QCA III	219 967,37	262 545,48	482 512,85	0,00	482 512,85	394 117,78
	FSE - QCA III	11 254,50	12 517,79	23 772,29	0,00	23 772,29	15 118,09
	FEOGA-Orientação - QCA III	48 143,30	199 736,68	247 879,98	0,00	247 879,98	232 492,59
	FEDER - QREN	837 537,19	83 282,90	920 820,09	818,84	920 001,25	333 697,73
	Fundo de Coesão - QREN	65 000,06	3 482,19	68 482,25	0,00	68 482,25	25 722,82
	FSE - QREN	61 400,96	131,11	61 532,07	0,00	61 532,07	26 852,49
	FEDER - Cooperação	4 207,00	- 449,81	3 757,18	39,38	3 717,80	873,31
	Fundo de Coesão II - QCA III	61 568,83	17 225,29	78 794,12	0,00	78 794,12	78 427,46
	FEADER	393 688,98	68 708,74	462 397,72	0,00	462 397,72	158 793,11
	FEOGA-Garantia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	FEAGA	10 602,39	1 179,20	11 781,59	0,00	11 781,59	7 182,69
	FEP	12 865,00	66 397,55	79 262,55	0,00	79 262,55	14 956,37
	Outros	43 711,06	9 416,05	53 127,11	61,21	53 065,90	36 306,37
	<b>Total Serviços e Fundos Autónomos</b>	<b>1 769 946,63</b>	<b>724 173,18</b>	<b>2 494 119,80</b>	<b>919,43</b>	<b>2 493 200,37</b>	<b>1 324 540,81</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>2 022 635,78</b>	<b>732 116,65</b>	<b>2 754 752,43</b>	<b>925,20</b>	<b>2 753 827,23</b>	<b>1 363 073,09</b>	

Fonte: SIPIDDAC.

A execução da despesa financiada por fundos comunitários no âmbito do PIDDAC em 2009 repartiu-se da seguinte forma:

- ◆ No âmbito do período de Programação 2000-2006 executou-se um financiamento comunitário de € 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;
- ◆ Relativamente ao Período de Programação 2007-2013 foram executadas verbas comunitárias no montante de € 585.057,3 milhares (42,9%), assim discriminadas: 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%);
- ◆ Nas ajudas relacionadas com o FEAGA - € 7.182,7 milhares (0,5%);
- ◆ Na rubrica residual “Outros” - € 37.014,0 milhares (2,7%).

A análise da informação financeira constante do quadro anterior permite formular, ainda, as seguintes observações:



- ◆ 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;
- ◆ Cerca de 46,6% do valor das alterações orçamentais ocorridas no PIDDAC em 2009 foram relacionadas com operações relativas a verbas comunitárias. Do valor total referente às alterações orçamentais ocorridas (€ 1.571,9 milhões)<sup>1</sup> € 732,1 milhões foram inerentes aos financiamentos comunitários. Esta percentagem revela que a inscrição dos projectos financiados por fundos comunitários por parte dos serviços apresenta um elevado grau de imprevisibilidade face ao que irá suceder-se ao longo da execução do OE, levando-os a que no decurso da execução tenham de proceder a inúmeras alterações orçamentais por forma a ajustarem os seus orçamentos às decisões que vão sendo tomadas, quer por parte dos diversos gestores dos Programas Operacionais quer pela tutela;
- ◆ A execução da despesa comunitária reflecte, ainda, que mesmo tendo sido tomadas as medidas necessárias aos ajustamentos ao OE, na realidade, o valor do financiamento comunitário executado (€ 1.363,1 milhões) é manifestamente inferior ao disponível (€ 2.753,8 milhões) pois representa apenas 49,5%, evidenciando que os serviços, depois de terem despoletado as efectivas alterações orçamentais com todo o processo exaustivo e moroso que lhe está subjacente, não vêem executadas as verbas relativas aos fundos comunitários, seja porque os investimentos não ocorrem de acordo com a calendarização prevista ou seja porque os Gestores dos Programas Operacionais não libertam estas verbas de forma a que os serviços as possam executar no ano em que previam.

Esta situação merece especial atenção, impondo-se necessária a criação de medidas que acautelem esta falta de execução das verbas comunitárias. Torna-se premente a criação de regras específicas quanto à inscrição no OE dos projectos co-financiados de modo a minimizar as inúmeras alterações orçamentais ocorridas e o dispêndio de menor tempo em tantos órgãos<sup>2</sup>.

Sobre esta matéria, a DGO em sede de contraditório, veio ressaltar a baixa produtividade das alterações orçamentais referindo, no entanto, que o seu custo administrativo é igualmente baixo. Como contrapartida às numerosas alterações orçamentais ocorridas no PIDDAC, a DGO referenciou ser esta uma forma de se oferecer “(...) aos serviços a possibilidade de aumentar a taxa de execução do PIDDAC, reaffectando os recursos aos projectos que podem ser mais rapidamente implementados”.

Porém, no entender deste Tribunal o PIDDAC é um importante instrumento de política económica que abrange as despesas de investimento da Administração Central, bem como as transferências deste sector institucional para outros sectores, designadamente para as empresas públicas/equiparadas e privadas devendo privilegiar-se o rigor e a qualidade do planeamento dos projectos aprovados.

Em todo o caso, realça-se que em 2009 as taxas de execução do Capítulo 50 na parte correspondente ao financiamento comunitário foram de 15,2% e 14,8%, face à dotação inicial e disponível, respectivamente, revelando que as alterações orçamentais neste sede não conduziram a uma maior execução do PIDDAC, conforme foi alegado pela DGO.

<sup>1</sup> Cfr. Quadro do Ponto 4.2.3.

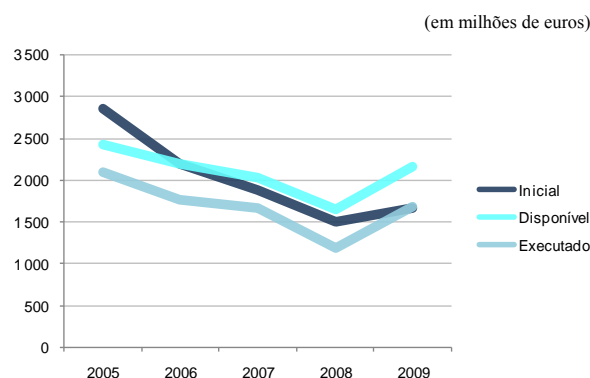
<sup>2</sup> Relembra-se que os processos de alterações orçamentais são despoletados pelos serviços mas o seu percurso passa por diversos órgãos até chegar à Tutela.

- ◆ Existiram em 2009 cativações em verbas comunitárias na ordem dos € 925,2 milhares, o que não está de acordo com o regulamentado<sup>1</sup>.

### 4.3 – Despesa – Capítulo 50

As dotações orçamentais inscritas inicialmente no Capítulo 50<sup>2</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 no ano de 2009 evidencia-se um aumento de € 7,9 milhões, registando-se, assim uma inversão na evolução ocorrida desde 2005, conforme se demonstra no gráfico seguinte.

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



Fonte: OE e CGE de 2005 a 2009.

Os valores do PIDDAC inicial, disponível e executado são espelhados no quadro seguinte.

Quadro IV.10 – PIDDAC Capítulo 50

(em milhões de euros)

Fontes Financiamento	Dotação Inicial		Dotação Ajustada		Dotação Disponível		Executado		Taxas de Execução (%)	
	Valor	Estrutura	Valor	Estrutura	Valor	Estrutura	Valor	Estrutura	face ao inicial	face ao disponível
Financiamento Nacional	1 418,4	84,9	1 971,6	88,3	1 906,3	88,0	1 640,5	97,7	115,7	86,1
Financiamento Comunitário	252,7	15,1	260,6	11,7	260,6	12,0	38,5	2,3	15,2	14,8
<b>Total</b>	<b>1 671,1</b>	<b>100,0</b>	<b>2 232,2</b>	<b>100,0</b>	<b>2 166,9</b>	<b>100,0</b>	<b>1 679,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,5</b>	<b>77,5</b>

Fonte: SIPIDDAC.

O Capítulo 50, com € 1.679,0 milhões executados, representou 49,5% do PIDDAC total e obteve uma taxa média de execução face à dotação disponível de 77,5%.

O financiamento nacional de € 1.640,5 milhões representou 48,0% do PIDDAC total executado.

<sup>1</sup> Conforme está contemplado no ponto 1 da parte V – *Despesa financiada por fundos comunitários* da Circular Série A n.º 1351 – *Instruções complementares ao Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2009*, da DGO, em que se refere “*A cativação de verbas prevista no n.º 5 do art.º 2.º da Lei do OE-2009, não incide sobre as dotações financiadas com receitas comunitárias*”:

<sup>2</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.





O financiamento comunitário destinado aos serviços integrados envolveu uma execução de € 38,5 milhões, correspondendo a uma taxa de execução face à dotação disponível de apenas 14,8%.

Comparando a informação constante da CGE, Mapa XV<sup>1</sup> e Quadro 56<sup>2</sup> com a dos Mapa II<sup>3</sup> e mapas de desenvolvimento da despesa 17<sup>4</sup>, verificaram-se divergências nos valores executados em todos os ministérios, sendo o total da diferença de cerca de € 24,3 milhões (€ 25.746.311,2 de financiamento nacional e € -1.433.804,9 de financiamento comunitário), conforme se pode observar no quadro seguinte.

Quadro IV.11 – PIDDAC executado - Capítulo 50

(em euros)

Ministério	CGE 2009 Mapa XV e Quadro 56		Mapa II e Mapas 17		Diferenças		
	FN	FC	FN	FC	FN	FC	Total
EGN	3 723 398,0	0,0	3 638 925,8		84 472,2	0,0	84 472,2
PCM	27 446 764,0	4 824 856,0	31 217 675,7	6 046 724,9	- 3 770 911,7	- 1 221 868,9	- 4 992 780,6
MNE	8 631 830,0	0,0	8 476 133,5	155 697,6	155 696,5	- 155 697,6	- 1,1
MFAP	21 624 538,0	3 753 401,0	27 320 814,6	3 753 401,6	- 5 696 276,6	- 0,6	- 5 696 277,2
MDN	21 853 621,0	0,0	22 523 831,3	0,0	- 670 210,3	0,0	- 670 210,3
MAI	69 207 818,0	451 102,0	74 793 165,4	493 696,6	- 5 585 347,4	- 42 594,6	- 5 627 941,9
MJ	22 442 176,0	3 198 714,0	25 396 357,3	3 198 713,9	- 2 954 181,3	0,1	- 2 954 181,2
MAOTDR	81 534 141,0	7 784 284,0	89 816 923,8	7 784 282,9	- 8 282 782,8	1,1	- 8 282 781,8
MEI	102 087 944,0	0,0	47 335 436,4	0,0	54 752 507,6	0,0	54 752 507,6
MADRP	169 544 796,0	574 835,0	158 475 848,9	574 832,9	11 068 947,1	2,1	11 068 949,2
MOPTC	123 922 591,0	4 290 514,0	137 804 709,8	4 290 512,4	- 13 882 118,8	1,6	- 13 882 117,2
MTSS	4 938 462,0	17 861,0	12 563 480,7	17 859,7	- 7 625 018,7	1,3	- 7 625 017,4
MS	28 816 308,0	82 023,0	35 050 429,1	95 674,0	- 6 234 121,1	- 13 651,0	- 6 247 772,1
ME	400 602 653,0	13 310 471,0	402 088 015,4	13 310 469,8	- 1 485 362,4	1,2	- 1 485 361,2
MCTES	503 009 779,0	0,0	485 783 347,2	0,0	17 226 431,8	0,0	17 226 431,8
MC	51 085 826,0	244 221,0	52 441 238,9	244 220,6	- 1 355 412,9	0,4	- 1 355 412,5
<b>Total</b>	<b>1 640 472 645,0</b>	<b>38 532 282,0</b>	<b>1 614 726 333,8</b>	<b>39 966 086,9</b>	<b>25 746 311,2</b>	<b>- 1 433 804,9</b>	<b>24 312 506,3</b>

Fonte: SIPIIDDAC, Quadro 56, Mapa II e Mapas 17 da CGE 2009.

Sobre as diferenças identificadas, as quais têm ocorrido em anos anteriores, a DGO tem vindo a referir, designadamente, que o Mapa II, os mapas 17 (em 2008) e 56 (em 2009) e o Mapa XV espelham realidades diferentes, traduzindo os primeiros a despesa do Estado numa óptica de fluxos de caixa e o último a despesa efectiva abatida dos saldos que transitaram na posse do serviço.

Sobre este assunto a DGO, no âmbito do contraditório, continuou a afirmar que “(...) os referidos mapas espelham realidades distintas (...)” reflectindo, assim, “(...) diferentes conceitos de despesa (...)”. Porém, esta entidade informou, ainda, o seguinte:

<sup>1</sup> Mapa XV - Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central, que inclui os respectivos programas e medidas orçamentais, articulados com as GOP e com o Quadro Comunitário de Apoio, evidenciando os encargos plurianuais e as fontes de financiamento e a repartição regionalizada dos programas e medidas (Volumes I e II – Tomo I).

<sup>2</sup> Quadro 56 – Despesa efectiva do PIDDAC por Ministério (Volume I, pág. 118).

<sup>3</sup> Mapa II - Despesas dos serviços integrados, por classificação orgânica, especificadas por capítulos (Volume I, págs. 238 e segts.).

<sup>4</sup> Mapa 17 - Desenvolvimento das despesas (Volume II – Tomos IV e V).

*“Em 2010, com a integração do SIPIDDAC nos sistemas de informáticos da DGO, esta discrepância desaparecerá.”*

Salienta-se que a DGO acolheu a observação formulada pelo Tribunal de Contas e passou a designar o mapa 19 na CGE – *“Investimentos do Plano – Despesa dos serviços integrados e transferências internas e externas à Administração Central”*.



**Tribunal de Contas**

---

***CAPÍTULO V***

*Subsídios, Benefícios Fiscais e  
Outras Formas de Apoio*





## V – SUBSÍDIOS, BENEFÍCIOS FISCAIS E OUTRAS FORMAS DE APOIO

### 5.1 – Concessão de apoios não reembolsáveis

#### 5.1.1 – Considerações Gerais

De acordo com o classificador em vigor, os apoios financeiros não reembolsáveis a entidades não pertencentes ao sector público administrativo distribuem-se pelas classificações económicas 05 – *Subsídios*, 04 – *Transferências correntes* e 08 – *Transferências de capital*, desagregadas por *sociedades e quase-sociedades não financeiras* (públicas e privadas)<sup>1</sup>, *sociedades financeiras* (bancos e outras instituições financeiras e companhias de seguros e fundos de pensões), *instituições sem fins lucrativos* e *famílias*<sup>2</sup>.

Note-se que o rigor dos valores constantes da CGE, em que se baseiam os quadros seguintes, depende:

- ◆ Da correcta classificação económica das despesas, o que nem sempre se tem verificado, (conforme foi referido no ponto 3.3.2 e, adiante, se refere no ponto 5.1.1 b);
- ◆ Do cumprimento dos princípios da unidade e universalidade<sup>3</sup>, o que não se tem verificado, uma vez que:
  - ◇ Nem todos os organismos integram as suas despesas no sistema de informação contabilístico da Direcção-Geral do Orçamento, do qual são extraídos os mapas da CGE, situação que, conforme foi referido no ponto 3.1, em 2009, abrange a execução orçamental da Assembleia da República<sup>4</sup>;
  - ◇ Não integra a execução orçamental definitiva de 18 SFA<sup>5</sup> (em substituição dos valores das contas de gerência, foi considerada, na CGE, a execução provisória do 4.º trimestre de 2009).

<sup>1</sup> Doravante designadas por empresas públicas e empresas privadas. Refira-se que o actual classificador prevê a existência de *transferências correntes* para estas sociedades contrariamente ao anterior onde apenas se previam *subsídios*.

<sup>2</sup> As notas explicativas do classificador económico (anexo III do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro) indicam que no agrupamento:

- *transferências correntes*, "(...) são contabilizadas as importâncias a entregar a quaisquer organismos ou entidades para financiar despesas correntes, sem que tal implique, por parte das unidades receptoras, qualquer contraprestação directa para com o organismo dador";
- *subsídios*, são registados os movimentos que "(...) correspondem aos fluxos financeiros não reembolsáveis do Estado para as empresas (...) destinadas ao seu equilíbrio financeiro e à garantia, relativamente ao produto da sua actividade, de níveis de preços inferiores aos respectivos custos de produção." e a "(...) compensações provenientes das políticas activas de emprego e formação profissional";
- *transferências de capital*, a contabilizar segundo critério idêntico às *transferências correntes*.

<sup>3</sup> Estes princípios estão consagrados no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

<sup>4</sup> Inclui também as verbas afectas à Comissão Nacional de Eleições, à Comissão Nacional de Protecção de Dados e à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos.

<sup>5</sup> Cfr. páginas 141 e 142 do Volume I da CGE/2009.

**a) Serviços integrados**

Relativamente aos serviços integrados, os apoios financeiros não reembolsáveis pagos por despesa orçamental, em 2009, ascenderam a € 1.750,9 milhões (menos € 153,8 milhões do que no ano anterior), evidenciando-se no quadro seguinte a sua distribuição por sector institucional:

**Quadro V.1 – Apoios concedidos pelos serviços integrados, por sector institucional**

(em euros)

Rubricas de Cl. Económica	05 – Subsídios	04 – Transferências correntes	08 – Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	501 474 755	1 738 467	162 464 211	665 677 433	38,0
Empresas privadas	31 209 495	379 122 353	0	410 331 848	23,4
Bancos e outras instituições financeiras	247 269 826	2 516 163	-	249 785 989	14,3
Instituições sem fins lucrativos	47 777	199 249 900	24 475 441	223 773 117	12,8
Famílias(*)	4 267 135	196 709 049	372 640	201 348 824	11,5
<b>Total</b>	<b>784 268 989</b>	<b>779 335 932</b>	<b>187 312 291</b>	<b>1 750 917 211</b>	<b>100,0</b>
<b>(%)</b>	<b>44,8</b>	<b>44,5</b>	<b>10,7</b>	<b>100,0</b>	

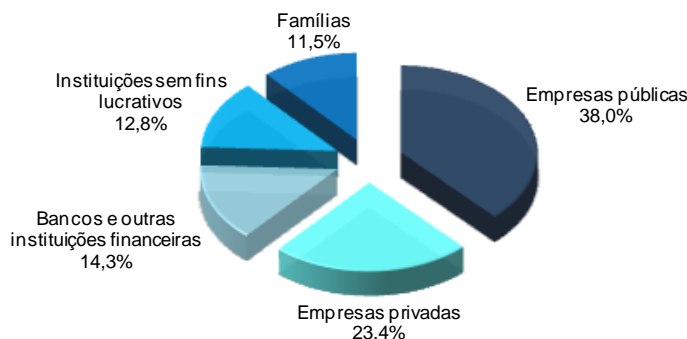
(\*) Inclui empresários em nome individual.

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

Como se evidencia no quadro anterior, os subsídios ascenderam a € 784,3 milhões (representando 44,8% dos apoios concedidos pelos serviços integrados), dos quais € 501,5 milhões para empresas públicas e € 247,3 milhões para bancos e outras instituições financeiras (que o actual classificador não distingue entre públicas e privadas<sup>1</sup>). As transferências correntes totalizaram € 779,3 milhões (44,5% dos apoios concedidos), destacando-se € 379,1 milhões concedidos a empresas privadas, € 199,2 milhões a instituições sem fins lucrativos e € 196,7 milhões a famílias. As transferências de capital ascenderam a € 187,3 milhões (10,7% dos apoios concedidos), dos quais € 162,5 milhões foram canalizados para empresas públicas e € 24,5 milhões para instituições sem fins lucrativos.

O gráfico seguinte ilustra a distribuição destes apoios pelos sectores institucionais, destacando-se as empresas públicas que, em 2009, absorveram 38,0% do total dos apoios concedidos pelos serviços integrados.

**Gráfico V.1 – Apoios concedidos pelos serviços integrados, por sector institucional**



<sup>1</sup> Ao contrário do anterior, o que constitui uma lacuna por não permitir distinguir os sectores institucionais, público ou privado, beneficiários das transferências.



No quadro seguinte apresenta-se a distribuição daqueles apoios, por Ministério:

**Quadro V.2 – Apoios concedidos pelos serviços integrados, por Ministério**

(em euros)

Ministérios	05 – Subsídios		04 – Transferências correntes		08 – Transferências de capital		Total	
	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%
Encargos Gerais do Estado	4 200	0,0	626 986	0,1	-	-	631 186	0,0
Presidência do Conselho de Ministros	5 669 224	0,7	16 368 559	2,1	5 871 506	3,1	27 909 289	1,6
Negócios Estrangeiros	68 047	0,0	14 835 217	1,9	-	-	14 903 264	0,9
Finanças e Administração Pública	774 110 224	98,7	33 237 715	4,3	91 476 297	48,8	898 824 236	51,3
Defesa Nacional	203 825	0,0	7 457 180	1,0	-	-	7 661 005	0,4
Administração Interna	-	-	6 211 132	0,8	225 000	0,1	6 436 132	0,4
Justiça	-	-	3 129 496	0,4	-	-	3 129 496	0,2
Ambiente, Orden. do Território e do Desenv. Regional	-	-	906 214	0,1	10 586 308	5,7	11 492 522	0,7
Economia e da Inovação	-	-	1 795 738	0,2	-	-	1 795 738	0,1
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	4 037 500	0,5	5 362 201	0,7	-	-	9 399 701	0,5
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	-	-	925 680	0,1	68 925 481	36,8	69 851 161	4,0
Trabalho e Solidariedade Social	9 730	0,0	4 340 210	0,6	45 982	0,0	4 395 922	0,3
Saúde	-	-	5 400 284	0,7	-	-	5 400 284	0,3
Educação	-	-	477 464 567	61,3	1 599 846	0,9	479 064 413	27,4
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	-	-	166 231 432	21,3	8 581 870	4,6	174 813 302	10,0
Cultura	166 239	0,0	35 043 322	4,5	-	-	35 209 560	2,0
<b>Total</b>	<b>784 268 989</b>	<b>100</b>	<b>779 335 932</b>	<b>100</b>	<b>187 312 291</b>	<b>100</b>	<b>1 750 917 211</b>	<b>100,0</b>

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

Como se observa no quadro anterior, relativamente aos *subsídios* salienta-se o Ministério das Finanças e da Administração Pública, com € 774,1 milhões (98,7% dos *subsídios*), essencialmente pagos pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) por conta do Capítulo 60 – “Despesas Excepcionais”, com destaque para:

- ◆ Subsídios e indemnizações compensatórias, com € 527,7 milhões (dos quais € 498,9 milhões para empresas públicas e € 27,9 milhões para privadas), salientando-se as indemnizações compensatórias para a comunicação social (€ 160,9 milhões), para os transportes ferroviários (€ 134,1 milhões), para os transportes rodoviários (€ 91,8 milhões), para a cobertura do défice tarifário e para a ERSE (€ 70,4 milhões), para os transportes aéreos (€ 22,7 milhões) e para os transportes marítimos e fluviais (€ 11,9 milhões);
- ◆ Bonificação de juros, com € 217,0 milhões, dos quais € 213,5 milhões relativos a habitação;
- ◆ Iniciativa ao investimento e ao emprego, com € 29,4 milhões, para a instalação de painéis solares.

Relativamente às *transferências correntes* destacam-se:

- ◆ O Ministério da Educação, totalizando € 477,5 milhões (61,3% deste tipo de *transferências*) dos quais € 472,8 milhões efectuadas pelas direcções regionais de educação, no âmbito do ensino básico e secundário (€ 380,4 milhões, dos quais € 339,1 milhões em “Redes de ensino privado, cooperativo e solidário” e € 29,5 milhões em “Educação especial”), no “Apoio socioeducativo no ensino não superior” (€ 82,5 milhões) e na “Educação pré-escolar” (€ 9,9 milhões).

- ◆ O Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior com € 166,2 milhões (21,3%), destacando-se as *transferências* pagas a *famílias* pelo Fundo de Acção Social (€ 53,7 milhões, no âmbito da “Prevenção, integração e acção social”) e pela Direcção-Geral do Ensino Superior (€ 10,6 milhões, no âmbito do “Reforço do programa de bolsas de estudo), bem como as *transferências* pagas a *instituições sem fins lucrativos*, através da orgânica “Outras dotações para o ensino superior” (€ 96,5 milhões, essencialmente, para universidades convertidas em fundações<sup>1</sup>), e do Fundo de Acção Social (€ 5,4 milhões).
- ◆ O Ministério da Cultura, com € 35,0 milhões (4,5%), onde se destacam as *transferências* da Direcção-Geral das Artes (€ 24,5 milhões, relativos a “Divulgação e promoção das artes”, dos quais € 12,3 milhões para *instituições sem fins lucrativos*, € 8,3 milhões para empresas privadas e € 3,7 milhões para *famílias*) e as da Secretaria-Geral (€ 8,8 milhões, para *instituições sem fins lucrativos*, dos quais € 3,7 milhões para “Guimarães – capital europeia da cultura 2012” e € 3,3 milhões para a Casa da Música).
- ◆ O Ministério das Finanças e da Administração Pública ascendendo a € 33,2 milhões (4,3%), dos quais a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças suportou € 26,8 milhões (destinando-se € 16,5 milhões ao “Arrendamento Urbano Habitacional”, € 7,5 milhões ao “Subsídio social de mobilidade” e € 2,5 milhões a “Encargos de descolonização – pensões”) e a Secretaria-Geral € 6,1 milhões (indenizações pagas a *famílias*).

Quanto às *transferências de capital*, como se verifica pelo quadro, merecem destaque:

- ◆ O Ministério das Finanças e da Administração Pública, com € 91,5 milhões (48,8%), destinando-se € 83,3 milhões para empresas públicas (€ 81,1 milhões no âmbito dos “Transportes rodoviários” e o restante na Medida<sup>2</sup> “Promoção de energias renováveis de eficiência energética”), e € 8,2 milhões para *instituições sem fins lucrativos* (também no âmbito da mesma Medida).
- ◆ O Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com € 68,9 milhões (36,8% destas *transferências*), pagas pelo Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais a empresas públicas. O programa “Transportes”, absorveu € 67,5 milhões e o restante destinou-se à medida “Portos de pesca” do programa “Pescas”.

No quadro seguinte resumem-se os apoios directos dos serviços integrados a empresas, incluindo os *empresários em nome individual* e *sociedades financeiras*, respeitantes aos agrupamentos económicos 05 – *Subsídios*, 04 – *Transferências correntes* e 08 – *Transferências de capital*, que ascenderam a € 1.325,8 milhões<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Universidade do Porto (€ 60,7 milhões), Universidade de Aveiro (€ 24,1 milhões) e ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa (€ 9,3 milhões).

<sup>2</sup> Do Programa “Iniciativa para o Investimento e o Emprego”

<sup>3</sup> As transferências para entidades pertencentes ao sector público empresarial são analisadas de forma mais detalhada no Capítulo X.





# Tribunal de Contas

*Handwritten signature and initials in blue ink.*

**Quadro V.3 – Apoios concedidos pelos serviços integrados a empresas e instituições de crédito**

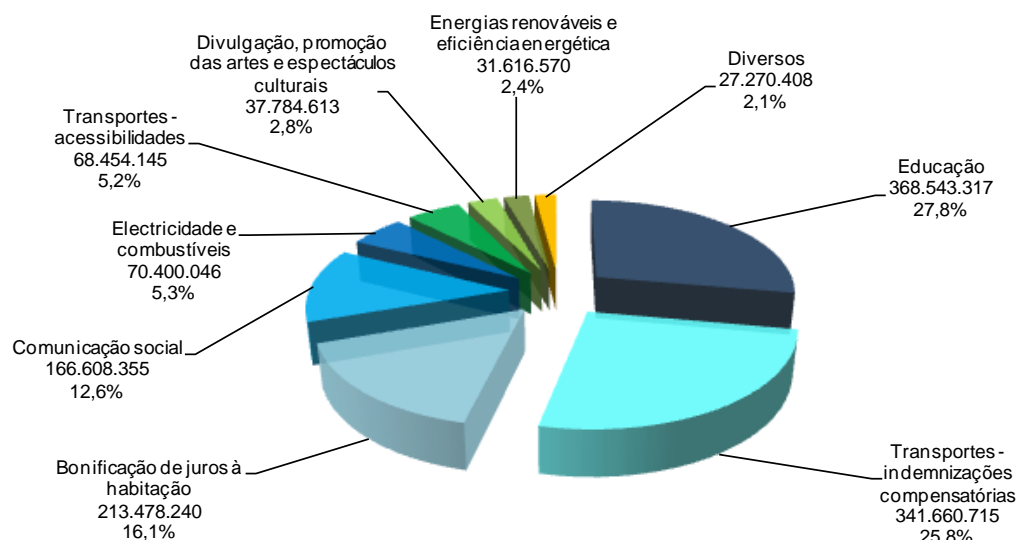
(em euros)

EMPRESAS PÚBLICAS		665 677 433	EMPRESAS PRIVADAS		410 331 848
<b>05 – Subsídios</b>		501 474 755	<b>05 – Subsídios</b>		31 209 495
<b>Ministério das Finanças e da Administração Pública</b>			<b>Ministério das Finanças e da Administração Pública</b>		
DGTF – Comunicação social	160 937 131		DGTF – Transportes rodoviários	13 860 426	
DGTF – Transportes ferroviários	122 702 123		DGTF – Transportes ferroviários	11 392 174	
DGTF – Transportes rodoviários	77 986 735		DGTF – Transportes aéreos	2 623 818	27 876 418
DGTF – Electricidade e combustíveis	70 400 046		<b>Presidência do Conselho de Ministros</b>		
DGTF – Espectáculos culturais	29 368 000		ICS – Porte Pago	2 329 853	
DGTF – Transportes aéreos	20 100 289		ICS – Outros apoios à Comunicação Social	802 786	3 132 639
DGTF – Transportes marítimos e fluviais	11 943 846		<b>Vários ministérios</b>		
DGTF – INCM (Diário da República Electrónico)	5 500 000	498 938 170	<b>04 – Transferências correntes</b>		
<b>Presidência do Conselho de Ministros</b>			<b>Ministério da Educação</b>		
ICS – Porte Pago	2 536 585	2 536 585	DRE – Redes ensino privado cooperativo e solidário	339 085 740	
<b>04 – Transferências correntes</b>			1 738 467	<b>Ministério da Cultura</b>	
<b>Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações</b>			<b>Ministério da Justiça</b>		
GPERI – Desenvolvimento de acessibilidades urbanas	925 000	925 000	GRAL – Desenv. Estrut. resolução alternativa litígios	806 442	
<b>Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional</b>			DRE – Educação pré-escolar	9 883 396	
GM – Ambiente e recursos naturais	500 000	500 000	DRE – Educação especial	7 362 266	
<b>Vários ministérios</b>			313 467	DRE – Ensino particular e cooperativo	6 886 811
<b>08 – Transferências de capital</b>			162 464 211	DRE – 1.º ciclo do ensino básico	4 698 859
<b>Ministério das Finanças e da Administração Pública</b>			<b>Ministério da Administração Interna</b>		
DGTF – Transportes ferroviários	81 051 304		PSP – Instalações, funcionamento e equipamentos	235 651	
DGTF – Obras de eficiência energética	2 262 974	83 314 278	ANRS – Gestão Administrativa	169 620	
<b>Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações</b>			DGIEE – Gestão Administrativa	140 630	545 901
GPERI – Integr. corredores estrut. rede transeur. transp.	17 412 625		<b>Ministério da Economia e da Inovação</b>		
GPERI – Segurança qual. eficiência do sistema transp.	15 846 800		SG – Gestão administrativa	417 412	417 412
GPERI – Coordenação intermodal	15 057 641		<b>Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas</b>		
GPERI – Desenvolvimento de acessibilidades urbanas	13 500 000		DGV – Desenvolvimento agrícola, rural e ambiental	307 392	
GPERI – Desenv. acessibilidades region. e interregion.	4 162 500		Diversos	4 427	311 819
GPERI – Apoio desenvolvim. frota marinha mercante	1 549 579		<b>Vários ministérios</b>		
GPERI – Portos de pesca	1 396 336	68 925 481	116 545		
<b>Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional</b>			<b>EMPRESÁRIOS EM NOME INDIVIDUAL</b>		
DGOTDU – Requalificação e desenv. urbano - POLIS	8 569 313		<b>21 140</b>		
APDA – Ambiente e recursos naturais	1 013 399		<b>04 – Transferências correntes</b>		
APDA – Minimização de incidências ambientais	39 246	9 621 958	21 140		
<b>Presidência do Conselho de Ministros</b>			<b>Vários ministérios</b>		
GMCS – Moderniz. meios comunic. social nos PALOP	602 493	602 493	<b>410 352 988</b>		
<b>SOCIEDADES FINANCEIRAS</b>			<b>04 – Transferências correntes</b>		
<b>Bancos e outras instituições financeiras</b>			<b>Vários ministérios</b>		
<b>249 785 989</b>			<b>21 140</b>		
<b>249 785 989</b>			<b>21 140</b>		
<b>05 – Subsídios</b>			<b>TOTAL (empresas privadas, empresários em nome individual)</b>		
<b>247 269 826</b>			<b>410 352 988</b>		
<b>Ministério das Finanças e da Administração Pública</b>					
Bonificação de juros	217 002 831				
Habitação própria	213 478 240				
Euro 2004	1 010 704				
Cooperação internacional - crédito de ajuda	900 542				
Outras bonificações	1 613 344				
Iniciativa p/ invest. e emprego/instalação painéis solares	29 353 596				
Compensação de juros	913 399	247 269 826			
<b>04 – Transferências correntes</b>			<b>2 516 163</b>		
<b>Ministério das Finanças e da Administração Pública</b>					
DGTF – Protecção social de base	2 495 851	2 495 851			
<b>Vários ministérios</b>			<b>20 312</b>		

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

Evidencia-se, no gráfico seguinte, a distribuição dos apoios financeiros a empresas, por sector de actividade.

**Gráfico V.2 – Apoios concedidos pelos serviços integrados a empresas e instituições de crédito por sector de actividade**



No quadro seguinte evidenciam-se os apoios directos dos serviços integrados a *instituições sem fins lucrativos* e *famílias* (excepto *empresários em nome individual*, já incluídos no Quadro V.3) que totalizaram € 425,1 milhões, discriminando-se os ministérios e serviços processadores com pagamentos mais significativos registados na Conta.

**Quadro V.4 – Apoios concedidos pelos serviços integrados a instituições sem fins lucrativos e a famílias**

(em euros)

<b>05 – Subsídios</b>	<b>4 314 912</b>
<b>Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas</b>	4 037 500
Autoridade Florestal Nacional: € 4,0 milhões, relativos à actividade "Silvicultura, exploração florestal e actividade cinegética".	
<b>Outros ministérios</b>	277 412
<b>04 – Transferências correntes</b>	<b>395 937 809</b>
<b>Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</b>	166 231 432
Outras Dotações para o Ensino Superior: € 96,5 milhões, dos quais € 93,5 milhões na medida "Ensino superior – Universidades" e € 3,0 milhões para universidades convertidas em fundação;	
Fundo de Acção Social: € 59,0 milhões, relativos à medida "Acção social no ensino superior";	
Direcção-Geral do Ensino Superior: € 10,7 milhões, na medida "Acção social no ensino superior".	
<b>Ministério da Educação</b>	108 921 249
Direcções Regionais de Educação: € 104,9 milhões, relativos às medidas "Apoio socioeducativo no ensino não superior" (€ 82,5 milhões) e "Ensino básico e secundário" (€ 22,4 milhões).	
<b>Ministério das Finanças e da Administração Pública</b>	30 740 956
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças: € 24,3 milhões, destinados essencialmente ao "Arrendamento urbano habitacional" (€ 16,5 milhões) e ao "Subsídio social de mobilidade" (€ 7,5 milhões);	
Secretaria-geral: € 6,1 milhões, para indemnizações ao abrigo do Decreto-Lei n.º 74/70, de 2 de Março.	
<b>Ministério da Cultura</b>	26 618 788
Direcção-Geral das Artes: € 16,1 milhões, na medida "Divulgação e promoção das artes";	
Secretaria-Geral: € 8,8 milhões, dos quais € 3,7 milhões para "Guimarães - capital europeia da cultura 2012", € 3,3 milhões para a Casa da Música e € 1,8 milhões na actividade "Planeamento, orçamentação, gestão e Conta".	



# Tribunal de Contas

com  
D. J. Santos  
m. e. j.

(em euros)

<b>Presidência do Conselho de Ministros</b>	16 366 559
Instituto Português da Juventude: € 9,4 milhões, relativos à medida "Juventude";	
Alto Comissariado para a imigração e diálogo intercultural: € 6,4 milhões, dos quais € 3,4 milhões no âmbito da medida "Inserção ou reinserção na vida activa" e € 2,9 milhões na actividade "Prevenção, integração e acção social".	
<b>Ministério dos Negócios Estrangeiros</b>	14 684 276
Instituto Português de Apoio para o Desenvolvimento: € 11,2 milhões, dos quais € 10,6 milhões no âmbito da medida "Apoio ao desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza";	
Fundo da Língua Portuguesa: € 1,8 milhões, dos quais € 1,7 milhões no âmbito da medida "Apoio ao desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza";	
Secretaria-Geral: € 1,0 milhões, com destaque para as medidas "Assuntos diplomáticos e consulares" (€ 0,6 milhões) e "Assuntos comunitários" (€ 0,3 milhões).	
<b>Ministério da Defesa Nacional</b>	7 444 680
Secretaria-Geral: € 3,5 milhões, na actividade "Gestão administrativa";	
Comando de Logística - Finanças: € 2,4 milhões, na actividade "Gestão administrativa".	
<b>Ministério da Administração Interna</b>	5 665 231
Governos civis: € 2,4 milhões, dos quais € 1,9 milhões com a actividade "Gestão governativa";	
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras: € 1,4 milhões, na medida "Instalações, funcionamento e equipamentos de forças e serviços de segurança";	
Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária: € 1,0 milhões, com as actividades "Controlo, acompanhamento e segurança rodoviária" (€ 0,8 milhões) e "Gestão administrativa" (€ 0,2 milhões).	
<b>Ministério da Saúde</b>	5 400 284
Instituto da Droga e da Toxicodependência: € 5,4 milhões, na medida "Prevenção e tratamento".	
<b>Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas</b>	5 050 382
Secretaria-Geral: € 1,8 milhões, nas actividades "Gestão administrativa" (€ 1,4 milhões) e "Gestão de recursos financeiros" (€ 0,5 milhões);	
Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural: € 1,4 milhões, essencialmente na medida "Desenvolvimento agrícola, rural e ambiental";	
Autoridade Florestal Nacional: € 1,0 milhões, no âmbito da actividade "Silvicultura, exploração florestal, actividade cinegética".	
<b>Ministério do Trabalho e Solidariedade Social</b>	4 155 919
Instituto Nacional para a Reabilitação: € 2,9 milhões, na actividade "Gestão/prevenção/habilitação/participação de pessoas com deficiência";	
Autoridade para as Condições de Trabalho: € 1,1 milhões, na actividade "Saúde, higiene, segurança e direito no trabalho (relações laborais).	
<b>Outros ministérios</b>	4 658 052
<b>08 – Transferências de capital</b>	<b>24 848 080</b>
<b>Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</b>	8 581 870
Direcção-Geral do Ensino Superior: € 8,6 milhões, nas medidas "Promover o desenvolvimento do ensino superior" (€ 5,0 milhões) e "Ensino superior - universidades" (€ 3,6 milhões).	
<b>Ministério das Finanças e da Administração Pública</b>	8 162 019
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças: € 8,2 milhões, na medida "Promoção das energias renováveis de eficiência energética, transportes".	
<b>Presidência do Conselho de Ministros</b>	5 269 014
Direcção-Geral das Autarquias Locais: € 3,9 milhões, com a medida "Desenvolvimento comunitário e equipamentos colectivos";	
Instituto Português da Juventude: € 1,3 milhões, dos quais € 1,1 milhões com a medida "Serviços e equipamentos para a juventude".	
<b>Outros ministérios</b>	2 835 178

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

## b) Serviços e fundos autónomos

Os apoios concedidos e pagos pelos serviços e fundos autónomos (SFA) em 2009 totalizaram € 3.537,9 milhões<sup>1</sup> (mais € 419,9 milhões que no ano anterior).

<sup>1</sup> Foram excluídas as *transferências* processadas pela Caixa Geral de Aposentações, no montante de € 8.122.041.706 destinadas a pensões e outros abonos.

Porém, aquele valor está subavaliado em € 177,8 milhões, relativos a *transferências de capital para instituições sem fins lucrativos*, uma vez que as transferências efectuadas pelo Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação para a Fundação para as Comunicações Móveis foram incorrectamente classificadas como *transferências de capital para SFA*. Assim, os valores da CGE a que se referem os quadros V.5 a V.8 estão subavaliados neste montante.

O quadro e gráfico seguintes evidenciam a distribuição dos apoios pagos pelos SFA por sector institucional.

**Quadro V.5 – Apoios concedidos pelos serviços e fundos e autónomos, por sector institucional**

(em euros)

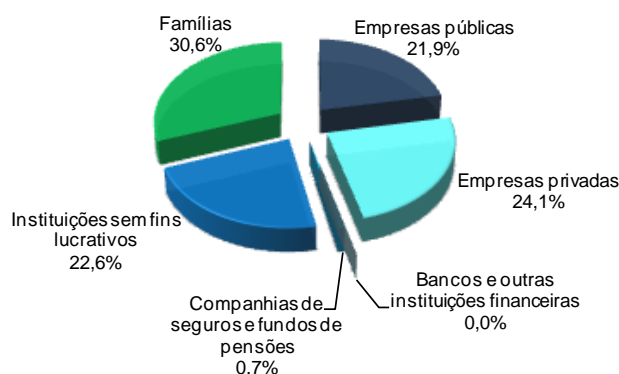
Rubricas de Cl. Económica	05 – Subsídios	04 – Transferências correntes (*)	08 – Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	679 221	44 695 183	728 394 035	773 768 439	21,9
Empresas privadas	458 123 560	59 059 177	336 752 421	853 935 158	24,1
Bancos e outras instituições financeiras	530 444	63 120	0	593 564	0,0
Companhias de seguros e fundos de pensões	499	25 603 239	0	25 603 739	0,7
Instituições sem fins lucrativos	143 099 825	391 239 518	265 731 056	800 070 399	22,6
Famílias (**)	586 423 814	453 689 114	43 862 162	1 083 975 090	30,6
<b>Total</b>	<b>1 188 857 364</b>	<b>974 349 351</b>	<b>1 374 739 673</b>	<b>3 537 946 388</b>	<b>100,0</b>
<b>(%)</b>	33,6	27,5	38,9	100,0	

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

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

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

**Gráfico V.3 – Apoios concedidos pelos SFA, por sector institucional**



Os apoios concedidos pelos SFA, conforme se evidencia no quadro seguinte, foram financiados em 44,0% por verbas comunitárias (com destaque para o FEOGA–Garantia/FEAGA em € 762,5 milhões), em 25,8% por auto-financiamento (salientando-se o financiamento de outros subsectores em € 460,8 milhões e por receitas próprias em € 452,3 milhões), em 25,7% por receitas gerais do Estado (€ 549,9 afectas a projectos co-financiados e € 360,6 milhões não afectas), em 4,1% por verbas sob a designação Serviço Nacional de Saúde e em 0,4% por crédito externo.



Quadro V.6 – Apoios concedidos por serviços e fundos e autónomos, por fontes de financiamento

(em euros)

Fonte de Financiamento	Montante (*)	Percentagem
Estado - Receitas Gerais	910 535 983	25,7
<i>Não afectas a projectos co-financiados</i>	360 610 626	10,2
<i>Afectas a projectos co-financiados</i>	549 925 358	15,5
União Europeia	1 557 017 427	44,0
<i>FEDER</i>	323 408 434	9,1
<i>Fundo de coesão</i>	13 010	-
<i>FSE</i>	68 495 392	1,9
<i>FEOGA - Orientação/FEADER</i>	347 331 787	9,8
<i>FEOGA - Garantia/FEAGA</i>	762 505 180	21,6
<i>Fundo europeu das pescas</i>	14 793 611	0,4
<i>Outros</i>	40 470 013	1,1
Autofinanciamento	913 317 170	25,8
<i>Receitas próprias</i>	452 306 217	12,8
<i>Financiamento no subsector</i>	181 561	0,0
<i>Financiamento de outros subsectores (**)</i>	460 829 392	13,0
Crédito externo (***)	13 128 398	0,4
Serviço Nacional de Saúde	143 947 410	4,1
<b>Total</b>	<b>3 537 946 388</b>	<b>100,0</b>

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

(\*\*) Dos quais € 445,2 milhões relativos a despesas do IEFP.

(\*\*\*) Relativo a despesas processadas pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

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

No quadro seguinte, indicam-se os apoios concedidos por ministério e pelos principais serviços processadores, de acordo com as “contas de gerência” dos SFA registadas na base de dados SIGO/SFA da qual foram extraídos os mapas da Conta<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Recorde-se que a Conta da Assembleia da República não consta desses mapas e a informação relativa a 18 SFA é provisória.

**Quadro V.7 – Apoios concedidos por serviços e fundos autónomos**

(em euros)

Ministério/Serviço e Fundo Autónomo	Subsídios		Transferências correntes		Transferências de capital		Total Geral	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
<b>Encargos Gerais do Estado</b>			<b>11 250</b>	<b>0,0</b>			<b>11 250</b>	<b>0,0</b>
<b>Presidência do Conselho de Ministros</b>			<b>48 416 062</b>	<b>5,0</b>	<b>1 542 104</b>	<b>0,1</b>	<b>49 958 165</b>	<b>1,4</b>
Instituto do Desporto de Portugal			48 416 062	5,0	1 542 104	0,1	49 958 165	1,4
<b>Negócios Estrangeiros</b>			<b>1 050 914</b>	<b>0,1</b>			<b>1 050 914</b>	<b>0,0</b>
<b>Finanças e Administração Pública</b>			<b>59 527 679</b>	<b>6,1</b>			<b>59 527 679</b>	<b>1,7</b>
Fundo de Acidentes de Trabalho			31 885 889	3,3			31 885 889	0,9
Fundo de Garantia Automóvel			26 533 938	2,7			26 533 938	0,7
Outros			1 107 851	0,1			1 107 851	0,0
<b>Defesa Nacional</b>			<b>2 473 300</b>	<b>0,3</b>			<b>2 473 300</b>	<b>0,1</b>
<b>Administração Interna</b>			<b>63 268 845</b>	<b>6,5</b>	<b>1 044 250</b>	<b>0,1</b>	<b>64 313 095</b>	<b>1,8</b>
Autoridade Nacional de Protecção Civil			62 464 898	6,4	1 044 250	0,1	63 509 148	1,8
Outros			803 947	0,1			803 947	0,0
<b>Justiça</b>	<b>558 181</b>	<b>0,0</b>	<b>225 000</b>	<b>0,0</b>			<b>783 181</b>	<b>0,0</b>
<b>Ambiente, do Ord. do Território e do Desenv. Regional</b>	<b>490 225</b>	<b>0,0</b>	<b>1 729 173</b>	<b>0,2</b>	<b>25 001 654</b>	<b>1,8</b>	<b>27 221 053</b>	<b>0,8</b>
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	37 234	0,0			23 377 667	1,7	23 414 901	0,7
Outros	452 991	0,0	1 729 173	0,2	1 623 987	0,1	3 806 152	0,1
<b>Economia e Inovação</b>	<b>1 383 734</b>	<b>0,1</b>	<b>36 033 905</b>	<b>3,7</b>	<b>470 665 022</b>	<b>34,2</b>	<b>508 082 661</b>	<b>14,4</b>
Instit. de Apoio às Peq. e Médias Empresas e à Inovação			1 718 989	0,2	403 479 753	29,3	405 198 742	11,5
Instituto de Turismo de Portugal	1 383 734	0,1	33 176 940	3,4	67 185 269	4,9	101 745 943	2,9
Outros			1 137 976	0,1			1 137 976	0,0
<b>Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas</b>	<b>789 950 204</b>	<b>66,4</b>	<b>259 393 253</b>	<b>26,6</b>	<b>320 501 853</b>	<b>23,3</b>	<b>1 369 845 310</b>	<b>38,7</b>
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	789 950 204	66,4	255 414 336	26,2	320 501 853	23,3	1 365 866 393	38,6
Outros			3 978 917	0,4			3 978 917	0,1
<b>Obras Públicas, Transportes e Comunicações</b>	<b>276 872</b>	<b>0,0</b>	<b>49 811 490</b>	<b>5,1</b>	<b>18 984 168</b>	<b>1,4</b>	<b>69 072 530</b>	<b>2,0</b>
Autoridade Nacional das Comunicações			31 086 846	3,2			31 086 846	0,9
Instituto Nacional de Aviação Civil			16 068 288	1,6			16 068 288	0,5
Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres			377 273	0,0	14 369 168	1,0	14 746 441	0,4
Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos	221 900	0,0	534 845	0,1	4 615 000	0,3	5 371 745	0,2
Outros	54 972	0,0	1 744 239	0,2			1 799 211	0,1
<b>Trabalho e Solidariedade Social</b>	<b>382 350 744</b>	<b>32,2</b>	<b>79 226 091</b>	<b>8,1</b>	<b>5 842 607</b>	<b>0,4</b>	<b>467 419 442</b>	<b>13,2</b>
Instituto do Emprego e Formação Profissional	380 880 073	32,0	76 864 936	7,9	5 842 607	0,4	463 587 616	13,1
Outros	1 470 671	0,1	2 361 155	0,2			3 831 826	0,1
<b>Saúde</b>			<b>77 493 990</b>	<b>8,0</b>	<b>88 262 373</b>	<b>6,4</b>	<b>165 756 363</b>	<b>4,7</b>
Administração Central do Sistema de Saúde			58 751 005	6,0	78 938 292	5,7	137 689 297	3,9
INEM - Instituto Nacional de Emergência Médica			16 111 309	1,7	26 304	0,0	16 137 613	0,5
Administrações regionais de saúde			1 909 544	0,2	9 297 777	0,7	11 207 321	0,3
Outros			722 132	0,1			722 132	0,0
<b>Educação</b>			<b>25 000</b>	<b>0,0</b>	<b>281 778 093</b>	<b>20,5</b>	<b>281 803 093</b>	<b>8,0</b>
Gabinete de Gestão Financeira					281 778 093	20,5	281 778 093	8,0
Agência Nacional para a Qualificação			25 000	0,0			25 000	0,0
<b>Ciência, Tecnologia e Ensino Superior</b>			<b>268 644 011</b>	<b>27,6</b>	<b>159 912 740</b>	<b>11,6</b>	<b>428 556 751</b>	<b>12,1</b>
Fundação para a Ciência e Tecnologia			148 012 333	15,2	116 462 619	8,5	264 474 951	7,5
Serviços de acção social das universidades			57 311 711	5,9			57 311 711	1,6
UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento			3 000 000	0,3	42 216 203	3,1	45 216 203	1,3
Universidades			43 149 366	4,4	1 230 292	0,1	44 379 658	1,3
Serviços de acção social dos institutos politécnicos			9 242 970	0,9			9 242 970	0,3
Institutos politécnicos, superiores e escolas superiores			7 130 679	0,7			7 130 679	0,2
Outros			796 952	0,1	3 626	0,0	800 578	0,0
<b>Cultura</b>	<b>13 847 404</b>	<b>1,2</b>	<b>27 019 388</b>	<b>2,8</b>	<b>1 204 810</b>	<b>0,1</b>	<b>42 071 602</b>	<b>1,2</b>
Fundo de Fomento Cultural			26 454 461	2,7	1 200 000	0,1	27 654 461	0,8
Instituto do Cinema e do Audiovisual	13 718 138	1,2	353 964	0,0			14 072 102	0,4
Outros	129 266	0,0	210 963	0,0	4 810	0,0	345 039	0,0
<b>Total</b>	<b>1 188 857 364</b>	<b>100,0</b>	<b>974 349 351</b>	<b>100,0</b>	<b>1 374 739 673</b>	<b>100,0</b>	<b>3 537 946 388</b>	<b>100,0</b>

(\*) Não inclui a Caixa Geral de Aposentações.

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



Como se evidencia no quadro anterior, os apoios estão concentrados nos SFA tutelados pelos Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (€ 1.369,8 milhões, representando 38,7% do total dos apoios), da Economia e da Inovação (€ 508,1 milhões, 14,4%), do Trabalho e Solidariedade Social (€ 467,4 milhões, 13,2%), da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€ 428,6 milhões, 12,1%), da Educação (€ 281,8 milhões, 8,0%) e da Saúde (€ 165,8 milhões, 4,7%).

O IFAP (€ 1.365,9 milhões), o IAPMEI (€ 405,2 milhões), o IEFP (€ 463,6 milhões), o Gabinete de Gestão Financeira (€ 281,8 milhões), a FCT (€ 264,5 milhões), a ACSS (€ 137,7 milhões) e o ITP (€ 101,7 milhões) constituem os serviços e fundos autónomos com maior montante de apoios pagos, representando no seu conjunto 85,4% desses apoios.

**c) Administração central**

Adicionando os apoios concedidos directamente pelos serviços integrados e os concedidos através dos SFA, o total eleva-se a € 5.288,9 milhões, com a seguinte distribuição:

**Quadro V.8 – Apoios concedidos pela administração central, por sector institucional**

(em euros)

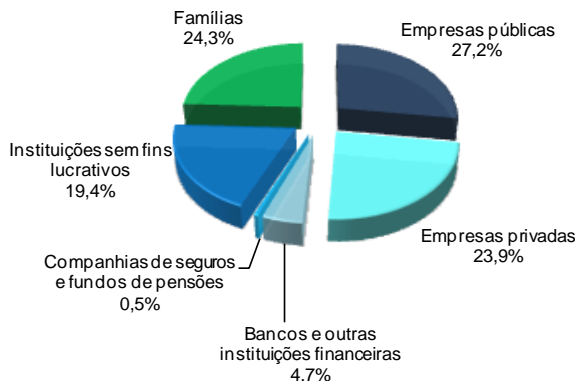
Rubricas de Cl. Económica	05 – Subsídios	04 – Transferências correntes (*)	08 - Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	502 153 977	46 433 650	890 858 245	1 439 445 872	27,2
Empresas privadas	489 333 055	438 181 530	336 752 421	1 264 267 006	23,9
Bancos e outras instituições financeiras	247 800 270	2 579 283	0	250 379 552	4,7
Companhias de seguros e fundos de pensões	499	25 603 239	0	25 603 739	0,5
Instituições sem fins lucrativos	143 147 602	590 489 418	290 206 496	1 023 843 516	19,4
Famílias (**)	590 690 950	650 398 163	44 234 802	1 285 323 914	24,3
<b>Total</b>	<b>1 973 126 353</b>	<b>1 753 685 282</b>	<b>1 562 051 964</b>	<b>5 288 863 599</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 as transferências processadas pela Caixa Geral de Aposentações.

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

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

**Gráfico V.4 – Apoios concedidos pela administração central, por sector institucional**



De notar que a Lei de Enquadramento Orçamental estabelece, nas alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 76.º que a Conta deve conter elementos informativos, sob a forma de mapas, referentes ao montante global dos auxílios financeiros e das indemnizações pagas a "particulares", pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos.

Em cumprimento destas disposições, a CGE de 2009, no Volume II, Tomo 1, integra dois mapas (Mapa n.º 2 – “Montante global dos auxílios financeiros a particulares” e Mapa n.º 3 – “Montante global das indemnizações pagas a particulares”).

Note-se que a DGO, tendo em conta a recomendação do Tribunal no sentido de serem difundidas instruções sobre as despesas a incluir naqueles mapas, veio definir<sup>1</sup> que deveriam ser considerados todos os fluxos de verbas destinados a pessoas singulares ou colectivas não integradas nas administrações públicas especificados através das classificações económicas de:

- ◆ *Transferências correntes e de capital para empresas privadas; sociedades financeiras; instituições sem fins lucrativos, famílias*<sup>2</sup>;
- ◆ *Subsídios para empresas privadas; sociedades financeiras; instituições sem fins lucrativos e famílias.*

No entanto, os mapas que constam da CGE/2009 continuam apenas a abranger parte das despesas inscritas em *transferências correntes, subsídios e transferências de capital* para empresas privadas, *sociedades financeiras; instituições sem fins lucrativos e famílias*<sup>3</sup>, como se sintetiza no quadro seguinte<sup>4</sup>. Observa-se que, para além do definido pela DGO em instruções para os serviços, os citados mapas incluem também parte das *transferências e subsídios* para as empresas públicas.

**Quadro V.9 – Divergências entre o número de serviços processadores de transferências e subsídios que constam na CGE e nos Mapas informativos n.ºs 2 e 3**

Transferências e subsídios por sector institucional	N.º de serviços evidenciado			Percentagem	
	Na CGE	Nos Mapas 2 e 3 (a)	Nos Mapas 2 e 3 com valores diferentes dos da CGE (a)	De serviços indicados nos Mapas 2 e 3	Desses serviços com valores diferentes
	(1)	(2)	(3)	(2)/(1)*100	(3)/(2)*100
Empresas privadas	65	15	4	23,1	26,7
Bancos e outras instituições financeiras	8	1		12,5	0,0
Companhias de seguros e fundos de pensões	3			0,0	...
Instituições sem fins lucrativos	229	132	17	57,6	12,9
Famílias	252	149	21	59,1	14,1

(a) Divergências superiores a € 1,00.

<sup>1</sup> Cfr. Anexo IV da Circular Série A n.º 1351, de 14 de Maio de 2009.

<sup>2</sup> Note-se que, no ano transacto, também deviam ser reportadas as transferências para o resto do mundo (Cfr. ponto 5.3 da Circular Série A n.º 1335, de 30 de Julho de 2007). Esta alteração não terá sido apreendida por três serviços que inseriram esse tipo de transferências no Mapa n.º 2 (Instituto Português da Juventude, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento e Fundo para as Relações Internacionais).

<sup>3</sup> Em anos anteriores foram, igualmente, detectadas divergências entre estes mapas e aquelas classificações económicas.

<sup>4</sup> Nos mapas da Conta foram ainda detectados os seguintes lapsos: o Instituto Nacional da Propriedade Industrial consta do Mapa n.º 2 como serviço integrado e da Conta como SFA; o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, no Mapa n.º 2 apresenta despesa na classificação económica 04.02.02, o que não acontece na CGE.





## Tribunal de Contas

---

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

As divergências, sintetizadas no quadro anterior, abrangem a generalidade dos Ministérios referindo-se, a título de exemplo, que os mapas em apreço, quando comparados com os dados da CGE, incluem a totalidade das verbas pagas a *famílias* pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, parte das pagas pela Direcção Regional de Lisboa e Vale do Tejo e não englobam as pagas pelo IFAP.

Conforme ilustram os exemplos anteriores, continua a não existir um critério uniforme na elaboração dos Mapas n.<sup>os</sup> 2 e 3, cabendo à DGO zelar pela observância das orientações que estabeleceu sobre esta matéria.

Na sua resposta, a DGO refere que estes mapas “(...) *se baseiam em informação prestada pelos serviços e organismos, podendo divergir da execução agregada inserida no SIGO. Note-se que a classificação económica não permite destringir a parte dos auxílios (mapa 2) da parte das indemnizações (mapa 3). No entanto (...) a prestação de informação com qualidade, à DGO é uma responsabilidade dos serviços*”.

Embora os serviços sejam responsáveis pela informação que prestam à DGO, esta deve também avaliar a qualidade da informação recebida e solicitar a sua rectificação sempre que necessário.

## 5.2 – Benefícios Fiscais

### 5.2.1 – Enquadramento

Os benefícios fiscais foram objecto de apreciação pelo Tribunal<sup>1</sup> tendo em conta a previsão da respectiva despesa no Orçamento de Estado (OE) e a sua subsequente quantificação na Conta Geral do Estado (CGE).

Para o efeito foi solicitada informação à Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e à Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) sobre a despesa fiscal, por imposto, com indicação das principais razões explicativas da respectiva evolução e dos desvios face aos valores das previsões e estimativas orçamentais. Procedeu-se também à identificação dos contratos e actos administrativos de competência governamental que, em 2009, concederam benefícios fiscais<sup>2</sup>.

Foi ainda realizada uma auditoria à despesa fiscal em Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC), que teve como objectivo principal avaliar o sistema de informação utilizado no respectivo processo de quantificação. Os resultados, as observações e as recomendações desta acção são enunciados, em síntese, no volume I do presente Parecer.

Os benefícios fiscais, enquanto *“medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem”*<sup>3</sup>, pressupõem e exigem a prévia fundamentação e quantificação da despesa fiscal associada. Com efeito, a lei<sup>4</sup> estabelece que a *“criação de benefícios fiscais depende da clara definição dos seus objectivos e da prévia quantificação da despesa fiscal”*.

Esta determinação legal não foi cumprida na criação dos benefícios relativos às medidas de apoio ao transporte rodoviário de passageiros e de mercadorias<sup>5</sup>, porque não foram definidos os seus objectivos nem prevista a correspondente despesa.

A atribuição de benefícios a sectores específicos de actividade reforça a necessidade de justificação adequada, dado que a definição dos pressupostos objectivos e subjectivos dos benefícios fiscais deve ser feita em termos genéricos<sup>6</sup>.

O Tribunal considera essencial o estrito cumprimento da lei na atribuição de vantagens de natureza fiscal, na medida em que afectam a igualdade, a equidade e a eficácia do sistema fiscal.

Neste sentido saliente-se ainda que a atribuição de benefícios fiscais pode desvirtuar a concorrência, pelo que o legislador previu expressamente que *“a formulação genérica dos benefícios fiscais deve obedecer ao princípio da igualdade, de modo a não falsear ou ameaçar falsear a concorrência”*<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Alínea h) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

<sup>2</sup> Artigo 41.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais e alínea b) do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto.

<sup>3</sup> Artigo 2.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF).

<sup>4</sup> No n.º 3 do artigo 14.º da Lei Geral Tributária aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro.

<sup>5</sup> Artigo 70.º aditado ao EBF pelo artigo 99.º da Lei n.º 64-A/2008 de 31 de Dezembro (OE para 2009).

<sup>6</sup> No n.º 1 do artigo 6.º do EBF.

<sup>7</sup> No n.º 2 do artigo 6.º do EBF.



Estes aspectos assumem especial relevância na atribuição de benefícios a sectores específicos ou perante a manutenção de benefícios fiscais apesar da alteração das circunstâncias que estiveram na origem da sua atribuição.

### 5.2.2 – Quantificação da despesa fiscal

No quadro seguinte apresentam-se, por imposto, os valores das previsões (P) efectuadas no OE de 2009 e das estimativas (E) relevadas no OE de 2010, assim como os valores da execução da despesa fiscal constantes da CGE de 2009 e os solicitados à DGCI<sup>1</sup> e à DGAIEC<sup>2</sup> pelo Tribunal.

Na CGE de 2009, os valores da despesa fiscal do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e do Imposto sobre Veículos (ISV) continuaram a reportar-se indevidamente ao total nacional e não apenas ao Continente, ao contrário do que se verifica com a despesa fiscal dos restantes impostos e com as receitas e as despesas orçamentais.

Por sua vez, em resultado do aperfeiçoamento das fontes de informação e da alteração da metodologia de cálculo, a DGCI procedeu a nova quantificação da despesa fiscal em IRS e em IRC dos anos de 2007 e 2008, cujos valores foram considerados na CGE de 2009.

Quadro V.10 – Total da despesa fiscal por imposto

(em milhões de euros)

Imposto	OE/2009		OE/2010		CGE/2009	
	2009 P	2009 E	2008	2009	Variação 2009/08	
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%
IRS	329,5	325,2	341,4	359,5	18,1	5,3
IRC	319,0	246,1	426,4	288,0	-138,4	-32,5
ISV	95,5	102,9	143,8	105,1	-38,7	-26,9
IVA	101,2	161,9	128,2	158,0	29,8	23,2
ISP	269,3	260,7	226,8	259,7	32,9	14,5
IABA	0,6	0,4	0,4	0,5	0,1	25,0
IT	0,6	1,0	1,0	1,1	0,1	10,0
<b>Subtotal</b>	<b>1.115,7</b>	<b>1.098,2</b>	<b>1.268,0</b>	<b>1.171,9</b>	<b>-96,1</b>	<b>-7,6</b>
IS	0,2	0,2	29,3	4,7	-24,6	-84,0
<b>Total</b>	<b>1.115,9</b>	<b>1.098,4</b>	<b>1.297,3</b>	<b>1.176,6</b>	<b>-120,7</b>	<b>-9,3</b>

O total da despesa fiscal inscrito na CGE de 2009 (€ 1.176,6 milhões) diminuiu € 120,7 milhões (9,3%) face a 2008, essencialmente devido ao termo do benefício fiscal, em IRC, atribuído à *Brisa - Auto-Estradas de Portugal, SA*, como se refere na análise da despesa deste imposto (ponto 5.2.2.2).

Porém, sem considerar a despesa fiscal em Imposto do Selo (IS), a redução global da despesa é de € 96,1 milhões (7,6%). Este imposto apresenta uma variação de € 29,3 milhões em 2008 para € 4,7

<sup>1</sup> Os comentários da DGCI, em contraditório, objecto de observações do Tribunal encontram-se junto das matérias a que respeitam.

<sup>2</sup> Em contraditório, a DGAIEC afirma que os valores relevados no presente documento “... são consistentes com a informação oportunamente enviada à DG do Tribunal de Contas, pelo que esta Direcção-Geral não vê necessidade de tecer quaisquer comentários.”

milhões em 2009, em relação à qual a CGE apenas refere a insuficiência dos sistemas de informação e do processo de apuramento da DGCI.

A redução da despesa fiscal verificou-se essencialmente em IRC, com uma diminuição de € 138,4 milhões (32,5%) e em ISV com menos € 38,7 milhões (26,9%), tendo os restantes impostos registado aumentos de despesa que atenuaram a quebra no total, com relevo para o ISP e o IVA, cujas despesas aumentaram € 32,9 milhões (14,5%) e € 29,8 milhões (23,2%), respectivamente.

O relatório da CGE de 2009, contrariamente à prática seguida em anos anteriores, não efectua a análise da despesa relativa aos impostos administrados pela DGAIEC e refere apenas, em síntese, a evolução da despesa e os desvios entre previsões, estimativas e execução orçamentais dos impostos administrados pela DGCI.

A despesa fiscal constante da CGE de 2009 continuou a ser quantificada e caracterizada de acordo com o Classificador dos Benefícios Fiscais (CBF) aprovado pela Deliberação n.º 1447/2007<sup>1</sup>, do Conselho Superior de Estatística.

Nos quadros seguintes discrimina-se a despesa fiscal por tipo (modalidade técnica) e imposto e a respectiva evolução face ao ano anterior.

**Quadro V.11 – Tipologia da despesa fiscal**

(em milhões de euros)

Tipo de Despesa Fiscal	Total	IRS	IRC	ISV	IVA	ISP	IABA	IT	IS
Isenção tributária	<b>618,4</b>	66,5	22,8	105,1	158,0	259,7	0,5	1,1	4,7
Dedução à matéria colectável	<b>64,1</b>	-	64,1	-	-	-	-	-	-
Dedução à colecta	<b>404,7</b>	288,5	116,2	-	-	-	-	-	-
Taxa preferencial	<b>93,5</b>	4,5	89,0	-	-	-	-	-	-
Regularizações (a)	<b>-4,0</b>	-	-4,0	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>1.176,6</b>	<b>359,5</b>	<b>288,0</b>	<b>105,1</b>	<b>158,0</b>	<b>259,7</b>	<b>0,5</b>	<b>1,1</b>	<b>4,7</b>

(a) Redução dos benefícios fiscais por aplicação do artigo 86.º do Código do IRC "Resultado da liquidação".

Fonte: CGE.

**Quadro V.12 – Evolução por tipo de despesa fiscal**

(em milhões de euros)

Tipo de Despesa Fiscal	2008		2009		Variação 2009/08	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Isenção tributária	736,0	56,7	618,4	52,6	-117,6	-16,0
Dedução à matéria colectável	76,2	5,9	64,1	5,4	-12,1	-15,9
Dedução à colecta	438,5	33,8	404,7	34,4	-33,8	-7,7
Taxa preferencial	52,2	4,0	93,5	7,9	41,3	79,1
Regularizações (a)	-5,6	-0,4	-4,0	-0,3	1,6	-28,6
<b>Total</b>	<b>1.297,3</b>	<b>100,0</b>	<b>1.176,7</b>	<b>100,0</b>	<b>-120,6</b>	<b>-9,3</b>

(a) Redução dos benefícios fiscais por aplicação do artigo 86.º do Código do IRC "Resultado da liquidação".

Fonte: CGE.

<sup>1</sup> Publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 144, de 27 de Julho de 2007.



## Tribunal de Contas

*Handwritten signature and initials in blue ink.*

A despesa fiscal de maior valor (52,6% do total) decorre de isenções tributárias (€ 618,4 milhões), representando as de IVA (€ 158,0 milhões) e as de ISP (€ 259,7 milhões) 67,5% deste tipo de despesa.

Apesar da redução da despesa fiscal apurada para 2009, verifica-se um aumento de € 41,3 milhões (79,1%) da despesa na modalidade “Taxa preferencial” resultante da redução da taxa de IRC (benefício fiscal à interioridade) e do aumento da matéria colectável declarada.

No ano fiscal de 2008 (período de incidência da despesa fiscal de 2009) este benefício abrangeu mais 8.800 contribuintes.

Com base nos dados da CGE procedeu-se, também, à análise da despesa fiscal por classificação funcional cuja discriminação por imposto é apresentada no quadro seguinte:

**Quadro V.13 – Despesa fiscal por função e imposto**

(em milhões de euros)

Função	Total	IRS	IRC	ISV	IVA	ISP	IABA	IT	IS
Serviços Gerais da Administração Pública	1,1	-	-	-	-	-	-	-	1,1
Defesa	52,2	5,0	-	-	47,2	-	-	-	-
Segurança e ordem pública	2,2	-	-	-	2,2	-	-	-	-
Assuntos económicos (subtotal)	680,1	98,9	292,0	105,1	0,0	179,9	0,5	1,1	2,6
Investimento	25,2	-	23,8	-	-	-	-	-	1,4
Poupança	94,4	94,4	-	-	-	-	-	-	-
Criação de emprego	29,4	-	29,4	-	-	-	-	-	-
Investigação e desenvolvimento empresarial	54,7	-	54,7	-	-	-	-	-	-
Turismo	0,8	-	-	-	-	-	-	-	0,8
Indústria	29,7	-	-	-	-	29,7	-	-	-
Outros	445,9	4,5	184,1	105,1	-	150,2	0,5	1,1	0,4
Protecção do ambiente	93,4	13,6	-	-	-	79,8	-	-	-
Saúde	36,7	36,7	-	-	-	-	-	-	-
Serviços associativos, recreativos, culturais e religiosos	38,3	21,9	-	-	16,4	-	-	-	-
Educação	21,4	21,4	-	-	-	-	-	-	-
Protecção social	231,7	149,4	-	-	81,3	-	-	-	1,0
Relações internacionais	18,4	7,5	-	-	10,9	-	-	-	-
Criação artística	5,1	5,1	-	-	-	-	-	-	-
Regularizações <sup>(a)</sup>	-4,0	-	-4,0	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>1.176,6</b>	<b>359,5</b>	<b>288,0</b>	<b>105,1</b>	<b>158,0</b>	<b>259,7</b>	<b>0,5</b>	<b>1,1</b>	<b>4,7</b>

(a) Redução dos benefícios fiscais por aplicação do artigo 86.º do Código do IRC “Resultado da liquidação”.

Fonte: CGE.

A maior parte da despesa fiscal (57,8%) continuou a ser classificada em “Assuntos económicos”, com relevo para a despesa em IRC e ISV que foi integralmente classificada nesta função.

Releva-se que a maior parte da despesa fiscal relativa a esta rubrica (65,6%) não se encontra discriminada, sendo classificada na rubrica residual “Outros”. Destaca-se nesta situação a despesa em IRC (63,0%), ISP (83,5%) e ISV (100,0%).

Estas limitações na discriminação da despesa fiscal “por função” resultam essencialmente de insuficiente informação para a adequada identificação da origem e natureza da despesa (v.g. IRC), de falta de rigor das administrações tributárias na sua classificação (v.g. ISV, ISP) e de inadequada sistematização e reduzida abrangência do Classificador dos Benefícios Fiscais (v.g. IRC, ISP).

### 5.2.2.1 – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)

No quadro seguinte apresenta-se a discriminação da despesa fiscal apurada em IRS e a sua evolução face à de 2008, bem como os valores das previsões (P) e estimativas (E) constantes dos OE para 2009 e para 2010, respectivamente.

Os valores da CGE continuam a reportar-se indevidamente ao total nacional e não apenas ao Continente.

**Quadro V.14 – Despesa fiscal em IRS**

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	OE/2009		OE/2010		CGE/2009			DGCI			
	2009 P	2009 E	2008	2009	Variação 2009/08		2008	2009	Variação 2009/08		
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	Valor	Valor	%	
Rendimentos de desportistas	4,5	4,5	6,4	4,5	-1,9	-29,7	6,2	4,4	-1,8	-29,0	
Energias renováveis	10,2	13,8	7,4	13,6	6,2	83,8	7,2	13,2	6,0	83,3	
Contribuições p/ a Segurança Social	0,8	1,0	0,7	0,8	0,1	14,3	0,7	0,8	0,1	14,3	
Aquisição de computadores	25,0	22,0	23,8	21,4	-2,4	-10,1	22,8	20,5	-2,3	-10,1	
Missões internacionais	3,6	4,5	3,7	4,6	0,9	24,3	3,6	4,5	0,9	25,0	
Cooperação	4,6	5,0	3,8	4,9	1,1	28,9	3,8	4,9	1,1	28,9	
Deficientes	143,3	148,6	133,9	148,6	14,7	11,0	130,1	144,2	14,1	10,8	
Infra-estruturas comuns da NATO	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	-	
Organizações internacionais	4,5	5,7	4,9	2,6	-2,3	-46,9	4,6	5,5	0,9	19,6	
PPR / Fundos de Pensões	110,0	95,5	97,1	94,4	-2,7	-2,8	93,9	91,2	-2,7	-2,9	
Propriedade intelectual	5,0	6,0	5,1	5,1	0,0	0,0	5,1	5,1	0,0	0,0	
Tripulantes de navios (ZFM)	0,0	-	0,0	3,2	3,2	-	-	-	-	-	
Dedução à colecta de donativos	8,2	8,7	8,1	8,2	0,1	1,2	7,5	8,0	0,5	6,7	
Donativos – Lei da Liberdade Religiosa	1,0	1,0	1,0	1,1	0,1	10,0	0,9	1,1	0,2	22,2	
Donativos a igrejas e instituições religiosas	8,4	8,5	8,2	8,9	0,7	8,5	7,7	8,5	0,8	10,4	
Contas de poupança-habitação	-	-	2,3	0,2	-2,1	-91,3	2,2	0,2	-2,0	-90,9	
Despesas de aconselhamento jurídico	-	-	0,0	0,0	0,0	-	0,1	0,0	-0,1	-100,0	
Prémios de seguros de saúde <sup>(1)</sup>	-	-	34,5	36,7	2,2	6,4	33,5	35,7	2,2	6,6	
IVA suportado	-	-	0,1	0,0	-0,1	-100,0	0,1	0,0	-0,1	-100,0	
<b>Total</b>	<b>329,5</b>	<b>325,2</b>	<b>341,4</b>	<b>359,5</b>	<b>18,1</b>	<b>5,3</b>	<b>330,0</b>	<b>347,9</b>	<b>17,9</b>	<b>5,4</b>	

(1) A CGE de 2008 não inclui a despesa fiscal relativa a este benefício, o valor considerado para 2008 apenas consta da CGE de 2009.

Em 2009, segundo a CGE, a despesa em IRS aumentou € 18,1 milhões (5,3%) devido, essencialmente, ao aumento da dedução à colecta relativa a pessoas com deficiência (mais € 14,7 milhões) e da dedução dos encargos com a aquisição de equipamentos de energias renováveis (mais € 6,2 milhões).

Releva-se negativamente a falta de previsão da despesa (para 4 benefícios) e de estimativa (para 5). As previsões em relação aos restantes benefícios excederam (em € 6,9 milhões) a despesa efectiva, devido, sobretudo, ao desvio (€ 15,6 milhões) verificado na despesa resultante de “*planos de poupança-reforma e fundos de pensões*”.

Salienta-se ainda que a CGE de 2009 passou a incluir a despesa fiscal relativa a “*Prémios de seguros de saúde*” no valor de € 36,7 milhões, o que representa um aperfeiçoamento na relevação da despesa em IRS na CGE, conforme recomendação deste Tribunal.



Assim, pela indevida inclusão da despesa fiscal das Regiões Autónomas e face à análise da informação remetida ao Tribunal, conclui-se que a despesa fiscal em IRS se encontra sobrevalorizada na CGE em € 11,6 milhões (3,3%).

Instada a pronunciar-se em sede de contraditório, a DGCI refere que “...na próxima revisão da despesa fiscal a incluir na CGE será excluída a despesa fiscal relativa às Regiões Autónomas.”

O Tribunal salienta que não foi dado cumprimento, pela DGCI, ao despacho<sup>1</sup> do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais que sancionou o entendimento da DGO de que “...apesar de se tratar de despesas fiscais...inerentes a benefícios relativos a impostos de âmbito nacional (IRS, IRC e imposto do selo), correspondem ...à perda de receitas fiscais que deveriam ser entregues pelo Estado à Região...nessa medida devem ser inscritas nos mapas da conta regional e não nos mapas da CGE...”.

A quantificação da despesa fiscal e sua discriminação entre o Continente e as Regiões Autónomas deve atender aos critérios definidos na Lei de Finanças das Regiões Autónomas<sup>2</sup>.

Por sua vez, a DGO reconhece, em contraditório, não ter detectado que “...a DGCI não procedeu à exclusão das Regiões Autónomas...”.

### 5.2.2.2 – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC)

Os valores da despesa fiscal apurada em IRC relevados na CGE de 2009 e referentes a 2008 divergem dos apresentados na CGE de 2008, devido à referida alteração da metodologia de cálculo pela DGCI, a qual foi aplicada também retroactivamente de modo a permitir a comparabilidade dos dados.

A despesa fiscal deste imposto encontra-se discriminada no quadro seguinte.

<sup>1</sup> Despacho n.º 705/2009-XVII, de 18 de Junho.

<sup>2</sup> Lei n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de Março.

**Quadro V.15 – Despesa fiscal em IRC**

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	OE/2009		OE/2010		CGE/2009			DGI		
	2009 P	2009 E	2008	2009	Variação 2009/08		2008	2009	Variação 2009/08	
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	Valor	Valor	%
<b>Deduções ao rendimento</b>	<b>70,0</b>	<b>64,3</b>	<b>73,6</b>	<b>62,5</b>	<b>-11,1</b>	<b>-15,1</b>	<b>73,6</b>	<b>62,5</b>	<b>-11,1</b>	<b>-15,1</b>
Criação de empregos para jovens	34,0	27,6	38,6	29,4	-9,2	-23,8	38,6	29,4	-9,2	-23,8
Mecenato	2,6	2,6	3,1	3,9	0,8	25,8	3,1	3,9	0,8	25,8
Outras deduções ao rendimento	33,4	34,1	32,0	29,3	-2,7	-8,4	32,0	29,3	-2,7	-8,4
<b>Deduções à colecta</b>	<b>150,0</b>	<b>116,8</b>	<b>256,1</b>	<b>116,2</b>	<b>-139,9</b>	<b>-54,6</b>	<b>256,1</b>	<b>116,2</b>	<b>-139,9</b>	<b>-54,6</b>
Grandes projectos de Investimento	1,5	0,1	1,7	0,1	-1,6	-94,1	1,7	0,1	-1,6	-94,1
Investimento e Desenvolvimento (Decreto-Lei n.º 292/97)	10,0	5,1	28,4	23,5	-4,9	-17,3	28,4	23,5	-4,9	-17,3
Investimento e Desenvolvimento (Lei n.º 40/2005)	38,0	38,9	46,6	54,7	8,1	17,4	46,6	54,7	8,1	17,4
Outras deduções à colecta	100,5	72,7	179,4	37,9	-141,5	-78,9	179,4	37,9	-141,5	-78,9
<b>Isenções definitivas e/ou não sujeição</b>	<b>50,0</b>	<b>22,3</b>	<b>34,2</b>	<b>17,8</b>	<b>-16,4</b>	<b>-48,0</b>	<b>34,2</b>	<b>17,8</b>	<b>-16,4</b>	<b>-48,0</b>
Cooperativas	3,0	3,1	3,3	3,0	-0,3	-9,1	3,3	3,0	-0,3	-9,1
Outras isenções definitivas	47,0	19,2	30,9	14,8	-16,1	-52,1	30,9	14,8	-16,1	-52,1
<b>Outros benefícios</b>	<b>55,0</b>	<b>42,7</b>	<b>68,0</b>	<b>95,6</b>	<b>27,6</b>	<b>40,6</b>	<b>81,5</b>	<b>111,4</b>	<b>29,9</b>	<b>36,7</b>
<b>Subtotal</b>	<b>325,0</b>	<b>246,1</b>	<b>431,9</b>	<b>292,1</b>	<b>-139,8</b>	<b>-32,4</b>	<b>445,4</b>	<b>307,8</b>	<b>-137,6</b>	<b>-30,9</b>
Resultado da liquidação	-6,0	-4,1	-5,5	-4,0	-1,5	-27,3	-5,5	-4,0	-1,5	-27,3
<b>Total</b>	<b>319,0</b>	<b>242,0</b>	<b>426,4</b>	<b>288,0</b>	<b>-138,4</b>	<b>-32,5</b>	<b>439,9</b>	<b>303,8</b>	<b>-136,1</b>	<b>-30,9</b>

A despesa fiscal em IRC diminuiu € 138,4 milhões (32,5%) devido, essencialmente, ao benefício atribuído à *Brisa - Auto-Estradas de Portugal, SA*, ter cessado a sua vigência em 2007<sup>1</sup>.

Contudo, excluindo o efeito deste benefício, a despesa fiscal aumentou € 16,6 milhões apesar da receita do imposto ter diminuído € 1.411,7 milhões.

Saliente-se ainda as diferenças significativas entre o valor das previsões e a despesa fiscal efectiva em relação aos “benefícios fiscais ao investimento e desenvolvimento” e às “isenções definitivas”, facto que indicia limitações ao nível da qualidade da informação e dos métodos de previsão.

Em relação ao benefício atribuído à *Brisa*, recorda-se que no âmbito da revisão do contrato de concessão da construção, conservação e exploração de auto-estradas efectuada em 1997<sup>2</sup>, este foi alterado e deixou de consistir em isenção para passar a operar por dedução à colecta até 2005.

O benefício foi concedido à empresa 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>.

<sup>1</sup> Na CGE de 2008 a despesa fiscal relativa à *Brisa* foi relevada e classificada em “Outras deduções à colecta”, no montante de € 155,0 milhões.

<sup>2</sup> Pelo Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro.

<sup>3</sup> 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.





Em 28 de Março de 1999, foi publicada lei de autorização que abrangeu o benefício anteriormente atribuído, sendo o respectivo diploma de execução de 16 de Julho do mesmo ano<sup>1</sup>.

Porém, doze dias após a publicação deste diploma o Governo voltou a alterar os termos do benefício concedido, especificamente, o limite temporal passou de 2005 para 2007<sup>2</sup>.

Esta última alteração foi, inclusive, previamente referida no preâmbulo do diploma de execução nos seguintes termos: “*Já depois desta autorização verificou-se a necessidade de introduzir pequenos ajustamentos na extensão temporal dos benefícios. Mas esses ajustamentos dependem de nova intervenção parlamentar.*” Contudo, esta intervenção não ocorreu.

Saliente-se que, salvo autorização ao Governo, é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre a criação de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas.

Nestes termos, o Governo atribuiu um benefício fiscal à *Brisa* nos exercícios de 2005 a 2007 sem autorização legislativa da Assembleia da República.

Relativamente à despesa fiscal em IRC, os valores apresentados na CGE respeitam ao Continente, com excepção da rubrica “*Outros benefícios*” que, indevidamente, não contempla as isenções temporárias na Zona Franca da Madeira usufruídas por contribuintes com domicílio fiscal no Continente (€ 13,5 milhões em 2008 e € 15,8 milhões em 2009).

Assim, devido à não inclusão das referidas isenções temporárias e face à análise da informação remetida ao Tribunal, conclui-se que a despesa fiscal em IRC se encontra subvalorizada na CGE em € 15,8 milhões (5,5%).

Em contraditório, a DGCI refere que “*... as isenções temporárias deveriam ser excluídas do cálculo da despesa fiscal porquanto, em termos rigorosos não representam uma receita fiscal cessante pois na verdade a eliminação do regime de tributação de que beneficia a Zona Franca da Madeira não conduziria, certamente, à obtenção dessa receita..., sendo diferente a interpretação do Tribunal de Contas nas previsões e apuramentos, a efectuar futuramente, será considerada esta componente da despesa fiscal.*”

O Tribunal considera que, podendo este argumento ser invocado, em maior ou menor grau, para excluir qualquer benefício fiscal, está por demonstrar a sua validade, designadamente, através da aplicação de um método de cálculo da despesa fiscal que considere os eventuais impactos dos comportamentos adoptados pelos contribuintes perante a inexistência de benefícios.

### 5.2.2.3 – Imposto sobre Veículos (ISV)

A despesa deste imposto encontra-se discriminada no quadro seguinte.

<sup>1</sup> Lei n.º 18/99, de 28 de Março, e Decreto-Lei n.º 271/99, de 16 de Julho, respectivamente.

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 287/99, de 28 de Julho.

**Quadro V.16 – Despesa fiscal em ISV**

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	OE/2009	OE/2010	CGE/2009				DGAIEC			
	2009 P	2009 E	2008	2009	Variação 2009/08		2008	2009	Variação 2009/08	
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	Valor	Valor	%
Deficientes das Forças Armadas	0,6	0,3	0,4	0,3	-0,1	-25,0	0,4	0,3	-0,1	-25,0
Transferências de residência na UE	21,6	27,0	23,4	28,3	4,9	20,9	22,9	27,6	4,7	20,5
Deficientes	7,5	6,1	7,0	6,1	-0,9	-12,9	6,8	6,0	-0,8	-11,8
Táxis	5,5	5,7	5,1	5,5	0,4	7,8	4,9	5,1	0,2	4,1
Funcionários diplomáticos e consulares	0,9	1,3	1,1	1,4	0,3	27,3	1,0	1,4	0,4	40,0
Instituições de utilidade pública	3,5	3,4	3,9	3,5	-0,4	-10,3	3,5	3,2	-0,3	-8,6
Abates de veículos em fim de vida	34,0	50,7	44,8	51,4	6,6	14,7	44,1	50,2	6,1	13,8
Redução por emissão de partículas	0,0	-	47,4	-	-47,4	-100,0	<sup>(a)</sup> 47,4	0,0	-47,4	-100,0
Aluguer de veículos sem condutor	0,0	2,0	3,4	2,0	-1,4	-41,2	3,2	2,0	-1,2	-37,5
Outros benefícios	21,9	6,4	7,3	6,5	-0,8	-11,0	6,9	6,3	-0,6	-8,7
<b>Total</b>	<b>95,5</b>	<b>102,9</b>	<b>143,8</b>	<b>105,1</b>	<b>-38,7</b>	<b>-26,9</b>	<b>141,1</b>	<b>102,2</b>	<b>-38,9</b>	<b>-27,6</b>

(a) Este valor respeita ao total nacional, pelo facto de a DGAIEC não indicar a parte relativa ao Continente.

Verifica-se uma diminuição de € 38,7 milhões (26,9%) no total da despesa fiscal, em virtude da revogação do benefício relativo à “Redução por emissão de partículas”. Contudo, excluindo o efeito deste benefício, a despesa fiscal registou um aumento de € 8,5 milhões (9,1%).

Assim, pela indevida inclusão da despesa das Regiões Autónomas e face à análise da informação remetida ao Tribunal, conclui-se que a despesa fiscal em ISV se encontra sobrevalorizada na CGE em € 2,9 milhões.

#### 5.2.2.4 – Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)

Na CGE de 2009 a despesa fiscal em IVA reporta-se apenas ao Continente, tendo os valores referentes a 2008 sido também actualizados de acordo com este critério, alteração que acolhe recomendação deste Tribunal.

A despesa deste imposto encontra-se discriminada no quadro seguinte, por entidade administradora.

**Quadro V.17 – Despesa fiscal em IVA**

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	OE/2009	OE/2010	CGE/2009				DGCI / DGAIEC			
	2009 P	2009 E	2008	2009	Variação 2009/08		2008	2009	Variação 2009/08	
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	Valor	Valor	%
<b>IVA administrado pela DGCI</b>	<b>94,5</b>	<b>155,9</b>	<b>120,9</b>	<b>152,0</b>	<b>31,1</b>	<b>25,7</b>	<b>121,0</b>	<b>152,2</b>	<b>31,2</b>	<b>25,8</b>
Missões diplomáticas	6,5	10,9	7,2	10,9	3,7	51,4	7,3	10,9	3,6	49,3
Comunidades religiosas	13,0	17,4	22,3	16,0	-6,3	-28,3	22,3	16,0	-6,3	-28,3
IPSS	42,0	77,5	54,8	75,3	20,5	37,4	54,8	75,3	20,5	37,4
Forças Armadas	28,0	47,4	33,4	47,2	13,8	41,3	33,4	47,4	14,0	41,9
Associações de Bombeiros	3,0	2,3	2,3	2,2	-0,1	-4,3	2,3	2,2	-0,1	-4,3
Partidos políticos	2,0	0,4	0,9	0,4	-0,5	-55,6	0,9	0,4	-0,5	-55,6
<b>IVA administrado pela DGAIEC</b>	<b>6,7</b>	<b>6,0</b>	<b>7,3</b>	<b>6,0</b>	<b>-1,3</b>	<b>-17,8</b>	<b>7,3</b>	<b>6,0</b>	<b>-1,3</b>	<b>-17,8</b>
Automóveis – Deficientes	6,7	6,0	7,3	6,0	-1,3	-17,8	7,3	6,0	-1,3	-17,8
<b>Total</b>	<b>101,2</b>	<b>161,9</b>	<b>128,2</b>	<b>158,0</b>	<b>29,8</b>	<b>23,2</b>	<b>128,3</b>	<b>158,2</b>	<b>29,9</b>	<b>23,3</b>



Verifica-se um crescimento de € 29,8 milhões (23,2%) da despesa fiscal deste imposto em resultado, sobretudo, do aumento da despesa relativa às *Instituições Particulares de Solidariedade Social* (IPSS) em € 20,5 milhões (37,4%) e às *Forças Armadas* em € 13,8 milhões (41,3%).

Apesar da despesa do imposto ter aumentado nos últimos anos, a previsão orçamental não acompanhou esta tendência, pelo que se afastou substancialmente do valor de execução.

Por sua vez, o valor de execução da despesa fiscal de IVA na CGE é inferior, em € 0,2 milhões, ao apurado com base na informação remetida ao Tribunal pelas entidades administradoras, devido à alteração do valor da despesa originada pelos benefícios fiscais às Forças Armadas.

Contudo, em contraditório, a DGO refere que “a informação considerada na CGE respeitou integralmente a que foi prestada pelos dois serviços administradores...”.

### 5.2.2.5 – Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP)

A despesa fiscal em ISP encontra-se discriminada no quadro seguinte.

Quadro V.18 – Despesa fiscal em ISP

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	OE/2009		OE/2010		CGE/2009			
	2009 P	2009 E	2008		2009		Variação 2009/08	
	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Relações internacionais	1,1	1,1	1,1	0,5	1,1	0,4	0,0	0,0
Navegação marítima costeira e navegação interior	24,8	22,9	24,8	10,9	22,9	8,8	-1,9	-7,7
Produção de electricidade ou de electricidade e calor (co-geração)	11,2	10,6	9,7	4,3	9,2	3,5	-0,5	-5,2
Processos electrolíticos, metalúrgicos e mineralógicos	17,4	20,6	16,5	7,3	20,5	7,9	4,0	24,2
Veículos de tracção ferroviária	10,2	8,7	10	4,4	8,9	3,4	-1,1	-11,0
Equipamentos agrícolas	74,1	67,4	70,9	31,3	65,8	25,3	-5,1	-7,2
Motores fixos	5,6	5	5,1	2,3	4,7	1,8	-0,4	-7,8
Aquecimento	29,7	46,3	43,3	19,1	46,8	18,0	3,5	8,1
Biocombustíveis	95,2	78,1	45,4	20,0	79,8	30,7	34,4	75,8
<b>Total</b>	<b>269,3</b>	<b>260,7</b>	<b>226,8</b>	<b>100,0</b>	<b>259,7</b>	<b>100,0</b>	<b>32,9</b>	<b>14,5</b>

Em 2009 a despesa apurada em ISP cresceu € 32,9 milhões (14,5%) principalmente devido aos benefícios relativos a “*Biocombustíveis*”, cuja despesa aumentou € 34,4 milhões (75,8%) passando a assumir o maior peso relativo (de 20,0% para 30,7%). A DGAIEC justifica este aumento pela maior quota passível de isenção em 2009 e pelo aumento da introdução no consumo de quantidades isentas.

Assinala-se também um desvio verificado na componente “*Aquecimento*”, em que a execução superou a previsão em 57,6% (€ 17,1 milhões), o qual, indevidamente, não foi objecto de justificação na CGE e na informação prestada ao Tribunal.

### 5.2.2.6 – Outros impostos

Nos quadros seguintes apresentam-se os valores da despesa fiscal relativos ao Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA) e ao Imposto sobre o Tabaco (IT), administrados pela DGAIEC, e os relativos ao Imposto do Selo (IS), administrado pela DGCI.

**Quadro V.19 – Despesa fiscal em Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)**

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	OE/2009	OE/2010	CGE 2009					
	2009 P	2009 E	2008		2009		Variação 2009/08	
	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Relações internacionais	0,1	0,1	0,1	25,0	0,1	20,0	0,0	0,0
Pequenas destilarias	0,5	0,3	0,3	75,0	0,4	80,0	0,1	33,3
<b>Total</b>	<b>0,6</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>100,0</b>	<b>0,5</b>	<b>100,0</b>	<b>0,1</b>	<b>25,0</b>

**Quadro V.20 – Despesa fiscal em Imposto de Consumo sobre o Tabaco (IT)**

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	OE/2009	OE/2010	CGE 2009					
	2009 P	2009 E	2008		2009		Variação 2009/08	
	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Relações internacionais	0,6	1,0	1,0	100,0	1,1	100,0	0,1	10,0

**Quadro V.21 – Despesa fiscal em Imposto do Selo (IS)**

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	OE/2009	OE/2010	CGE/2009					
	2009 P	2009 E	2008		2009		Variação 2009/08	
	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Utilidade turística	0,2	0,2	1,1	3,8	0,8	17,0	-0,3	-27,3
Investimento natureza contratual	-	-	-	-	0,1	2,1	0,1	-
Actos de reorganização e concentração de empresas	-	-	-	-	0,4	8,5	0,4	-
Estatuto Fiscal Cooperativo	-	-	0,2	0,7	0,2	4,3	0,0	0,0
IPSS	-	-	0,5	1,7	0,2	4,3	-0,3	-60,0
Código de Insolvência	-	-	0,8	2,7	0,6	12,8	-0,2	-25,0
Concordata Estado / Igreja	-	-	-	-	0,1	2,1	0,1	-
Estado, Regiões Autónomas, Autarquias	-	-	26,0	88,7	1,1	23,4	-24,9	-95,8
Pessoas Colectivas de Utilidade Pública	-	-	0,7	2,4	0,4	8,5	-0,3	-42,9
Estados Estrangeiros	-	-	-	-	0,1	2,1	0,1	-
REFER	-	-	-	-	0,2	4,3	0,2	-
Estradas de Portugal	-	-	-	-	0,1	2,1	0,1	-
FIAH / SIAH	-	-	-	-	0,4	8,5	0,4	-
<b>Total</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>29,3</b>	<b>100,0</b>	<b>4,7</b>	<b>100,0</b>	<b>-24,6</b>	<b>-84,0</b>

Na CGE é reportada uma quebra de € 24,6 milhões (84,0%) no total da despesa fiscal do IS devido à redução de € 24,9 milhões (95,8%) na despesa da componente “Estado, Regiões Autónomas, Autarquias”.

Porém, a fiabilidade desta informação tem de ser colocada em causa quando na CGE se refere que a evolução reportada resulta do facto de a DGCI não possuir sistemas de comunicação que lhe permitam quantificar devidamente a despesa fiscal do imposto.



Confirmando esta insuficiência, a DGCI também não remeteu elementos informativos ao Tribunal sobre a despesa fiscal em IS que permitam efectuar a respectiva análise.

Em contraditório a DGCI afirma que “*Como a liquidação e o averbamento da isenção em sede de IS compete aos contribuintes, a DGCI não dispõe de qualquer informação que lhe permita quantificar a respectiva despesa fiscal... não se perspectiva que se implementem sistemas de comunicação que permitam a sua quantificação*”.

Considerando que o princípio declarativo e a autoliquidação constituem procedimentos comuns aos diferentes impostos e que o apuramento da despesa fiscal não constitui um fim em si mesmo, o Tribunal entende que a existência de um adequado sistema de informação neste âmbito é essencial para efeitos de gestão e de controlo externo.

### 5.2.3 – Evolução e importância relativa da despesa fiscal

Com base nos dados da CGE apresenta-se, por imposto, no período de 2007 a 2009, a evolução da despesa fiscal e da correspondente receita líquida.

**Quadro V.22 – Evolução da despesa e da receita fiscal**

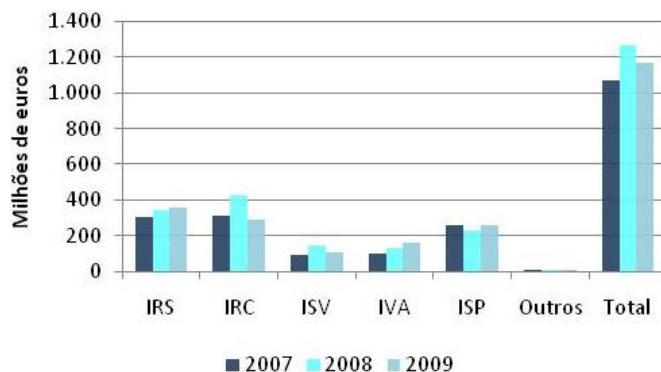
(em milhões de euros)

Imposto	2007	2008	2009	Taxas de variação nominal (%)		
				2008/07	2009/08	Média
<b>Despesa fiscal</b>						
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
IA/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
IABA	0,4	0,4	0,5	0,0	25,0	11,8
IT	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>
<b>Receita fiscal</b>						
IRS	9.050,5	9.334,4	8.950,9	3,1	-4,1	-0,6
IRC	5.689,4	5.952,0	4.540,3	4,6	-23,7	-10,7
IA/ISV	1.186,6	917,6	693,3	-22,7	-24,4	-23,6
IVA	13.196,4	13.427,5	10.883,4	1,8	-18,9	-9,2
ISP	3.168,9	2.532,2	2.434,2	-20,1	-3,9	-12,4
IABA	202,1	190,3	180,1	-5,8	-5,4	-5,6
IT	1.224,7	1.295,9	1.140,0	5,8	-12,0	-3,5
IS	1.733,2	1.770,0	1.652,9	2,1	-6,6	-2,3
<b>Total</b>	<b>35.451,8</b>	<b>35.419,9</b>	<b>30.475,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-14,0</b>	<b>-7,3</b>

Fonte: CGE.

A evolução da despesa fiscal, por imposto, encontra-se também representada no gráfico seguinte:

**Gráfico V.5 – Evolução da despesa fiscal**



No período de 2007 a 2009, a despesa fiscal registou um aumento médio anual de 4,8%, enquanto a receita fiscal decresceu à taxa de 7,3%. Da análise comparativa destaca-se ainda o aumento médio anual da despesa fiscal do IVA de 27,7% e do ISV de 4,9%, face à diminuição das receitas de 9,2% e de 23,6%, respectivamente.

Em resultado da evolução verificada evidencia-se no quadro seguinte o peso da despesa fiscal na receita de cada imposto considerado e no seu conjunto (peso global).

**Quadro V.23 – 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>

No triénio de 2007 a 2009 é de assinalar a evolução do peso relativo:

- ◆ do ISV que passa de 8,0% para 15,2%, sobretudo pela redução da receita<sup>1</sup>;
- ◆ 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 IPSS 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.

<sup>1</sup> Em resultado da alteração das regras de liquidação do imposto (o ISV substituiu o antigo Imposto Automóvel) e da diminuição do número de veículos automóveis vendidos segundo os dados do sector.



Em 2009 o peso da despesa fiscal na receita dos respectivos impostos (3,9%) aumentou face ao ano anterior (3,7%), sendo também superior ao da média do período (3,5%).

Neste ano, a despesa fiscal continua a assumir maior peso na receita do ISV (15,2%) e do ISP (10,7%) e a atingir valores que justificam a reavaliação dos respectivos benefícios, de forma a concluir sobre a realização dos objectivos extrafiscais para os quais foram atribuídos.

O Tribunal insiste na necessidade da administração tributária melhorar a discriminação da despesa fiscal por tipo de benefício e por imposto e a análise dos motivos das evoluções observadas, de modo a garantir a sua adequada quantificação e explicitação na CGE e a reduzir as reservas expressas pelo presente Parecer.

## 5.2.4 – Reconhecimento de benefícios fiscais

Apresentam-se os actos administrativos de competência governamental que concederam benefícios fiscais<sup>1</sup>, publicados no Diário da República em 2009, com a indicação da sua natureza e normativo legal:

- ◆ 113 actos de reconhecimento de benefícios fiscais ao mecenato, *ao abrigo do artigo 61.º e seguintes do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho;*
- ◆ 26 actos de reconhecimento de benefícios fiscais ao mecenato, *ao abrigo do Estatuto do Mecenato, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 74/99, 16 de Março;*
- ◆ 10 actos de reconhecimento de benefícios fiscais ao mecenato, *ao abrigo do Estatuto do Mecenato Científico, aprovado pela Lei n.º 26/2004, de 8 de Junho;*
- ◆ 9 actos de reconhecimento de isenções em IRC de rendimentos de pessoas colectivas de mera utilidade pública, *nos termos do artigo 10.º do Código do IRC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de Novembro;*
- ◆ 73 actos concernentes à atribuição, confirmação ou prorrogação do prazo de validade de utilidade turística, *nos termos do Decreto-Lei n.º 423/83, de 5 de Dezembro;*
- ◆ 5 actos relativos à aprovação de minutas de contratos de concessão de benefícios fiscais ao investimento com benefícios fiscais, *ao abrigo do artigo 41.º do EBF.*

Em relação aos benefícios fiscais de natureza contratual concedidos ao abrigo do artigo 41.º do EBF são publicadas as Resoluções do Conselho de Ministros (RCM) ou os Despachos que aprovam as minutas dos contratos, consoante a forma legalmente exigida para aquele acto.

Porém, a aprovação das minutas dos contratos de investimento com benefícios fiscais não consubstancia, por si só, o direito aos benefícios, na medida em consiste apenas em acto formal prévio e necessário à assinatura dos contratos pelas partes, a qual pode não vir a ocorrer.

<sup>1</sup> Alínea b) do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto.

A atribuição de benefícios contratuais apenas ocorre com a efectiva assinatura dos contratos entre os contribuintes e os membros do Governo competentes, mas estes actos contratuais não têm sido objecto de divulgação através da sua publicação em Diário da República.

Assim, na atribuição de benefícios fiscais de natureza contratual não foi observada a Lei n.º 26/94, que preceitua a obrigatoriedade da publicação nos seguintes termos: *“A concessão por contrato ou por acto administrativo de competência governamental de isenções e outros benefícios fiscais não automáticos cujo acto de reconhecimento implique uma margem de livre apreciação administrativa, não se restringindo à mera verificação objectiva dos pressupostos legais.”*





**Tribunal de Contas**

---

***CAPÍTULO VI***

*Dívida Pública*





## VI – Dívida Pública

### 6.1 – Enquadramento da dívida pública em 2009

#### 6.1.1 – Objectivos de gestão da dívida, carteira de referência e orientações do Governo

Os objectivos gerais para a gestão da dívida pública, designadamente, a minimização dos custos numa perspectiva de longo prazo, a distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos, a prevenção de uma excessiva concentração de vencimentos, a limitação dos riscos e o desenvolvimento dos mercados financeiros, foram estabelecidos pela Assembleia da República<sup>1</sup>.

Para a prossecução de tais objectivos relevam, sobretudo, as decisões tomadas pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. (IGCP) relativamente às condições das operações de financiamento, designadamente no que se refere às opções em termos de instrumentos, montantes, maturidades, moedas, regimes de taxa de juro e formas de colocação da dívida, decisões essas que têm lugar no quadro dos limites e regras determinadas pela Assembleia da República e pelo Governo.

Em articulação com as operações de financiamento, o IGCP ficou autorizado<sup>2</sup> a realizar as operações financeiras tidas como adequadas, nomeadamente operações envolvendo derivados financeiros, tais como operações de troca (*swaps*) do regime de taxa de juro, de divisa e de outras condições financeiras, bem como operações a prazo (*forwards*), futuros e opções, tendo por base as responsabilidades decorrentes da emissão de dívida pública, visando uma eficiente gestão da dívida pública directa e a melhoria das condições finais dos financiamentos.

Para concretizar com maior detalhe os objectivos que deverão presidir à actuação do IGCP, clarificando as regras e os limites dentro dos quais se deveria conter essa actuação e estabelecendo os métodos para a avaliação do grau de cumprimento daqueles objectivos, o Governo, sob proposta do Instituto, tomou a opção de orientar a gestão da dívida pública em função de uma carteira de dívida pública óptima<sup>3</sup> aprovando as “*Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP*”<sup>4</sup>.

As Orientações para a gestão da dívida pública estabelecem um conjunto de normas a seguir pelo IGCP, incidindo, nomeadamente, sobre os tipos de instrumentos e de transacções utilizáveis no quadro da gestão da dívida pública e sobre os limites para a assunção pela carteira de dívida de riscos cambiais, riscos de refinanciamento, riscos de taxa de juro e riscos de crédito.

Aquelas Orientações impõem, assim, um conjunto de restrições à gestão a desenvolver pelo IGCP, em termos de instrumentos e de riscos a assumir pela carteira, e determinam também que a obtenção de financiamento e a gestão da carteira de dívida pelo Instituto deverão desenvolver-se tendo por referencial a carteira de dívida pública óptima e a estratégia de financiamento aprovadas.

<sup>1</sup> Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, artigo 2.º.

<sup>2</sup> Lei n.º 7/98, artigo 13.º, n.º 2.

<sup>3</sup> Também designado por *benchmark*, é uma estrutura de carteira cujas características se encontram aprovadas nas Orientações para a gestão.

<sup>4</sup> Por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças de 7/12/06, foram aprovadas a carteira de dívida pública óptima e os termos das Orientações para a gestão, com entrada em vigor a partir do início de 2007.

Desta forma, as Orientações devem enquadrar as decisões do IGCP em matéria de novas emissões de dívida e de contratação de operações com derivados financeiros, sendo o grau de consecução dos objectivos de gestão atribuídos ao IGCP avaliado, periodicamente, através de relatórios trimestrais enviados à tutela, pela diferença entre as características da carteira detida pelo Estado (carteira real) e os correspondentes valores da carteira de referência<sup>1</sup>, bem como pelo cumprimento das regras contidas nas citadas Orientações.

Para além destas regras, a execução orçamental de 2009 teve ainda que observar os limites fixados na Lei do Orçamento do Estado para determinados aspectos da dívida pública, com particular destaque para o limite de endividamento líquido global directo, que inicialmente foi fixado em € 7.342,2 milhões, mas que a primeira e a segunda alterações à Lei do Orçamento elevaram, respectivamente, para € 10.107,9 e € 15.011,7 milhões<sup>2</sup>. Para além deste limite, a Lei do Orçamento do Estado estabeleceu as condições gerais para a emissão de empréstimos e fixou os limites para a dívida denominada em moeda não euro e para a dívida flutuante<sup>3</sup>.

### 6.1.2 – Programa de financiamento

O programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2009 foi elaborado pelo IGCP, em Dezembro de 2008, e aprovado pelo Secretário de Estado do Tesouro e Finanças. No quadro seguinte apresentam-se as previsões das necessidades de financiamento do Estado para 2009 ali estabelecidas.

**Quadro VI.1 – Programa de financiamento para 2009**

(em milhões de euros)

Necessidades de financiamento do Estado	2009 (Previsão)
1. Necessidades líquidas de financiamento do Orçamento	8 834
Défice orçamental	6 317
Aquisição líquida de activos financeiros	1 077
Receitas de privatizações aplicadas na amortização de dívida	- 960
Programa extraordinário de pagamento a fornecedores	1 700
Iniciativa para o investimento e o emprego	700
2. Amortização contratual de dívida de médio e longo prazo	6 079
Obrigações do Tesouro	5 879
Outros empréstimos	200
3. Necessidades de financiamento do Orçamento (1+2)	14 913

Nota: O conceito de "necessidades de financiamento" inclui, no que se refere à amortização de dívida, apenas as necessidades que resultam da amortização de dívida de médio e longo prazo. A dívida de curto prazo é considerada como fonte de financiamento pelo respectivo fluxo líquido (emissões menos amortizações).

Fonte: IGCP.

Como se constata pelo quadro, as necessidades líquidas de financiamento para 2009 seriam cerca de € 8,8 mil milhões, situando-se a previsão das amortizações de dívida de médio e longo prazo em € 6,1 mil milhões. Na previsão das amortizações não se incluiu qualquer montante para a recompra de

<sup>1</sup> É uma carteira simulada constituída por um conjunto de empréstimos definidos com a escolha de uma carteira de partida e outros empréstimos simulados que resultam da aplicação das estratégias de financiamento de referência às necessidades de financiamento do ano, visando atingir as características da carteira de dívida pública óptima.

<sup>2</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.

<sup>3</sup> Respectivamente, artigos 142.º, 143.º e 144.º da Lei do Orçamento.



dívida, pois esta teria sobretudo o objectivo de atenuar o risco de refinanciamento resultante de amortizações a ocorrer no próprio ano.

As principais linhas de actuação constantes do programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2009 eram:

- ◆ Continuar a dar prioridade à emissão de obrigações do Tesouro (OT), através da abertura de uma ou duas novas séries e pela reabertura de outras OT emitidas em anos anteriores, constituindo a principal componente do financiamento a efectuar no ano, com uma previsão de emissões entre € 11 e € 13 mil milhões.
- ◆ Prosseguir o programa de emissões de bilhetes do Tesouro (BT), com o lançamento de seis novas linhas e aumento do volume médio de emissões, situando-se o financiamento líquido previsto entre € 2 e € 4 mil milhões.
- ◆ Reactivar o programa de emissões de Medium Term Notes (MTN), de forma a proporcionar um grau adicional de flexibilidade ao financiamento do Estado.
- ◆ Financiar as necessidades intercalares de tesouraria do Estado através da contratação de operações de reporte (Repos), utilização de linhas de crédito de curto prazo, emissão de Euro-Commercial Paper (ECP) e pela tomada de fundos de curto prazo junto de outros soberanos da zona euro; o restante financiamento líquido seria obtido pela emissão de certificados de aforro e CEDIC.
- ◆ Executar o programa de recompra de dívida tendo como principal objectivo a redução do risco de refinanciamento, através da amortização antecipada da “OT 3,95% Julho 2009”, podendo também equacionar-se o início da recompra da “OT 5,85% Maio 2010”.
- ◆ Prosseguir a gestão activa da carteira de dívida pública com recurso ao mercado de derivados financeiros, com o objectivo de minimizar o custo da dívida e ajustar os seus riscos aos objectivos e limites definidos para a gestão, mas assegurando ao mesmo tempo um controlo apertado do risco de crédito das contrapartes.

## 6.2 – Factores com reflexo na evolução da dívida

### 6.2.1 – Execução do programa de financiamento

No quadro seguinte apresentam-se os montantes previstos no programa de financiamento e os realizados em 2009 das emissões e amortizações de dívida de médio e longo prazos e das emissões líquidas de dívida de curto prazo e de certificados de aforro, expressos em valores nominais:

**Quadro VI.2 – Execução do programa de financiamento**

(em milhões de euros)

Instrumentos de dívida	Previsão	Realizado	Variação	
			Valor	%
<b>Emissões</b>				
Obrigações do Tesouro	13 000	15 596	2.596	20,0
Bilhetes do Tesouro (emissões líquidas)	4 000	<sup>(b)</sup> 4 415	415	10,4
Outros instrumentos (emissões líquidas)	-	<sup>(c)</sup> 271	271	...
<b>Total</b>	<b>(a) 17 000</b>	<b>20 282</b>	<b>3.282</b>	<b>19,3</b>
<b>Amortizações de dívida de médio e longo prazo</b>				
Obrigações do Tesouro	5 879	5 837	-42	-0,7
Outros empréstimos	200	200	0	0,0
<b>Total</b>	<b>6 079</b>	<b>6 037</b>	<b>-42</b>	<b>-0,7</b>
<b>Financiamento líquido</b>	<b>10 921</b>	<b>14 245</b>	<b>3 324</b>	<b>30,4</b>

(a) Valores máximos dos intervalos estabelecidos no programa de financiamento para emissões previstas por instrumento de dívida.

(b) Emissões de € 21.424 milhões e amortizações de € 17.009 milhões.

(c) Engloba certificados de aforro (emissões de € 847 milhões e amortizações de € 1.174 milhões), CEDIC (emissões de € 35.247 milhões e amortizações de € 35.643 milhões), operações de reporte (emissões de € 584 milhões e amortizações de € 683 milhões), papel comercial (emissões de € 5.219 milhões e amortizações de € 4.862 milhões) e emissões de MTN no valor de € 736 milhões.

Pela análise do quadro constata-se que as emissões realizadas em 2009 (ano civil), compreendendo a emissão de dívida de médio e longo prazo e a emissão líquida de dívida de curto prazo e de certificados de aforro, excederam as previsões em cerca de € 3,3 mil milhões (+19,3%), enquanto as amortizações de dívida de médio e longo prazo se situaram, praticamente, ao nível dos valores previstos.

Deste modo, o volume de financiamento líquido efectivamente obtido em 2009, cerca de € 14.245 milhões, excedeu as previsões constantes do programa de financiamento nos mesmos € 3,3 mil milhões, representando um acréscimo de 30,4%.

Comparando com o ano anterior, as emissões realizadas em 2009 sofreram um aumento de € 4.428 milhões (+28%), tendo as amortizações de dívida de médio e longo prazos registado uma diminuição, na ordem de € 4.056 milhões (-40,2%). Naquele ano, as emissões e amortizações de dívida tinham-se situado, respectivamente, em € 15.854 e € 10.093 milhões.

Os instrumentos utilizados em 2009 para fazer face às necessidades de financiamento do Estado foram sobretudo as OT e os BT. Nos pontos seguintes descrevem-se as emissões de dívida ocorridas no ano.

### 6.2.1.1 – Obrigações do Tesouro

No ano em apreço foram criadas duas novas séries de OT a taxa fixa, uma a 10 anos – a “OT 4,75% Junho 2019” - e outra a 5 anos – a “OT 3,60% Outubro 2014”, de que foram feitas emissões nos valores globais, respectivamente, de € 6.861,8 e € 5.317,3 milhões, tendo sido, ainda, reabertas as séries “OT 3,35% Outubro 2015”, “OT 5% Junho 2012”, “OT 4,95% Outubro 2023” e “OT 4,10% Abril 2037”, lançadas em anos anteriores, de que foram feitas emissões nos valores, respectivamente, de € 770,3, € 1.000, € 835,4 e € 811,2 milhões.



As novas “OT 4,75% Junho 2019” e “OT 3,60% Outubro 2014” foram lançadas em Fevereiro e Maio de 2009, respectivamente, através de operações sindicadas, com a colocação de € 4.000 e € 3.250 milhões, tendo a realização posterior de leilões em Junho e Julho, sobre a primeira série, e em Agosto e Novembro, sobre a segunda, conduzido à emissão de mais € 2.861,8 e € 2.067,3 milhões, respectivamente.

As séries “OT 3,35% Outubro 2015”, “OT 5% Junho 2012”, “OT 4,95% Outubro 2023” e “OT 4,10% Abril 2037” também foram reabertas através de leilões realizados em Fevereiro, Abril, Maio e Outubro, respectivamente, tendo o saldo final das mesmas atingido os valores, respectivamente, de € 6.626, € 6.836, € 5.528,2 e € 6.972,6 milhões.

No período complementar, já no início de 2010, foram ainda emitidos ao abrigo da Lei do Orçamento para 2009, mais € 1.000 milhões da série “OT 4,95% Outubro 2023”.

No quadro seguinte apresentam-se os principais elementos do conjunto de emissões de OT realizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2009. As emissões foram autorizadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2009, de 2 de Junho<sup>1</sup>, que estabeleceu o limite máximo de € 20.000 milhões.

**Quadro VI.3 – Obrigações do Tesouro emitidas ao abrigo da LOE para 2009**

(em milhões de euros)

Empréstimos	Diplomas autorizadores	Colocação	Montante máximo autorizado	Montantes subscritos (valor nominal)
OT 4,75% Jun. 2019	RCM n.º 46/2009, de 2 de Junho	OEVT e Sindicato Bancário	20 000,0	6 861,8
OT 3,60% Out. 2014				5 317,3
OT 3,35% Out. 2015				770,3
OT 5% Jun. 2012				1 000,0
OT 4,95% Out. 2023				(a) 1 835,4
OT 4,10% Abr. 2037				811,2
<b>Total</b>			<b>20 000,0</b>	<b>16 596,0</b>

(a) Engloba € 1.000 milhões de emissões realizadas no início de 2010 ao abrigo da LOE para 2009.

## 6.2.1.2 – Certificados de Aforro

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2009, foi estabelecido em € 3.000 milhões o limite máximo para a emissão de certificados de aforro. No ano em apreço, as emissões ascenderam a € 847,4 milhões, montante que inclui € 457,5 milhões relativos à progressão do valor dos certificados de aforro, isto é, a capitalização de juros.

A nova série C de certificados de aforro, criada no ano anterior, foi objecto de algumas alterações introduzidas pela Portaria n.º 230-A/2009, de 27 de Fevereiro, contemplando, nomeadamente, uma nova fórmula de cálculo da sua remuneração, que elevou a taxa de juro base em 0,50 pontos percentuais<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Que revogou a RCM n.º 8-A/2009, de 20 de Janeiro. Acresce que esta RCM n.º 46/2009 foi mantida em vigor pelo n.º 1 da RCM n.º 6/2010, de 27 de Janeiro.

<sup>2</sup> Os prémios de permanência até ao 8º ano foram também elevados, em 0,25 pontos percentuais.

Não obstante as novas condições introduzidas, o encaixe das emissões efectuadas em 2009 sofreu novamente um decréscimo significativo, na ordem dos 47,7%, relativamente ao ano anterior, passando de € 745,9 para € 389,9 milhões. Por seu lado, as amortizações em 2009, no montante de € 1.174,1 milhões, diminuíram também de forma significativa, em cerca de 48,5%, face às observadas no ano anterior, que tinham ascendido € 2.279,9 milhões, restabelecendo o afluxo de resgates para níveis idênticos aos observados em 2007.

### **6.2.1.3 – Bilhetes do Tesouro**

Em 2009 prosseguiu o programa de emissões de BT iniciado em 2003, tendo as emissões realizadas no ano totalizado € 21.423,6 milhões. A colocação dos BT foi realizada através de 24 leilões, com a participação de Especialistas em Bilhetes do Tesouro.

Foram lançadas seis novas séries cujas emissões, no seu conjunto, atingiram € 17.231,3 milhões, e reabertas outras três séries que tinham sido lançadas no ano anterior, cujas emissões no ano totalizaram € 4.192,3 milhões. As amortizações efectuadas, no montante total de € 17.009 milhões, incidiram sobre o saldo em dívida no final do ano anterior, que se situara em € 12.816,7 milhões, e sobre as emissões de reabertura realizadas durante o ano, no referido valor de € 4.192,3 milhões. O saldo em dívida no final de 2009 situava-se em € 17.231,3 milhões.

No período complementar, já no início de 2010, foram ainda emitidos ao abrigo da Lei do Orçamento para 2009, mais € 686,1 milhões de BT.

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2009, a emissão de dívida pública fundada sob a forma de bilhetes do Tesouro<sup>1</sup> foi autorizada até ao montante máximo de € 20.000 milhões, pelo que, em face do total de € 17.917,4 milhões de emissões de dívida fundada realizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2009, foi cumprido o limite previsto para as emissões deste título.

### **6.2.1.4 – Outra dívida de curto prazo em moeda euro**

Para o financiamento de necessidades intercalares de tesouraria do Estado, recorreu-se sobretudo à emissão de papel comercial e à utilização de linhas de crédito e de financiamento de muito curto prazo concedido por outros soberanos da zona euro, tendo as operações de reporte contratadas no ano assumido uma natureza residual.

No âmbito do programa ECP – Euro Commercial Paper, foram efectuadas emissões em moeda euro no montante total de € 2.433,2 milhões, dos quais € 1.673,7 milhões foram amortizados no próprio ano e € 759,5 milhões transitaram em saldo para o ano seguinte. As amortizações totalizaram € 2.412,3 milhões, englobando o referido montante de emissões do próprio ano e € 738,6 milhões de saldo transitado do ano anterior.

As emissões de operações de reporte destinadas ao financiamento da execução orçamental (Repos de financiamento) ascenderam a € 249 milhões, diminuindo de forma muito significativa face às realizadas no ano anterior, que tinham totalizado € 14.495,2 milhões, sendo todas efectuadas sobre BT, ou seja, envolvendo a entrega, a título de garantia (colateral), de BT, e amortizadas no próprio ano.

---

<sup>1</sup> A referência da RCM a “dívida fundada” implica que não contam para o referido limite as emissões que venham a ser ainda amortizadas no decurso do ano.





No âmbito da facilidade de último recurso que o IGCP disponibiliza aos Market Makers do MEDIP, com o objectivo de dinamizar a negociação e transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública, foram contratadas operações de reporte no montante total de € 335,3 milhões, envolvendo a cedência de BT. As amortizações respeitantes a estas operações totalizaram € 433,6 milhões, incidindo sobre € 98,3 milhões de saldo transitado do ano anterior e sobre a totalidade das emissões do ano. Em 2008, as emissões realizadas tinham ascendido a € 912 milhões.

No decurso do ano, recorreu-se também a linhas de crédito para fazer face a necessidades de tesouraria de muito curto prazo, tendo-se efectuado saques no montante total de € 2.411,5 milhões, amortizados no próprio ano. À semelhança do que já sucedera no ano anterior, foram também tomados fundos de muito curto prazo junto de outros soberanos da zona euro, tendo-se realizado operações no montante de € 4.305 milhões, totalmente amortizados no próprio ano. Efectuaram-se ainda duas tomadas de fundos no mercado monetário, não cobertas por linha de crédito, no valor total de € 200 milhões<sup>1</sup>.

Quanto aos certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC)<sup>2</sup>, que visam dirigir as disponibilidades financeiras existentes no sector público para o financiamento das necessidades do Estado, as emissões destes títulos no ano em apreço atingiram o total de € 35.246,8 milhões, registando um decréscimo de 8,2% relativamente às emissões observadas no ano anterior, que se tinham situado em € 38.398,8 milhões. As amortizações realizadas em 2009, no montante total de € 35.643,4 milhões, incidiram sobre o saldo em dívida no final do ano anterior, que se situara em € 4.183,1 milhões, e sobre € 31.460,3 milhões de emissões do próprio ano, diminuindo 7,2% face ao ano anterior.

### 6.2.1.5 – Dívida em moeda não euro

No ano em apreço, foram reactivadas as emissões de empréstimos de médio e longo prazo em moeda não euro, as quais já não aconteciam desde 1999, por altura da introdução do euro, sendo emitidos no âmbito do programa MTN – Medium Term Notes, assinado em Janeiro de 2009, quatro empréstimos denominados em dólares americanos (USD), ienes (JPY) e coroas norueguesas (NOK) e com prazos entre os 3 e 10 anos, no montante total de € 735,5 milhões.

Em termos de financiamento de curto prazo, foram efectuadas emissões no âmbito do programa ECP – Euro Commercial Paper referido no ponto anterior, denominadas em USD e libras esterlinas (GBP), no montante total de € 2.786,3 milhões, dos quais € 2.450 milhões foram amortizados no próprio ano. No ano anterior havia sido retomada a contratação deste tipo de financiamento, depois das últimas emissões terem ocorrido em 2003.

A totalidade destas emissões foi complementada com a contratação de *swaps* para cobertura do risco cambial, que, em termos últimos, converteram os financiamentos em causa em financiamentos efectivos em euros.

No quadro seguinte apresenta-se a estrutura da dívida denominada em moeda não euro, por moedas, bem como a apreciação/depreciação do euro face às diferentes divisas no ano em análise:

<sup>1</sup> Registadas sob a designação “LOAN A/360”, que abrange as tomadas de fundos de muito curto prazo efectuadas no mercado monetário (não cobertas por linha de crédito), bem como as efectuadas junto de outros soberanos da zona euro.

<sup>2</sup> Criados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/2009, de 25 de Novembro, que revogou a RCM n.º 157/2006, de 2 de Novembro.

**Quadro VI.4 – Estrutura da dívida denominada em moeda não euro, por moedas**

(em milhões de euros)

Moedas	Em 31/12/08		Em 31/12/09		Apreciação / depreciação (%) do Euro, de 31/12/08 a 31/12/09
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	
USD	660,360	71,6	1 413,495	69,1	3,5
JPY	-	-	225,293	11,0	5,6
GBP	262,168	28,4	303,928	14,9	-6,8
NOK	-	-	103,614	5,1	-14,9
<b>Total</b>	<b>922,528</b>	<b>100,0</b>	<b>2 046,331</b>	<b>100,0</b>	

Cotações: Fonte BP.

Como se pode constatar, verificou-se um aumento da dívida em USD e em GBP, a qual, no seu conjunto, representava cerca de 84% do total da dívida em moeda não euro no final de 2009, tendo passado também a existir dívida denominada em ienes e em coroas norueguesas. Em termos de evolução de final de ano da taxa de câmbio de referência do euro face às moedas estrangeiras representadas, registou-se uma depreciação do euro face à libra esterlina (-6,8%) e à coroa norueguesa (-14,9%) e uma apreciação face ao dólar americano (+3,5%) e ao iene (+5,6%).

**6.2.2 – Execução do programa de recompra de dívida em 2009**

Em 2009 foram efectuadas recompras de instrumentos de dívida no montante total de € 177 milhões, com o objectivo de atenuar a concentração das necessidades de refinanciamento decorrentes do vencimento de títulos. As recompras incidiram sobre a “OT 3,95% Julho 2009”, que se venceia no próprio ano, e sobre a “OT 5,85% Maio 2010”.

No quadro seguinte apresentam-se os principais resultados das operações realizadas, indicando-se também os prémios/descontos de reembolso e os correspondentes valores de custo suportados:

**Quadro VI.5 – Execução do programa de recompra de dívida**

(em milhões de euros)

Instrumentos de dívida	Valores recomprados (valor nominal)	Prémios / Descontos de reembolso	Valores recomprados (valor de custo)
OT 3,95% Jul. 2009	37,0	0,4	37,4
OT 5,85% Mai. 2010	140,0	6,2	146,2
<b>Total</b>	<b>177,0</b>	<b>6,6</b>	<b>183,6</b>

Fonte: IGCP.

As recompras de dívida em 2009 diminuíram € 545 milhões (-75,5%) face às efectuadas no ano anterior, que tinham totalizado € 722 milhões. Os € 140 milhões de recompras que conduziram ao aumento das necessidades de financiamento do ano compararam com € 303 milhões registados no ano anterior, representando um decréscimo de € 163 milhões (-53,8%).



## 6.2.3 – Outros factores com influência na evolução da dívida

### 6.2.3.1 – Dívida consolidada

No decurso do ano, registaram-se anulações de títulos de dívida consolidada, no total de € 297,6 milhares (valor nominal), tendo também ocorrido uma diminuição de € 91,1 milhares no valor actual dos certificados de renda perpétua<sup>1</sup>, resultante da variação da taxa legal para a sua determinação.

### 6.2.3.2 – Obrigações do Tesouro 1977 – Nacionalizações e Expropriações

Prosseguiram em 2009 as emissões deste empréstimo<sup>2</sup>, no montante global de € 84,7 milhares, as quais, à semelhança do ocorrido nos últimos anos, foram totalmente amortizadas, apresentando o empréstimo, no final do ano, um saldo nulo.

### 6.2.3.3 – Promissórias

Resultante da participação do Estado Português em instituições financeiras internacionais, foram emitidas promissórias em moeda euro, no montante total de cerca de € 17,3 milhões, a favor das entidades indicadas no quadro seguinte. O valor global do resgate de promissórias na ordem interna atingiu € 29,7 milhões, não tendo ocorrido resgates na ordem externa.

Quadro VI.6 – Promissórias

(em euros)

Instituições	Valor
BASD – Banco Asiático de Desenvolvimento	4 750 000
BIRD – Banco Internacional de Desenvolvimento	1 432 500
FAD – Fundo Africano de Desenvolvimento	11 066 667
<b>Total</b>	<b>17 249 167</b>

Fonte: IGCP.

## 6.3 – Evolução da dívida

### 6.3.1 – Dívida directa do Estado

Concluída a análise dos principais factores que influenciaram a evolução da dívida directa do Estado, apresenta-se no quadro seguinte as variações registadas em 2009 por tipo de empréstimos, estando os montantes expressos ao valor nominal<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Criados ao abrigo da Lei n.º 1.933, de 13 de Fevereiro de 1936, e do Decreto-Lei n.º 34.549, de 28 de Abril de 1945.

<sup>2</sup> Efectuadas ao abrigo da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, e do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro.

<sup>3</sup> Sem incluir mais/menos valias em emissões e amortizações de dívida, nem derivados financeiros.

**Quadro VI.7 – Evolução da dívida pública directa**

(em milhões de euros)

Designação	Dívida em 31/12/2008	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31/12/2009	Variação	
		Emissões	Outros	Total	Amortizações	Outras	Total		Valor	%
<b>Dívida em moeda euro</b>	<b>117 540,167</b>	<b>83 065,027</b>	-	<b>83 065,027</b>	<b>69.874,997</b>	<b>30,121</b>	<b>69 905,118</b>	<b>130 700,077</b>	<b>13 159,909</b>	<b>11,2</b>
Consolidada	15,399	-	-	-	-	(a) 0,389	0,389	15,011	-0,389	-2,5
OT – Nacionalizações e expropriações	-	0,085	-	0,085	0,085	-	0,085	-	-	...
OT	82 148,491	15 595,941	-	15 595,941	5 837,000	-	5 837,000	91 907,432	9 758,941	11,9
MTN	200,000	-	-	-	200,000	-	200,000	-	-200,000	-100,0
Certificados de aforro	17 197,777	(b) 847,372	-	847,372	1 174,106	-	1 174,106	16 871,043	-326,734	-1,9
BT	12 816,747	21 423,598	-	21 423,598	17 009,052	-	17 009,052	17 231,292	4 414,545	34,4
CEDIC	4 183,054	35 246,806	-	35 246,806	35 643,360	-	35 643,360	3 786,500	-396,554	-9,5
Repos de financiamento	-	249,012	-	249,012	249,012	-	249,012	-	-	...
Repos para Market Makers	98,246	335,317	-	335,317	433,563	-	433,563	-	-98,246	-100,0
ECP	738,655	2 433,147	-	2 433,147	2 412,319	-	2 412,319	759,483	20,828	2,8
Linha de crédito mercado monetário	-	2 411,500	-	2 411,500	2 411,500	-	2 411,500	-	-	...
Emprést. Outros soberanos	-	4 305,000	-	4 305,000	4 305,000	-	4 305,000	-	-	...
Tomada de fundos no mercado monetário	-	200,000	-	200,000	200,000	-	200,000	-	-	...
Promissórias a favor de Instituições Internacionais	90,668	17,249	-	17,249	-	(c) 29,732	29,732	78,185	-12,483	-13,8
Outra	51,129	-	-	-	-	-	-	51,129	-	-
<b>Dívida em moeda não euro</b>	<b>922,528</b>	<b>3 521,795</b>	<b>52,967</b>	<b>3 574,762</b>	<b>2 449,934</b>	<b>1,025</b>	<b>2 450,959</b>	<b>2 046,331</b>	<b>1 123,803</b>	<b>121,8</b>
MTN	-	735,485	(d) 10,930	746,415	-	(d) 1,015	1,015	745,400	745,400	...
ECP	764,751	2 786,310	(d) 30,617	2 816,927	2 449,934	-	2 449,934	1 131,743	366,993	48,0
Promissórias a favor de Instituições Internacionais	0,297	-	-	-	-	(d) 0,010	0,010	0,287	-0,010	-3,4
Outra M/L prazos	157,480	-	(d) 11,420	11,420	-	-	-	168,900	11,420	7,3
<b>Total</b>	<b>118 462,695</b>	<b>86 586,822</b>	<b>52,967</b>	<b>86 639,789</b>	<b>72 324,931</b>	<b>31,146</b>	<b>72 356,077</b>	<b>132 746,408</b>	<b>14 283,712</b>	<b>12,1</b>
<i>Dívida à CGD (Casa do Douro)</i>	41,243	-	-	-	4,852	-	4,852	36,391	-4,852	-11,8
<b>Total (II)</b>	<b>118 503,938</b>	<b>86 586,822</b>	<b>52,967</b>	<b>86 639,789</b>	<b>72 329,783</b>	<b>31,146</b>	<b>72 360,929</b>	<b>132 782,799</b>	<b>14 278,861</b>	<b>12,1</b>

(a) Inclui € 0,298 milhões referentes a dívida anulada e € 0,091 milhões resultantes da variação da taxa legal para determinação do valor actual da renda perpétua.

(b) Inclui juros capitalizados no valor de € 457,488 milhões.

(c) Resgate de promissórias.

(d) Diferenças de câmbio.

Fonte: IGCP.

O quadro que antecede inclui os valores da dívida do Estado para com a CGD relativa à Casa do Douro, decorrente do contrato celebrado em 31/12/2008, a qual, no entender do Tribunal de Contas e pelas razões referidas adiante no ponto 6.8.2, constitui dívida fundada e deve ser incluída no “stock” da dívida directa do Estado, como aliás foi já referido no Parecer sobre a CGE/2008.

O saldo da dívida directa do Estado no final de 2009, no total € 132.746,4 milhões, não coincide com o que consta no mapa XXIX da CGE, elaborado pelo IGCP, devido ao facto deste Instituto, em sede de contraditório, ter corrigido o referido mapa no valor das emissões de certificados de aforro. No mapa da Conta, estas emissões foram indevidamente consideradas pelo valor de € 858,457 milhões, relativo ao fluxo financeiro associado a essas emissões, e não pelo seu valor propriamente dito de € 847,372 milhões.



Conforme pareceres anteriores, procedeu-se ao cálculo do rácio da dívida directa do Estado sobre o PIB<sup>1</sup> no final do ano, que se situou em 79,2%, contra 68,9% em 2008. Este aumento superior a 10 pontos percentuais fica a dever-se ao crescimento significativo do *stock* da dívida e à contracção do PIB, verificados no período.

No ano em análise, verificou-se um aumento do endividamento global de € 14.283,7 milhões (+12,1%), o que representa um acréscimo muito superior ao observado no ano anterior, que se situara em € 5.658,6 milhões. O acréscimo verificado resultou sobretudo do aumento da dívida denominada em moeda euro, no montante de € 13.159,9 milhões (+11,2%), o qual se conjugou também com um aumento da dívida denominada em moeda não euro, no valor de € 1.123,8 milhões (+121,8%).

No final de 2009, a dívida em moeda euro representava cerca de 98,5% do total da dívida directa do Estado, diminuindo ligeiramente o seu peso face ao ano anterior (99,2%), em virtude de terem sido retomadas as emissões em moeda não euro.

O aumento da dívida em moeda euro deveu-se, no essencial, ao excesso do valor das emissões sobre o das amortizações, sendo de destacar, em termos de instrumentos de dívida, o contributo das OT, onde este excesso atingiu o valor de € 9.758,9 milhões, bem como dos BT, cujo saldo em dívida aumentou € 4.414,6 milhões face ao ano anterior. As OT mantêm o seu peso como principal fonte de financiamento do Estado, representando cerca de 69,2% do total da dívida directa (69,3% no ano anterior), tendo os BT reforçado o seu peso (13% contra 10,8% no ano anterior). Os certificados de aforro viram o seu peso diminuir para 12,7% (14,5% no ano anterior), tendo os CEDIC diminuído ligeiramente o seu peso no *stock* da dívida (2,9% contra 3,5% no ano anterior).

No quadro seguinte apresentam-se, em síntese, as operações que determinaram a evolução da dívida directa do Estado, bem como as variações resultantes das diferenças de câmbio.

**Quadro VI.8 – Variação das emissões e amortizações da dívida directa**

(em milhões de euros)

Operações	Montantes		Variação	
	2008	2009	Valor	%
<b>Aumentos</b>	<b>92 861,259</b>	<b>86 586,822</b>	<b>-6 274,437</b>	<b>-6,8</b>
Emissões	92 861,259	86 586,822	-6 274,437	-6,8
Empréstimos de médio e longo prazo	13 382,416	16 331,511	2 949,095	22,0
Certificados de aforro	1 427,662	847,372	-580,290	-40,6
Empréstimos de curto prazo	78 007,714	69 390,690	-8 617,024	-11,0
Emissão de promissórias	43,466	17,249	-26,217	-60,3
<b>Diminuições</b>	<b>87 081,080</b>	<b>72 355,052</b>	<b>14 726,028</b>	<b>-16,9</b>
Amortizações	87 057,398	72 324,931	14 732,467	-16,9
Orçamento do Estado	86 586,946	72 324,931	14 262,015	-16,5
Fundo de Regularização da Dívida Pública	470,452	-	-470,452	-100,0
Outras diminuições	23,682	30,121	6,439	27,2
Anulações e outras diminuições	0,026	0,298	0,272	1050,3
Resgate de promissórias	23,385	29,732	6,347	27,1
<b>Outras variações líquidas</b>	<b>-121,612</b>	<b>51,942</b>	<b>173,554</b>	<b>-142,7</b>
Diferenças de câmbio líquidas	-121,612	51,942	173,554	-142,7
<b>Variação da dívida</b>	<b>5 658,567</b>	<b>14 283,712</b>	<b>8 625,145</b>	<b>152,4</b>

<sup>1</sup> INE, PIBpm (preços correntes), Setembro de 2010. Difere dos valores do PIB indicados no relatório da CGE de 2009, que conduziriam a percentagens de 81,1% e 71,2%, respectivamente.

Pela análise do quadro, verifica-se que, relativamente ao ano anterior, se registou uma diminuição no valor das emissões de € 6.274,4 milhões (-6,8%), a qual resultou, essencialmente, do menor volume de emissões de empréstimos de curto prazo, que passaram de € 78.007,7 milhões em 2008 para € 69.390,7 milhões em 2009. Em sentido contrário, as emissões de empréstimos de médio e longo prazo registaram um aumento de € 2.949,1 milhões, passando de € 13.382,4 milhões para € 16.331,5 milhões.

No que respeita às amortizações, registou-se uma diminuição do seu valor face ao ano anterior, que atingiu € 14.732,5 milhões (-16,9%), resultante não só do menor volume de amortizações de dívida de curto prazo, que passaram de € 74.683,7 milhões em 2008 para € 65.113,7 milhões em 2009, mas também da diminuição das amortizações de dívida médio e longo prazo, que em 2009 totalizaram € 6.037,1 milhões, quando no ano anterior tinham sido de € 10.093,8 milhões. As amortizações de certificados de aforro em 2009 ainda contribuíram para este sentido de descida, diminuindo € 1.105,8 milhões face ao ano anterior.

No ano em apreço não foram efectuadas quaisquer amortizações de dívida pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, com a utilização de receitas das privatizações, sendo a primeira vez que acontece tal situação desde, pelo menos, a criação do IGCP, em 1996.

As diferenças de câmbio registadas em 2009 foram, em termos globais, desfavoráveis, ascendendo a € 51,9 milhões.

### 6.3.2 – Dívida dos serviços e fundos autónomos

De acordo com o apuramento feito pelos serviços de apoio do Tribunal com base nos elementos fornecidos pelos organismos, a dívida dos serviços e fundos autónomos, atingia, no final de 2009, o valor de € 210,6 milhões.

**Quadro VI.9 – Dívida dos serviços e fundos autónomos**

(em euros)

Entidade	Dívida em 31/12/2008	Dívida em 31/12/2009	Variação
MM	224 459,04	192 393,46	-32 065,58
OGFE	13 480 525,00	13 480 525,00	0,00
IHRU	184 049 979,30	197 021 928,10	12 971 948,80
<b>Total</b>	<b>197 754 963,34</b>	<b>210 694 846,56</b>	<b>12 939 883,22</b>

Assim, a variação do endividamento dos serviços e fundos autónomos foi positiva, no montante de € 12,9 milhões.

O quadro seguinte evidencia as diferenças entre o acréscimo de endividamento acima referido e o que resulta dos elementos relativos à execução orçamental dos serviços e fundos autónomos disponibilizados pela DGO.



Quadro VI.10 – Variação do endividamento dos SFA - valores apurados em 2009

(em euros)

Entidade	Valores apurados			Conta Geral do Estado			Dif. entre variações (6)-(3)
	Utilizações (1)	Pagamentos (2)	Variação (3) = (1) – (2)	Emissões (4)	Amortizações (5)	Variação (6) = (4) – (5)	
CGA	192 188 395,65	192 188 395,65	0,0	192 188 395,65	192 188 395,65	0,00	0,00
CP PSP	0,00	0,00	0,0	0,00	3 692,88	-3 692,88	-3 692,88
IHRU	61 000 000,00	48 046 821,25	12.953.178,75	61 000 000,00	48.046.822,00	12 953 178,00	-0,75
MM	0,00	32 065,58	-32 065,58	0,00	0,00	0,00	32 065,58
IFAP	0,00	0,00	0,00	0,00	2 976 556,00	-2 976 556,00	-2 976 556,0
<b>Total Geral</b>	<b>253 188 395,65</b>	<b>240 267 282,48</b>	<b>12 921 113,17</b>	<b>253 188 395,65</b>	<b>243 215 466,53</b>	<b>9 972 929,12</b>	<b>-2 948 184,05</b>

Embora os valores não sejam totalmente coincidentes, as diferenças são pouco expressivas e facilmente explicáveis. Assim, no apuramento efectuado pelo Tribunal de Contas:

- ◆ Não foram considerados os pagamentos feitos pelos actuais Serviços Sociais da PSP ao IRHU e pelo IFAP ao Fundo de Desenvolvimento Empresarial (IAPMEI), uma vez que as entidades credoras também pertencem ao sector público administrativo;
- ◆ Foi considerado o valor € 32.065,58 relativo a amortizações reportadas pela Manutenção Militar, embora não inscrito na conta de gerência e na CGE, mas apenas na contabilidade patrimonial.

Ouvida em contraditório, a DGO veio referir que, no seu cálculo para apuramento da dívida pública, teve em conta o conjunto de valores “constante do Mapa 32”. Ou seja, a DGO considerou as despesas dos Serviços Sociais da PSP e do IFAP uma vez que os respectivos montantes foram inscritos pelas entidades no sistema informático.

Na análise efectuada, constatou-se ainda que a Caixa Geral de Aposentações, no final de 2009, obteve um financiamento de curto prazo da CGD, no montante de € 192.188.395,65, o qual foi amortizado antes de 31 de Dezembro do mesmo ano mas, ao não ter obtido parecer prévio favorável do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público<sup>1</sup> a que estava obrigada, mesmo tratando-se de dívida flutuante, a CGA não observou as normas aplicáveis neste domínio. Contudo, a entidade veio dizer que “(...) em situações futuras, em que a CGA se veja confrontada com a necessidade de recorrer a empréstimos, esta Caixa passará a formalizar o pedido de parecer ao IGCP”.

#### 6.4 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

De acordo com o artigo 143.º da Lei do Orçamento do Estado para 2009, a exposição cambial em moedas diferentes do euro não poderia ultrapassar, em cada momento, 10% do total da dívida directa do Estado, entendendo-se por exposição cambial o montante das responsabilidades financeiras, incluindo as relativas a operações com derivados financeiros associados a contratos de empréstimos, cujo risco cambial não se encontre coberto.

<sup>1</sup> De acordo com o determinado no artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março (decreto de execução orçamental para 2009) as operações de financiamento de valor superior a € 500.000 carecem de parecer favorável do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público.

No quadro seguinte apresenta-se a estrutura da dívida por moedas, tendo já em conta as operações de *swap* realizadas. Verificou-se que, em 31 de Dezembro de 2009, o limite referido foi cumprido, uma vez que a exposição cambial da carteira, após *swaps*, era quase nula.

**Quadro VI.11 – Estrutura da dívida total (\*) após *swaps*, por moedas**

(em milhões de euros)

Moedas	Dívida em 31/12/08		Dívida em 31/12/09	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)
Moeda Euro	118 520,463	100,0	132 775,855	100,0
Moedas não Euro	0,297	0,0	0,287	0,0
USD	0,297	0,0	0,287	0,0
JPY	-	-	-	-
GBP	-	-	-	-
NOK	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>118 520,760</b>	<b>100,0</b>	<b>132 776,142</b>	<b>100,0</b>

(\*) Incluindo promissórias.

Fonte: IGCP.

O artigo 139.º da Lei do Orçamento para 2009 autorizou o Governo a aumentar o endividamento líquido global directo até ao montante máximo de € 15.011,7 milhões, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, incluindo a dos serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira. Este limite foi inicialmente fixado em € 7.342,2 milhões, tendo as alterações à Lei do Orçamento o elevado, primeiro, para € 10.107,9 (+37,7%) e depois para os referidos € 15.011,7 milhões (+48,5%).

Para a verificação do limite referido, haveria que adicionar ao acréscimo de endividamento registado em 2009 as amortizações e anulações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, utilizando receitas provenientes das privatizações, em consequência do disposto no n.º 2 do artigo 142.º da Lei do Orçamento do Estado, que determina a não consideração destas operações no cômputo das realizadas durante o ano, para efeitos do limite em causa. Como não foram efectuadas amortizações de dívida por aquele Fundo, haverá apenas que adicionar as anulações realizadas, no montante de € 0,298 milhões<sup>1</sup>.

Do mesmo modo, deverão também ser consideradas as emissões de dívida efectuadas no período complementar de 2009, uma vez que tais emissões, embora não influenciem o *stock* de 2009, por terem ocorrido em 2010, foram efectuadas ainda ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2009. Em sentido contrário, não deverão ser consideradas as emissões de dívida efectuadas no período complementar de 2008.

Por outro lado, há a considerar as diferenças de câmbio registadas em 2009 que, por terem sido desfavoráveis, fazendo aumentar o valor da dívida, deverão ser subtraídas.

Deverá também ser deduzido o montante de € 1.000 milhões relativo a um aumento do capital social da Caixa Geral de Depósitos, operação efectuada ao abrigo da Lei n.º 63-A/2003, de 24 de Novembro, que estabeleceu as medidas de reforço da solidez financeira das instituições de crédito através de

<sup>1</sup> Relativas à chamada dívida consolidada, cfr. ponto 6.2.3.1.





operações de capitalização com recurso a investimento público, e tendo em conta que o consequente acréscimo de endividamento está sujeito a um outro limite<sup>1</sup>.

Situação idêntica acontece com a regularização extraordinária de dívidas do Estado, no que se refere a empréstimos concedidos e pagamentos efectuados pelo Estado em 2009 no âmbito do programas PREDE e de Regularização de dívidas da Administração Central aos Municípios<sup>2</sup>, uma vez que o acréscimo de endividamento necessário ao financiamento destas operações também está sujeito a um limite próprio<sup>3</sup>.

Por último, há que considerar a variação do endividamento dos serviços e fundos autónomos, por força do disposto no referido artigo 139.º da Lei do Orçamento, a qual, de acordo com o apuramento feito pelos serviços de apoio do Tribunal, foi de € 12,9 milhões.

Deste modo, para verificação do limite estabelecido pela Lei do Orçamento do Estado, haverá que efectuar as seguintes operações, partindo do acréscimo de endividamento directo constante do quadro VI.7.

**Quadro VI.12 – Acréscimo de endividamento para financiamento da execução orçamental em 2009**

(em milhões de euros)

<b>1. Acréscimo do endividamento em 2009</b>		<b>14 283,7</b>
<b>2. A acrescer:</b>		<b>2 459,6</b>
2.1. Emissões do período complementar de 2009	2 446,1	
2.2. Operações de redução de dívida efectuadas pelo FRDP com receitas das privatizações:	0,3	
Amortizações	0,0	
Anulações	0,3	
2.3. Aumento do endividamento dos serviços e fundos autónomos	12,9	
<b>3. A deduzir:</b>		<b>2 904,8</b>
3.1. Emissões do período complementar de 2008	1 600,7	
3.2. Diferenças de câmbio (desfavoráveis)	51,9	
3.3. Operação de capitalização da Caixa Geral de Depósitos	1 000,0	
3.4 Regularização extraordinária de dívidas do Estado	252,2	
<b>Total (1+2-3)</b>		<b>13 838,5</b>

Verifica-se, portanto, que foi respeitado o limite de € 15.011,7 milhões estabelecido no artigo 139.º da Lei do Orçamento do Estado para 2009 para o acréscimo de endividamento directo destinado ao financiamento da execução orçamental.

De referir que, ao contrário do estabelecido na Conta Geral do Estado, não se consideraram as mais e menos valias obtidas na emissão de dívida, bem como os prémios de reembolso incorridos, em cumprimento do disposto no referido artigo, segundo o qual haveria que atender, apenas, ao valor nominal da dívida.

<sup>1</sup> Constante do artigo 149.º da LOE para 2009, no montante de € 15.096,2 milhões.

<sup>2</sup> No montante total de € 252,2 milhões, englobando € 201,6 milhões de empréstimos concedidos pelo Estado aos Municípios no âmbito do PREDE (Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado), € 22,2 milhões de pagamentos efectuados no âmbito do Balcão único e € 28,4 milhões de regularização de dívidas da Administração Central aos Municípios.

<sup>3</sup> Constante do artigo 141.º da LOE para 2009, no montante de € 1.700 milhões.

Acresce que, na Conta, as flutuações cambiais também se encontram incorrectamente classificadas, uma vez que foram inscritas, em termos líquidos, variações cambiais favoráveis de € 52 milhões, quando, na realidade, as mesmas foram desfavoráveis, em idêntico montante, sendo também incorrecto o montante que figura nas emissões efectuadas no período complementar de 2009.

Finalmente, seria necessário que na Conta se apurasse separadamente o acatamento de cada um dos limites de endividamento estabelecidos na LOE, designadamente nos artigos 139º (limite geral), 141º e 149º, o que não aconteceu, parecendo que se tenta adicionar ao limite geral o do artigo 149º, situação claramente contrária à lei. Aliás, o único valor do acréscimo do endividamento referido no Relatório da CGE (€ 15.475,4 milhões)<sup>1</sup> ultrapassa o limite geral, sem que seja dado qualquer esclarecimento sobre o assunto.

O IGCP, em sede de contraditório, referiu concordar com a metodologia seguida na verificação do limite geral de € 15.011,7 milhões e com a observação de que na Conta se deveria ter apurado separadamente cada um dos limites estabelecidos na LOE. A DGO, por sua vez, afirmou que estas matérias não se enquadram no âmbito das suas competências, entendendo não lhe caber pronunciar-se sobre o assunto.

## 6.5 – Gestão da dívida pública

### 6.5.1 – Enquadramento

A gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP em 2009 foi objecto de uma auditoria de acompanhamento que teve por objectivo a análise dos instrumentos contratuais utilizados nesse ano, em termos de fundamentos subjacentes à sua contratação, bem como à verificação, relativamente a algumas das operações realizadas, da conformidade dos principais aspectos substanciais e procedimentais face às regras aplicáveis, considerando, nomeadamente, as normas de procedimentos estabelecidas pelo IGCP.

Para o efeito, seleccionaram-se, numa base de amostragem, diversas operações para análise, tendo esta incidido sobre as seguintes:

- ◆ No que concerne a instrumentos de financiamento de médio e longo prazo, as novas séries de Obrigações do Tesouro (OT) criadas em 2009 – as “OT 4,75% Junho 2019” e “OT 3,60% Outubro 2014”, tendo em conta que as OT constituem o principal instrumento utilizado pelo Estado;
- ◆ As novas linhas de Bilhetes do Tesouro (BT) colocadas em 2009, no que se refere a instrumentos de financiamento de curto prazo, analisando-se os dois leilões de maior montante realizados no ano: “BT 23 Julho 2010” e “BT 19 Novembro 2010”;
- ◆ No que se refere a outros instrumentos de curto prazo, a tomada de fundos de muito curto prazo junto de outros soberanos da zona euro, analisando-se as duas operações de maior montante contratadas no ano;
- ◆ Quanto a instrumentos financeiros derivados, os novos contratos ou cancelamentos de *swaps* realizados em 2009, analisando-se, por cada um dos meses do ano, a operação de maior valor

---

<sup>1</sup> Relatório da CGE/2009, pág. 136.



contratada no mês, desde que maior ou igual a € 250 milhões. Adicionalmente, analisaram-se também as operações de *swaption* contratadas no ano.

Para além das situações referidas, procedeu-se ainda à análise das alterações introduzidas ao nível das “Orientações para a gestão da dívida directa do Estado”, bem como nas normas internas e de procedimentos do IGCP.

Do resultado da análise das operações seleccionadas, face às normas de procedimentos do IGCP aplicáveis, não se verificaram factos merecedores de reparo, sem prejuízo da situação à frente referida a respeito das operações de *swaption*.

## 6.5.2 – Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP

A crise financeira internacional e a deterioração dos *ratings* e indicadores financeiros de Portugal e das instituições financeiras contrapartes da República conduziram à reavaliação pelo IGCP das normas orientadoras para a gestão do risco de crédito, entrando em vigor a partir de Maio de 2009 novas normas de risco de crédito<sup>1</sup>.

Com a revisão destas 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 a metodologia de acompanhamento e classificação das contrapartes, melhorar a metodologia de cálculo do valor em risco e minimizar a exposição a risco de crédito associada a derivados financeiros através do reforço da colateralização.

As principais alterações introduzidas pelas novas normas consubstanciaram-se no seguinte:

- ◆ Manteve-se a metodologia de avaliação das contrapartes com base nos *ratings*, passando no entanto o *rating* relevante a ser a pior das notações atribuídas pelas três principais agências de *rating*. A classificação final das contrapartes passa a depender ainda, para além do *rating*, da avaliação que o Conselho Directivo do IGCP faça do perfil de risco da contraparte, em função de outros indicadores relevantes, como por exemplo os níveis a que transaccionam os respectivos *credit default swaps* (CDS).
- ◆ Reduziu-se o *rating* mínimo de admissão na lista de contrapartes (de A- para BBB-), sendo no entanto esta redução compensada pela penalização dos limites no caso de transacções não colateralizadas. Foram criados mais grupos de risco com o objectivo de tornar mais suave o impacto do *downgrade* de determinada contraparte, possibilitando que o cancelamento dessas posições se faça mais cedo e de forma mais gradual, sem aumentar a exposição a risco de crédito da República.
- ◆ Por grupos de risco, manteve-se o limite máximo de € 400 milhões estabelecido para o grupo de menor risco nas operações de derivados financeiros, tendo-se elevado para € 1.000 milhões o limite máximo para as aplicações de fundos e operações de reporte. Os limites dos restantes grupos de risco foram estabelecidos em função das probabilidades históricas de default a 5 anos (derivados financeiros) e a 1 ano (aplicações e operações de reporte). Manteve-se também

<sup>1</sup> Despacho do SETF, de 25/05/2009.

o limite global de risco de crédito de derivados financeiros da carteira, definido em 3% do valor nominal da dívida directa do Estado.

- ◆ Na avaliação do montante em risco de derivados financeiros, a exposição potencial passou a ser calculada por simulação, através de um modelo de geração de cenários para a estrutura de prazo das taxas de juro.

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, aprovada pela tutela no final do ano anterior e envolvendo<sup>1</sup>:

- ◆ 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 *benchmark* acrescido de 0,75 anos;
- ◆ A suspensão dos limites indicativos (indicadores complementares de risco) referentes ao perfil de *refixing* da carteira face ao *benchmark*, estabelecidos em 10%, 15% e 20%, respectivamente para os prazos de 12, 24 e 36 meses.

A suspensão destes limites decorreu do cancelamento de derivados financeiros (*swaps* de taxa de juro), efectuado no final de 2008 para reduzir a exposição a algumas contrapartes em termos de risco de crédito, tendo esse cancelamento incidido, na sua maior parte, sobre os *swaps* contratados para cobertura de OT emitidas nos prazos mais longos, essencialmente da OT 2037.

Como consequência, a carteira de dívida passou a deter um posicionamento longo face ao *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 seguinte de 2009, face às expectativas então vigentes de evolução das taxas de juro para essa maturidade.

### 6.5.3 – Operações de financiamento

No que concerne a instrumentos de financiamento de médio e longo prazo, conforme já foi referido no ponto 6.2.1.1, foram criadas em 2009 as novas séries “OT 4,75% Junho 2019” e “OT 3,60% Outubro 2014”, de que foram feitas emissões nos valores de € 6.861,8 e € 5.317,3 milhões, respectivamente, e foram reabertas outras quatro séries lançadas em anos anteriores, de que foram feitas emissões, no seu conjunto, no valor total de € 3.416,9 milhões.

A emissão de uma nova OT no segmento dos 10 anos destinou-se a assegurar a manutenção de uma curva de rendimentos líquida, sendo este o prazo de referência do mercado de dívida pública da zona euro. Para a segunda nova série de OT a criar em 2009, as opções em aberto eram os 5 e os 15 anos de maturidade, tendo-se optado pela emissão mais curta em função das condições de mercado vigentes e do perfil da curva da dívida pública.

Quanto à opção pela via sindicada para lançamento das novas OT, continuou a justificar-se, à semelhança do que tem sucedido em anos anteriores, pela necessidade de assegurar à nova emissão um nível adequado de liquidez, através da colocação de um montante inicial considerável, e pelo facto de permitir gerir a qualidade e a diversificação da base de investidores.

---

<sup>1</sup> Manteve também suspenso o limite individual para aplicação de fundos junto da Caixa Geral de Depósitos.



A colocação por via sindicada de montantes acima dos usuais € 3 milhões ficou a dever-se, segundo o IGCP, à “(...) *difícil situação de mercado que se atravessa e que recomenda que os emitentes ajustem as suas estratégias habituais, aproveitando as janelas de oportunidade para assegurar o financiamento*”.

Os sindicatos foram integralmente constituídos pelos bancos que detinham o estatuto de Operadores Especializados em Valores do Tesouro (OEVT), sendo compostos por 5 *joint-lead managers*, que tomaram entre 80% e 85% do montante colocado, e por 10 *co-leads*, que subscreveram os valores remanescentes.

As comissões dos sindicatos ascenderam a 20 pontos base, no caso da emissão dos 10 anos, e a 15 pontos base, na nova OT a 5 anos, o que constitui o padrão para as emissões de soberanos nos respectivos prazos.

Na selecção dos OEVT que integraram cada nível dos sindicatos, continuou a utilizar-se a metodologia habitualmente seguida, baseada na remuneração relativa de cada banco (relação entre as comissões recebidas e o seu nível de performance no mercado das OT) e nas suas diferentes capacidades de subscrição e de distribuição, sendo também mantida a opção estratégica de incluir um banco português na liderança de cada sindicato.

### 6.5.4 – Operações envolvendo derivados financeiros

A contratação de instrumentos financeiros derivados em 2009 destinou-se, sobretudo, à semelhança de anos anteriores, a ajustar o posicionamento da carteira face ao *benchmark* em termos de exposição ao risco de taxa de juro, tendo em conta os objectivos de custo e os limites de risco definidos nas orientações para a gestão, e a proceder à cobertura do risco cambial associado à emissão de empréstimos em moedas não euro.

Para o efeito, foram contratadas 64 novas operações de *swap* de taxa de juro, num montante total de € 9.835 milhões, bem como foram liquidados antecipadamente 40 *swaps* de taxa de juro, num valor total de € 5.875 milhões. Associados às emissões de dívida efectuadas em moedas não euro no âmbito dos programas MTN – Medium Term Notes e ECP – Euro Commercial Paper, foram contratados 39 *swaps* cambiais, no montante total de € 3.518,8 milhões, para cobertura de risco cambial.

Adicionalmente, como forma de acomodar novas formas de tornar o custo da dívida menos oneroso para o Estado, foram ainda contratadas 5 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, num *swap* de taxa de juro a 30 anos, a receber a uma taxa fixa pré-determinada (*strike rate*).

O prémio das *swaptions* recebido pelo Estado totalizou € 24,6 milhões, representando uma taxa média de 4,91%, situando-se a *strike rate* contratada em 2,8%, o que significa que, se as opções forem exercidas pela contraparte no seu vencimento, o Estado entrará em cinco *swaps* de taxa de juro a 30 anos, a pagar a uma taxa fixa de 2,8% e a receber variável (Euribor a 6 meses).

Em termos de carteira, 74 operações de *swap*, totalizando € 15.260 milhões, foram consideradas como derivados estratégicos, associados à gestão do risco de taxa de juro da carteira face ao *benchmark*,

tendo 30 operações de *swap*, no valor total € 450 milhões, sido consideradas como de *trading*<sup>1</sup>. Porque associados às respectivas emissões de dívida em moedas não euro, os *swaps* cambiais, no referido montante € 3.518,8 milhões, foram considerados como derivados primários. As *swaptions* foram consideradas como derivados estratégicos.

Nas operações de cancelamento de *swaps* efectuadas no decurso de 2009, registou-se um ganho total líquido para o Estado no montante de € 176,9 milhões.

Relativamente aos *swaps* cujas posições permaneciam abertas no final de 2009, englobando os contratados no ano e em anos anteriores, representavam para o Estado, de acordo com dados do IGCP (valor de mercado das posições no final do ano), um encargo potencial de cerca de € 477,4 milhões. Quanto às *swaptions* contratadas no ano (únicas existentes na carteira), o seu valor de mercado no final de 2009 representava para o Estado um encargo potencial de € 19,3 milhões.

No final de 2009, a carteira do Estado de instrumentos financeiros derivados incluía contratos vivos com um valor nominal total de € 43,2 mil milhões, representando cerca de 33% do saldo total da dívida directa do Estado (36% no ano anterior).

No que respeita às mencionadas operações de *swaption* e à existência de passivo subjacente para a sua contratação, 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. Não existindo na carteira de dívida do Estado quaisquer outros passivos com maturidade superior a 30 anos, e face à realidade actual dos certificados de aforro, afigura-se que não foi suficientemente fundamentado que tais certificados, séries A e B, possam constituir passivo subjacente de operações com uma maturidade de 42 anos ou de outras com um prazo de até 50 anos.

Em sede de contraditório, veio o IGCP referir que os certificados de aforro, séries A e B, são transmissíveis por morte do titular, podendo os herdeiros requerer a transmissão da totalidade das unidades que os constituem, efectuada pela emissão de novos certificados, que manterão a data da emissão dos que lhes deram origem, reiterando assim o seu entendimento de que tais certificados, porque “*não têm prazo de amortização definido, sendo potencialmente perpétuos*”, constituem um passivo subjacente adequado à contratação de operações de derivados até 50 anos. Este limite temporal é ainda justificado com o facto de ser este o prazo máximo para os instrumentos de dívida a emitir pelo Estado nos termos da Lei do Orçamento do Estado, acrescentando também o IGCP que, por razões de precaução, apenas 50% do seu *outstanding*, em cada momento, pode servir de passivo subjacente à contratação de derivados.

Se bem que, do ponto de vista do regime legal, seja possível uma duração indeterminada dos certificados de aforro, séries A e B, como refere o Instituto, também é concebível que tais certificados se venham a extinguir completamente em menos de 50 anos, bastando para o efeito ocorrer uma transição maciça para outros produtos de aforro, como parece aliás estar a acontecer actualmente. Outrossim, teria sido esclarecedor que o IGCP tivesse acompanhado a sua resposta de elementos estatísticos acerca da antiguidade média dos certificados de aforro.

---

<sup>1</sup> Operações que procuram tirar partido de oportunidades de mercado resultantes da volatilidade de curto prazo das taxas de juro.



### 6.5.5 – Análise dos riscos associados à dívida pública

A análise incidiu sobre os riscos estruturais, cuja ultrapassagem de limites carece de reporte e autorização da tutela, e sobre os indicadores complementares de risco, onde os limites indicativos funcionam apenas como alerta à gestão, tendo para o efeito sido utilizado os elementos fornecidos pelo sistema de informação de gestão do IGCP.

Os riscos estruturais compreendem o risco cambial, medido em termos de exposição primária e exposição líquida, o risco de refinanciamento, aferido pela percentagem da dívida a vencer a 12, 24 e 36 meses, o risco de taxa de juro, aferido pela duração modificada, e o risco de crédito. Por sua vez, os indicadores complementares de risco compreendem a percentagem da dívida a vencer nos próximos 3 meses, os desvios da carteira face ao *benchmark* em termos de perfil de refinanciamento e de *refixing*<sup>1</sup> e a percentagem da dívida a refixar nos próximos sete dias.

A partir de tais elementos, procedeu-se à comparação dos valores assumidos por esses indicadores de risco para a carteira real com os correspondentes para a carteira de referência, tendo os desvios apurados sido confrontados com os limites fixados nas normas orientadoras para a gestão aprovadas pela tutela.

#### 6.5.5.1 – Riscos estruturais

No quadro seguinte apresentam-se os valores assumidos pela carteira de dívida ajustada em termos de exposição cambial primária (antes de *swaps*) e exposição cambial líquida (depois de *swaps*)<sup>2</sup>:

Quadro VI.13 – Risco cambial – exposição cambial primária e exposição cambial líquida

Moedas	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Orientações (limites)
<b>Exposição cambial primária</b>					
GBP	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	3%
JPY	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%	10%
CHF	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	3%
USD	0,0%	0,0%	0,2%	1,3%	10%
NOK	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%	5%
<b>Total</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,8%</b>	<b>1,8%</b>	<b>20%</b>
<b>Exposição cambial líquida</b>					
GBP	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3%
JPY	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5%
CHF	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3%
USD	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10%
NOK	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2%
<b>Total</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>10%</b>

Fonte: IGCP.

<sup>1</sup> O perfil de *refixing*, que traduz a exposição da carteira aos diferentes segmentos da curva de rendimentos, dá uma imagem mais abrangente do risco de taxa de juro total do que um único valor para a duração.

<sup>2</sup> A carteira de dívida ajustada refere-se ao conjunto dos instrumentos que constituem a carteira da dívida directa do Estado incluindo derivados financeiros, com exclusão da dívida de retalho (certificados de aforro, consolidados e rendas perpétuas), promissórias e CEDIC.

Como se pode constatar pela análise do quadro, a exposição cambial primária ficou bastante aquém dos limites fixados nas orientações para a gestão, sendo nula a exposição cambial líquida da carteira.

No que respeita ao risco de refinanciamento, apresenta-se no quadro seguinte o perfil de maturidades da dívida em termos acumulados, que indica a percentagem da carteira de dívida ajustada que se vence até determinado ano:

**Quadro VI.14 – Perfil de maturidades da dívida**

Prazos	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Orientações (limites)
1 A	16,1%	21,1%	20,2%	21,7%	<=25%
2 A	22,3%	32,0%	30,8%	31,8%	<=40%
3 A	33,9%	38,6%	37,5%	38,3%	<=50%
4 A	39,9%	38,6%	44,2%	44,7%	-
5 A	47,3%	51,5%	50,0%	55,1%	-
6 A	53,5%	54,6%	54,0%	61,1%	-
7 A	60,3%	61,2%	60,4%	65,8%	-
8 A	65,7%	66,0%	65,1%	71,3%	-
9 A	72,0%	77,9%	76,7%	77,0%	-
10 A	78,5%	82,9%	83,1%	83,3%	-
11 A	82,6%	82,9%	83,2%	83,3%	-
+11 A	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	-

Fonte: IGCP.

Pela análise do quadro, verifica-se que foram respeitados os limites.

Relativamente ao risco de taxa de juro e, mais concretamente, à duração modificada, que representa a sensibilidade do valor de mercado da carteira de dívida ajustada a variações das taxas de juro de mercado, as carteiras real e de referência registaram os seguintes valores no período em apreço:

**Quadro VI.15 – Duração modificada**

(em anos)

Data	Carteira real	Benchmark	Diferença
31-Dez-08	4,59	3,46	1,13
31-Mar-09	4,42	3,54	0,88
30-Jun-09	4,25	3,52	0,73
30-Set-09	4,37	3,57	0,80
31-Dez-09	4,11	3,37	0,74

Fonte: IGCP.

Como se pode observar, a carteira real apresentou sempre, com algumas oscilações ao longo do ano, uma duração significativamente superior à do *benchmark*, embora se tenha observado uma diminuição do diferencial entre carteiras, passando o mesmo de 1,13 anos no final de 2008 para 0,74 anos no final de 2009.

Tal como se refere no ponto 6.5.2, em 2009 manteve-se suspenso o limite superior de duração carteira de dívida face ao *benchmark*, o qual, nos termos das orientações para a gestão, se encontrava fixado no





com  
Q.  
J.  
M.

valor correspondente ao do *benchmark* acrescido de 0,75 anos<sup>1</sup>. Caso este limite não tivesse suspenso, não seria o mesmo cumprido no final de 2008 e dos 1º e 3º trimestres de 2009, mas já o passaria a ser nos 2º e 4º trimestres do ano.

Este posicionamento longo da carteira face ao *benchmark* decorreu sobretudo da aposta estratégica tomada pelo IGCP no final de 2008, na sequência do cancelamento de *swaps* de taxa de juro para reduzir o risco de crédito, de não cobrir a exposição superveniente da carteira na maturidade em torno dos 30 anos.

No que respeita ao risco de crédito associado à carteira de instrumentos financeiros derivados, a percentagem de exposição da carteira sobre o limite global de risco de crédito definido nas normas orientadoras apresentou a seguinte evolução:

**Quadro VI.16 – Risco de crédito global expresso em percentagem do limite em vigor**

	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre
Carteira real	13,8%	8,2%	12,5%	9,3%

Fonte: IGCP.

Como se verifica, o limite global de exposição da carteira ao risco de crédito foi respeitado.

## 6.5.5.2 – Indicadores complementares de risco

No quadro seguinte apresenta-se a percentagem da carteira de dívida ajustada a vencer nos três meses seguintes:

**Quadro VI.17 – Risco de refinanciamento – vencimentos a 3 meses**

	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Orientações (limite)
Carteira real	0,5%	6,7%	3,7%	8,1%	10%

Fonte: IGCP.

Como se constata, foi respeitado o limite.

Quanto ao risco de refinanciamento, expresso pelos desvios da carteira ajustada face à carteira de referência, apresentou-se do seguinte modo:

<sup>1</sup> Nos termos das orientações para a gestão, a duração da carteira não se poderá afastar da duração do benchmark em mais de 0,5 anos para baixo e ou mais de 0,75 anos para cima.

**Quadro VI.18 – Risco de refinanciamento – desvios face ao *benchmark***

Prazos	1.º Trimestre			2.º Trimestre			3.º Trimestre			4.º Trimestre			Orientações (limites desvios cumulativos)
	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	
1 A	16,1%	11,8%	4,3%	21,1%	16,4%	4,7%	20,2%	12,8%	7,4%	21,7%	12,6%	9,1%	-
2 A	6,2%	5,2%	5,3%	10,9%	10,7%	4,9%	10,6%	10,4%	7,6%	10,1%	10,4%	8,8%	-
3 A	11,6%	11,5%	5,4%	6,6%	10,2%	1,3%	6,7%	10,0%	4,3%	6,5%	10,0%	5,3%	[-15%, +15%]
4 A	6,0%	11,0%	0,4%	0,0%	7,4%	-6,1%	6,7%	11,9%	-0,9%	6,4%	11,9%	-0,2%	-
5 A	7,4%	15,5%	-7,7%	12,9%	14,7%	-7,9%	5,8%	12,2%	-7,3%	10,4%	12,2%	-2,0%	-
6 A	6,2%	5,1%	-6,6%	3,1%	0,0%	-4,8%	4,0%	0,0%	-3,3%	6,0%	0,0%	4,0%	[-10%, +10%]
7 A	6,8%	6,0%	-5,8%	6,6%	5,8%	-4,0%	6,4%	5,6%	-2,5%	4,7%	5,6%	3,1%	-
8 A	5,4%	4,3%	-4,7%	4,8%	3,8%	-3,0%	4,7%	3,7%	-1,5%	5,5%	3,7%	4,9%	-
9 A	6,3%	5,1%	-3,5%	11,9%	11,5%	-2,6%	11,6%	11,2%	-1,1%	5,7%	11,2%	-0,6%	-
10 A	6,5%	7,3%	-4,3%	5,0%	5,0%	-2,6%	6,4%	7,3%	-2,0%	6,3%	7,3%	-1,6%	-
11 A	4,1%	2,4%	-2,6%	0,0%	0,0%	-2,6%	0,1%	0,0%	-1,9%	0,0%	0,0%	-1,6%	[-8%, +8%]
+11 A	17,4%	15,0%	-0,2%	17,1%	14,7%	-0,2%	16,7%	14,9%	-0,1%	16,7%	14,9%	0,2%	-

Fonte: IGCP.

Como se pode verificar pela análise do quadro, foram respeitados os limites estabelecidos nas orientações para a gestão.

No que respeita ao limite subjacente ao perfil semanal de *refixing*, apresenta-se no quadro seguinte a percentagem da carteira de dívida ajustada que refixa ou vence (no caso de dívida a taxa fixa) no prazo de uma semana:

**Quadro VI.19 – Risco de taxa de juro – perfil semanal de *refixing***

	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Orientações (limite)
Carteira real	0,4%	1,1%	0,5%	0,2%	4%

Fonte: IGCP.

De acordo com informação do IGCP reportada à tutela, este limite indicativo foi pontualmente ultrapassado nos meses de Julho e Agosto de 2009, devido à concentração nestas datas do vencimento de BT e de OT, bem como de *refixings* de swaps de taxa de juro.

Por último, quanto ao perfil relativo de *refixing* (carteira versus benchmark), apresenta-se no quadro seguinte a percentagem da carteira de dívida ajustada que refixa ou vence em cada um dos anos:

**Quadro VI.20 – Risco de taxa de juro – desvios face ao *benchmark***

Prazos	1.º Trimestre			2.º Trimestre			3.º Trimestre			4.º Trimestre			Orientações (limites desvios cumulativos)
	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Benchmark	Desvio (cumulativo)	
1 A	18,0%	22,7%	-4,7%	23,8%	25,2%	-1,4%	19,4%	23,2%	-3,8%	21,2%	23,6%	-2,4%	<=10%
2 A	7,4%	8,5%	-5,8%	11,1%	13,0%	-3,4%	12,1%	12,0%	-3,8%	11,8%	12,4%	-3,0%	<=15%
3 A	12,9%	13,7%	-6,6%	9,1%	11,0%	-5,3%	10,2%	10,9%	-4,5%	9,9%	10,6%	-3,7%	<=20%

Fonte: IGCP.



Como se pode constatar, os desvios observados entre as carteiras real e de referência ficaram dentro dos limites constantes das orientações, tendo acabado por não se revelar necessária a manutenção da suspensão deste limite no ano em apreço.

Assim, em termos globais, a análise dos indicadores atrás apresentados revela que a gestão da dívida pública efectuada pelo IGCP em 2009 respeitou os parâmetros aplicáveis, com excepção da situação atrás referida quanto ao limite indicativo do perfil semanal de *refixing*.

### 6.5.6 – Análise dos custos associados à dívida pública

A análise incidiu sobre o desempenho global da carteira de dívida pública em 2009, aferido através da taxa interna de rentabilidade e pela avaliação das condições de financiamento obtidas, medidas pela comparação das taxas de juro das emissões efectuadas com as da carteira de referência, tendo-se para tanto utilizado os elementos fornecidos pelo IGCP.

No quadro seguinte evidencia-se o desempenho global da carteira de dívida ajustada, aferido através do indicador taxa interna de rentabilidade:

Quadro VI.21 – Desempenho global da carteira

Taxa interna de rentabilidade	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Total ano 2009
Carteira real	0,33%	6,37%	11,09%	-1,31%	4,04%
Benchmark	1,45%	8,30%	10,44%	-1,31%	4,62%
Diferença (pontos base)	-112,9	-192,4	64,3	-0,6	-57,8

Fonte: IGCP.

Este indicador traduz a noção de custo económico global da manutenção da carteira de dívida por parte do Estado e evidencia o custo dos juros e dos restantes fluxos ocorridos no período, bem como as variações do valor de mercado da carteira resultantes das oscilações das taxas de juro e de câmbio.

Da sua análise resulta que, na globalidade do ano de 2009, o custo da carteira foi inferior ao do *benchmark*, em cerca de 58 pontos base, sendo assim favorável o desempenho da carteira face à carteira de referência.

Segundo informação do IGCP, “o posicionamento longo da carteira (*versus benchmark*) nas maturidades mais longas (sobretudo no bucket dos 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 benchmark*)”.

Em termos acumulados, desde 1999, a carteira apresentou um custo total anualizado de 4,34%, situando-se o do *benchmark* em 4,37%.

Relativamente às condições de financiamento obtidas pelo Estado, apresenta-se no quadro seguinte os níveis de custo obtidos nas emissões efectuadas pelas duas carteiras, expressos em termos de diferenciais médios face à Euribor<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Os *spreads* são apresentados face à curva swap numa base de all-in-cost, ou seja, incluem as comissões de emissão, e resultam da ponderação por maturidade e montante, sendo reportados com base na data de transacção.

**Quadro VI.22 – Custo do financiamento nas emissões**

(em milhões de euros)

Emissões	1.º Trimestre				2.º Trimestre			
	Carteira real		Benchmark		Carteira real		Benchmark	
	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)
<b>Curto prazo</b>	<b>8 027</b>	<b>-74,9</b>	<b>2 998</b>	<b>-75,1</b>	<b>6 659</b>	<b>-52,2</b>	<b>6 229</b>	<b>-37,6</b>
Linhas crédito e financ de outros soberanos	2 005	-20,7	-	-	1 675	-11,5	-	-
ECP	401	-55,9	-	-	532	-37,6	-	-
Financ c/prazo BENCH	-	-	2 998	-75,1	-	-	6 229	-37,6
BT 18SET2009	1 499	-100,2	-	-	883	-36,5	-	-
BT 22MAI2009	446	-67,7	-	-	-	-	-	-
BT 22JAN2010	2 292	-75,3	-	-	652	-53,0	-	-
BT 19MAR2010	1 384	-58,2	-	-	845	-55,2	-	-
BT 20NOV2009	-	-	-	-	800	-58,9	-	-
BT 21MAI2010	-	-	-	-	1 272	-51,0	-	-
<b>Médio/longo prazo</b>	<b>4 770</b>	<b>128,7</b>	<b>5 491</b>	<b>96,3</b>	<b>6 402</b>	<b>68,4</b>	<b>6 688</b>	<b>81,3</b>
OT 3,35% OUT2015	770	66,6	-	-	-	-	-	-
OT 4,75% JUN2019	4 000	136,4	-	-	1 097	76,4	-	-
OT 5% JUN2012	-	-	-	-	1 000	34,8	-	-
OT 3,60% OUT2014	-	-	-	-	3 250	70,1	-	-
OT 4,95% OUT2023	-	-	-	-	835	69,0	-	-
FRN JPY FEV2014	-	-	-	-	220	50,0	-	-
OT 3,75% FEV2014 BENCH	-	-	1 734	70,4	-	-	3 022	60,0
OT 4,40% JUN2019 BENCH	-	-	1 901	92,0	-	-	2 943	93,0
OT 4,15% ABR2023 BENCH	-	-	1 856	131,7	-	-	723	77,2
<b>Total</b>	<b>12 798</b>	<b>109,9</b>	<b>8 489</b>	<b>87,7</b>	<b>13 062</b>	<b>60,2</b>	<b>12 917</b>	<b>77,5</b>
<b>Curto prazo</b>	<b>9 871</b>	<b>-50,1</b>	<b>8 113</b>	<b>-47,5</b>	<b>9 249</b>	<b>-35,9</b>	<b>5 580</b>	<b>-19,2</b>
Repos de financiamento	-	-	-	-	249	-4,0	-	-
Linhas crédito, financ de outros soberanos e tomada fundos mercado monetário	2 560	-2,2	-	-	676	-1,7	-	-
ECP	1 398	-37,2	-	-	2 886	-17,4	-	-
Financ c/prazo BENCH	-	-	8 113	-47,5	-	-	5 580	-19,2
BT 22JAN2010	626	-50,5	-	-	568	-25,6	-	-
BT 19MAR2010	1 051	-62,2	-	-	613	-30,4	-	-
BT 20NOV2009	564	-44,8	-	-	-	-	-	-
BT 23JUL2010	2 432	-49,9	-	-	781	-45,9	-	-
BT 17SET2010	1 240	-48,2	-	-	918	-46,2	-	-
BT 19NOV2010	-	-	-	-	2 557	-33,7	-	-
<b>Médio/longo prazo</b>	<b>3 208</b>	<b>50,6</b>	<b>5 924</b>	<b>60,3</b>	<b>1 948</b>	<b>54,9</b>	<b>2 302</b>	<b>36,2</b>
OT 4,75% JUN2019	1 765	64,8	-	-	-	-	-	-
OT 3,60% OUT2014	1 000	16,4	-	-	1 067	-1,9	-	-
OT 4,10% ABR2037	-	-	-	-	811	69,2	-	-
FRN USD AGO2012	341	-5,0	-	-	-	-	-	-
BND NOK OUT2019	102	36,0	-	-	-	-	-	-
FRN USD NOV2014	-	-	-	-	69	-3,0	-	-
OT 3,75% FEV2014 BENCH	-	-	2 682	26,1	-	-	1 054	13,0
OT 4,40% JUN2019 BENCH	-	-	2 599	73,1	-	-	1 001	44,7
OT 4,15% ABR2023 BENCH	-	-	643	70,5	-	-	247	43,3
<b>Total</b>	<b>13 079</b>	<b>33,9</b>	<b>14 037</b>	<b>53,0</b>	<b>11 196</b>	<b>42,1</b>	<b>7 882</b>	<b>29,1</b>

Fonte: IGCP

Como se pode constatar pela análise do quadro, no 1º e 4º trimestres a carteira real obteve piores níveis de custo nas emissões face às obtidas pelo *benchmark*, em consequência, fundamentalmente, das piores condições registadas nas emissões de dívida de médio e longo prazos, tendo-se verificado a situação inversa no 2º e 3º trimestres, com a carteira real a obter melhores níveis de custo.



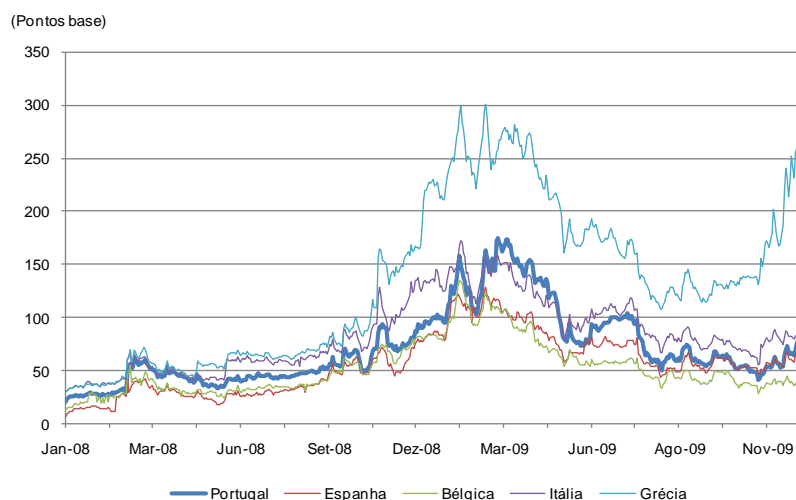
com  
D. J. J. J.  
m. j.

Nas emissões da carteira real 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 BT continuam 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 OT, registou-se no final de 2008 e 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 no gráfico seguinte:

Gráfico VI.1 – *Spreads* de títulos a 10 anos face ao *Bund* alemão



Dados: yields em mercado secundário; Fonte: IGCP.

O *spread* da OT a 10 anos face ao *Bund* alemão passou de +103 no início de 2009 para +65 pontos base no final do ano, tendo atingido o nível mais elevado no início de Março, com +174 pontos base.

Segundo informação do IGCP, as revisões dos *ratings* e o aumento significativo da aversão ao risco que acompanhou a crise financeira internacional despoletada em 2008, originaram um movimento de *flight-to-quality*<sup>1</sup> que fez 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.

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.

<sup>1</sup> Acção através da qual os investidores movimentam os seus capitais de activos com maior risco para investimentos com um maior grau de segurança.

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.

Quanto ao *spread* médio das emissões da carteira real face às taxas *swap*, que em anos anteriores apresentava níveis negativos, em 2009 sofreu um agravamento considerável, situando-se em +67,5 pontos base, conforme se evidencia no quadro seguinte:

**Quadro VI.23 – Evolução dos *spreads* médios das emissões reais**

(em pontos base)

Carteira real	2007	2008	2009
Spread médio face à curva swap ponderado por montante a maturidade	-13,0	-1,4	+67,5

Fonte: IGCP.

O custo orçamental<sup>1</sup>, bem como o custo *cash-flow*<sup>2</sup> da carteira de dívida ajustada e da carteira de referência foram, em 2009, os seguintes:

**Quadro VI.24 – Custo orçamental e custo *cash-flow***

(em milhões de euros)

Ano de 2009	Carteira real	Benchmark	Diferença
Custo orçamental	4 397	4 009	388
Custo <i>cash-flow</i>	4 261	4 217	44

Fonte: IGCP.

Como se pode observar, tanto o custo orçamental como o custo *cash-flow* da carteira real situaram-se num nível superior ao da carteira *benchmark*, com diferenças, respectivamente, de € 388 e € 44 milhões, sendo assim desfavorável o desempenho da carteira nestas ópticas de custo, face ao apresentado pela carteira de referência.

Em termos acumulados, desde 2001, os custos orçamental e *cash-flow* da carteira resultaram inferiores aos do *benchmark* em € 23 e € 260 milhões, respectivamente.

<sup>1</sup> Inclui os juros pagos e recebidos em cada ano e as comissões de emissão (as mais e menos valias na emissão ou no resgate não entram no cômputo deste custo).

<sup>2</sup> Este custo é calculado numa base de accruals (especialização de exercício), entrando no seu cômputo, para além dos juros periodificados e comissões de emissão, a periodificação de mais e menos valias de emissão, os ganhos e perdas financeiras apurados na amortização antecipada de dívida e no fecho de operações de derivados e as flutuações cambiais das posições em moeda externa (dívida e derivados) atribuídas ao exercício (decorrentes da reavaliação de fim de período).



## 6.6 – Produto de Empréstimos e sua Aplicação

### 6.6.1 – Produto dos empréstimos públicos

O produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado de 2009 totalizou cerca de € 87.645,1 milhões, valor que inclui € 2.550,0 milhões resultantes da emissão de certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC), bilhetes do Tesouro e obrigações do Tesouro, no início de 2010, dentro do período complementar de dívida pública<sup>1</sup>, conforme se dá conta no Quadro VI.26.

Nestes termos, considerando o montante que transitou em saldo do ano anterior, depositado na tesouraria do Estado, bem como os valores que deram entrada na tesouraria ao abrigo da LOE/2009, o valor do produto susceptível de aplicação ao abrigo da mesma lei ascendeu a cerca de € 88.034,4 milhões, como se apresenta no quadro seguinte:

Quadro VI.25 – Produto de empréstimos públicos

(em euros)

Produto depositado na Tesouraria do Estado	%	Produto
Produto de empréstimos em 2009 <sup>(a)</sup>	99,6	87 645 125 343,91
Produto de empréstimos em 2008 (Saldo) <sup>(b)</sup>	0,4	389 257 568,10
<b>Total (1)+(2)</b>	<b>100,0</b>	<b>88 034 382 912,01</b>

(a) Inclui € 2.500.030.119,18 relativo ao produto de emissões realizadas no período complementar de 2009 e mais-valias obtidas no mesmo período.

(b) Montante que corresponde ao valor que transitou em saldo de 2008.

#### 6.6.1.1 – Diferenças apuradas entre as emissões e o respectivo produto

Confrontando o valor relativo à emissão de empréstimos em 2009 e no respectivo período complementar inscrito no “Mapa XXIX - Movimento da dívida pública”<sup>2</sup> da CGE, que totaliza € 87.432,2 milhões, com os valores do produto inscritos nas contas do Tesouro, € 87.645,1 milhões, apuraram-se diferenças no montante global de € 212,9 milhões.

As diferenças resultam, no essencial, do facto de no referido mapa serem inscritos os empréstimos pelo seu valor nominal, não sendo tidos em conta os valores de mais e menos valias apuradas na emissão, bem como empréstimos que não geram fluxos financeiros<sup>3</sup>, como se apresenta no quadro seguinte:

<sup>1</sup> O período complementar está previsto no n.º 6.º artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março (decreto-lei de execução orçamental).

<sup>2</sup> De referir que este mapa foi alterado pelo IGCP após a publicação da Conta Geral do Estado, na sequência do contraditório do Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009 relativo à “Dívida Pública”, em que aquele Instituto referiu a existência de um erro no valor das emissões dos certificados de aforro, que estavam empoladas neste mapa em cerca de € 11,1 milhões.

<sup>3</sup> Por exemplo as OT 1977 – Nacional e Expropriações e as Promissórias.

**Quadro VI.26 – Emissões/produto dos empréstimos públicos ao abrigo da LOE/2009**

(em euros)

Designação	Mapa XXIX - Movimento da dívida pública (valor nominal)			Valores		Produto (6)=(3)-(4)+(5)
	Emissões em 2009 (1)	Per. Compl. 2009 (2)	Total (3)=(1)+(2)	a deduzir (4)	a acrescentar (5)	
<b>Dívida em moeda euro (1)</b>	<b>81 464 351 182,45</b>	<b>2 446 068 619,18</b>	<b>83 910 419 801,63</b>	<b>108 959 144,59</b>	<b>321 869 548,00</b>	<b>84 123 330 205,04</b>
OT 1977 - Nacional e Expropriações	84 655,99	0,00	84 655,99	(a) 84 655,99	0,00	0,00
Obrigações do Tesouro	15 595 941 000,00	1 000 000 000,00	16 595 941 000,00	(b) 88 503 165,60	(c) 307 662 921,00	16 815 100 755,40
Bilhetes do Tesouro	21 423 597 707,38	686 107 270,93	22 109 704 978,31	0,00	0,00	22 109 704 978,31
CEDIC	33 646 130 266,13	759 961 348,25	34 406 091 614,38	0,00	0,00	34 406 091 614,38
Linhas de crédito	2 411 500 000,00	0,00	2 411 500 000,00	0,00	0,00	2 411 500 000,00
Certificados de aforro	(f) 847 372 170,85	0,00	847 372 170,85	(d) 3 122 156,00	(e) 14 206 627,00	858 456 641,85
ECP	2 433 147 355,26	0,00	2 433 147 355,26	0,00	0,00	2 433 147 355,26
Repos	584 328 859,84	0,00	584 328 859,84	0,00	0,00	584 328 859,84
Outra dívida (Loan A/360)	4 505 000 000,00	0,00	4 505 000 000,00	0,00	0,00	4 505 000 000,00
Promissórias	17 249 167,00	0,00	17 249 167,00	(a) 17 249 167,00	0,00	0,00
<b>Dívida em moeda não euro (2)</b>	<b>3 521 795 138,87</b>	<b>0,00</b>	<b>3 521 795 138,87</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>3 521 795 138,87</b>
ECP	2 786 310 122,66	0,00	2 786 310 122,66	0,00	0,00	2 786 310 122,66
Outra dívida	735 485 016,21	0,00	735 485 016,21	0,00	0,00	735 485 016,21
<b>Total (1)+(2)</b>	<b>84 986 146 321,32</b>	<b>2 446 068 619,18</b>	<b>87 432 214 940,50</b>	<b>108 959 144,59</b>	<b>321 869 548,00</b>	<b>87 645 125 343,91</b>

(a) Operações de que resulta acréscimo da dívida pública, mas que não geram fluxos financeiros

(b) Menos valias apuradas na emissão.

(c) Mais-valias apuradas na emissão

(d) Produto de emissão de certificados de aforro de 2009 só entregue em 2010

(e) Emissões de certificados de aforro verificadas em 2008 cujo produto só foi entregue em 2009.

(f) Difere em € 11,1 milhões do valor apresentado no Mapa XXIX – Movimento da Dívida Pública, da Conta Geral do Estado. Erro identificado e corrigido pelo IGCP na sequência do Anteprojecto de Parecer relativo à Dívida Pública.

## 6.6.2 – Aplicação do produto dos empréstimos e sua evolução

As quantias entradas na Tesouraria do Estado através da emissão de empréstimos públicos e a sua afectação à execução orçamental não são forçosamente coincidentes. O produto dos empréstimos é inicialmente registado em contas no *homebanking* e, posteriormente, na medida das necessidades de financiamento da execução orçamental, contabilizado como receita orçamental. As quantias arrecadadas que não são afectas ao financiamento da execução orçamental geram um saldo, que será afecto à execução orçamental do ano seguinte.

No ano em apreço, como se deu conta anteriormente, o montante depositado na Tesouraria do Estado susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2009 (€ 88.034,4 milhões)<sup>1</sup>, foi utilizado, quase na totalidade (99,9%), no financiamento de despesa orçamental, que ascendeu a € 87.936,6 milhões, tendo transitado, em saldo, para 2010 cerca de € 97,8 milhões, o equivalente a apenas 0,1% do produto disponível para utilização ao abrigo da LOE/2009, como se apresenta no gráfico seguinte:

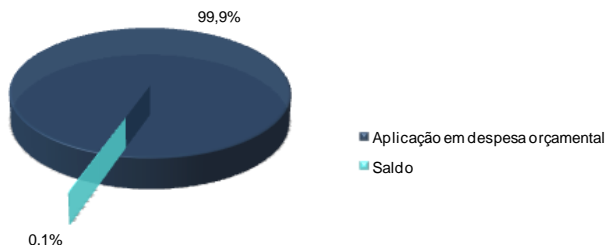
<sup>1</sup> Ver Quadro VI.25.





*Handwritten signature and initials in blue ink.*

**Gráfico VI.2 – Aplicação do produto dos empréstimos**



No quadro seguinte apresenta-se a evolução dos valores do produto de empréstimos públicos em relação ao ano anterior:

**Quadro VI.27 – Evolução do produto e sua aplicação**

(em euros)

Produto		Aplicação do produto (despesa orçamental)	Saldo para ano seguinte
Anos	2009	(a) 88 034 382 912,01	87 936 575 628,91
	2008	(b) 92 376 074 079,22	91 986 816 511,12
Variação	Valor	- 4 341 691 167,21	- 4 050 240 882,21
	%	-4,7	-4,4

(a) Produto susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2009, ver Quadro VI.25 – Produto de empréstimos públicos.

(b) Produto susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2008, ver Parecer CGE/2008, ponto 6.6.1, Quadro VI.26 – Produto de empréstimos públicos.

Verifica-se que em 2009 a receita proveniente de empréstimos públicos sofreu um decréscimo em relação ao ano anterior e foram aplicados em despesa orçamental menos € 4.050,2 milhões que no ano anterior de receita proveniente de passivos financeiros. Em 2009, o produto dos empréstimos convertido em receita orçamental para financiar a execução orçamental foi classificado da seguinte forma:

**Quadro VI.28 – Produto de empréstimos convertido em receita orçamental**

(em euros)

Produto de empréstimos públicos		Aplicação		Saldo
Instrumento	Valor	CGE - Mapa I - Receita dos serviços integrados, por classificação económica		
<b>Títulos a curto prazo</b>		<b>Grupo 02 - Títulos a Curto Prazo</b>		
Bilhetes do Tesouro (a)	22 109 704 978,31	Sociedades Financeiras	30 524 991 316,07	0,00
Linhas de crédito	2 411 500 000,00			
Repos	584 328 859,84			
ECP - Moeda nacional	5 219 457 477,92			
CEDIC (a) (b)	34 795 349 182,48	Sociedades e quase-sociedades não financeiras	6 421 103 128,78	97 807 283,10
		Adm. Pública – Adm. Central – Serv. e fundos autónomos	28 276 438 770,60	
Outra dívida (Loan A/360)	4 505 000 000,00	Resto do mundo - União Europeia	4 305 000 000,00	0,00
			200 000 000,00	0,00
<b>Títulos a Médio e Longo Prazos</b>		<b>Grupo 03 - Títulos a Médio e Longo Prazos</b>		
Obrigações do Tesouro (a)	16 815 100 755,40	Sociedades Financeiras	17 550 585 771,61	0,00
Outra dívida	735 485 016,21			
Certificados de aforro	858 456 641,85	Famílias	858 456 641,85	0,00
<b>Total</b>	<b>88 034 382 912,01</b>	<b>Total</b>	<b>87 936 575 628,91</b>	<b>97 807 283,10</b>

(a) Inclui o produto dos empréstimos emitidos no período complementar de 2009.

(b) Inclui o valor que transitou em saldo de 2008.

No ano em apreço, ao contrário do que tinha acontecido em 2008, o produto obtido na emissão de CEDIC foi correctamente classificado no capítulo 12 “Passivos Financeiros”, Grupo 02 – “Títulos a curto prazo”, que distingue as “Sociedades e quase-sociedades não financeiras” e “Administração Pública – Administração Central – Serviços e fundos autónomos”<sup>1</sup>, acolhendo assim a recomendação formulada no anterior Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

Importa ainda referir que o produto dos empréstimos, quer sejam de médio e longo prazo, quer sejam de curto prazo, incluindo CEDIC e certificados de aforro, é contabilizado numa única conta - “Produto de empréstimos – Homebanking”, podendo inviabilizar o controlo da correcta classificação das receitas de Passivos Financeiros, quando não são convertidas na íntegra em receita orçamental.

No âmbito do contraditório, o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. referiu possuir *“mecanismos internos para controlar a aplicação do produto de empréstimos na classificação das receitas da Passivos Financeiros, os quais garantem a coerência entre as emissões de dívida pública e a correspondente conversão em receita orçamental, tendo em conta a maturidade e tomadores (iniciais) dos empréstimos”*.

Muito embora em anos anteriores tal não tenha acontecido, em 2009 observa-se um maior rigor na classificação das receitas de Passivos Financeiros.

Ouvida sobre o ponto 6.6, a Direcção-Geral do Orçamento referiu não ter quaisquer comentários a fazer.

## **6.7 – Amortizações e encargos correntes com a dívida pública**

### **6.7.1 – Valores requisitados ao orçamento/despesa efectuada**

No ano em análise, 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. Esta evolução deve-se aos valores requisitados para fazer face às amortizações que apresentam um decréscimo de € 14.108,9 milhões. Inversamente os valores requisitados para fazer face a encargos correntes da dívida aumentaram em € 119,7 milhões (+ 2,5% do que no ano transacto), evolução que se deve ao aumento de 2,4% da despesa com juros e de 7,8% da despesa com os outros encargos correntes.

Salienta-se que os valores referidos correspondem a valores líquidos, tendo o valor total requisitado para amortização e pagamento de encargos correntes da dívida, ascendido a € 83.298,6 milhões. Contudo, o IGCP efectuou reposições abatidas nos pagamentos no valor total de € 6.130,5 milhões, sendo € 84,9 milhões relativos a juros, € 0,9 milhões a outros encargos correntes e, a sua maior parte, € 6.044,7 milhões<sup>2</sup> a passivos financeiros.

De acordo com a informação obtida, a razão de ser desta elevada reposição prende-se com o facto de no decorrer de 2009 o Instituto ter detectado que não tinha sido inscrita, no orçamento inicial dos “Encargos da dívida”, a classificação económica que permitiria o adequado registo das amortizações e juros de títulos tomados por outros Estados soberanos. Desta forma, os correspondentes registos estavam a ser efectuados como se se tratasse de dívida tomada por sociedades não financeiras. Para garantir uma maior transparência no registo das operações, o IGCP solicitou a abertura de rubricas

---

<sup>1</sup> Sobre esta matéria ver também Capítulo VIII deste Parecer.

<sup>2</sup> Valor que corresponde a 98,6% do montante repostado.



# Tribunal de Contas

*Handwritten signature and initials in blue ink.*

adequadas para o efeito, a realizar através do reforço orçamental das mesmas, e a anulação das rubricas até aí utilizadas, movimento que justifica a quase totalidade da elevada reposição em causa.

Os montantes inscritos<sup>1</sup> anualmente na CGE, que se apresentam no quadro seguinte, e que correspondem aos valores requisitados ao OE para fazer face a amortizações e encargos correntes da dívida, não são coincidentes com os valores da despesa efectuada registada na conta de gerência do “IGCP – Encargos da dívida”, onde assumem valores superiores.

As razões das diferenças apontadas anualmente entre os valores inscritos na CGE e os da conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida” resultam de, nos valores apresentados na CGE, se considerarem como pagamentos efectivos os valores transferidos para a conta “IGCP - Encargos da dívida”, não sendo consideradas as despesas pagas utilizando saldos de dotações de anos anteriores, as despesas de juros reembolsadas pela DGTF, as amortizações efectuadas pelo FRDP<sup>2</sup> com receitas das privatizações, bem como os juros recebidos antecipadamente dos subscritores<sup>3</sup>, e nos últimos anos, os rendimentos obtidos em aplicações de tesouraria utilizados no pagamento de juros<sup>4</sup>. No quadro seguinte dá-se conta dos valores requisitados, despesa efectuada e respectivas diferenças, no último quinquénio.

**Quadro VI.29 – Evolução da despesa com amortizações e encargos correntes da dívida no último quinquénio**

(em euros)

Amortizações e encargos	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Amortizações</b>					
Valores requisitados no ano	44 940 921 404,89	49 755 022 794,19	85 975 212 445,47	86 271 612 823,98	72 162 731 050,14
Saldos a repor nos cofres no Estado	- 11 703 018,02				
Reposição de dotações de anos anteriores (a)	- 55 418 081,98				
Utilização de dotações de anos anteriores	56 230 600,73	720 017,72	674 727,21	25 713,80	473 639,33
FRDP	659 927 800,00	1 205 000 000,00	754 493 652,80	470 451 657,44	0,00
<b>Total amortizações (1)</b>	<b>45 589 958 705,62</b>	<b>50 960 742 811,91</b>	<b>86 730 380 825,48</b>	<b>86 742 090 195,22</b>	<b>72 163 204 689,47</b>
<b>Juros</b>					
Valores requisitados no ano	3 936 965 538,65	4 365 622 888,00	4 694 994 199,06	4 856 038 855,34	4 973 431 468,81
Saldos a repor nos cofres do Estado	- 2,81	- 8 591,28			
Dotações orçamentais do ano não utilizadas	- 61 937,24	- 80 308,89	- 79 112,06	- 78 970,64	- 87 094,60
Utilização de dotações de anos anteriores	90 667,48	68 077,17	84 707,53	81 797,34	80 118,61
Juros corridos	55 721 917,89	102 372 249,07	107 478 912,75	30 135 799,25	153 209 135,74
Juros obtidos em aplicações tesouraria			8 921 422,97	32 922 219,46	35 298 459,82
Valores recebidos da DGTF	6 162 420,50	6 955 557,28	3 922 652,36	282 728,71	6 222 557,40
<b>Total juros (2)</b>	<b>3 998 878 604,47</b>	<b>4 474 929 871,35</b>	<b>4 815 322 782,61</b>	<b>4 919 382 429,46</b>	<b>5 168 154 645,78</b>
<b>Outros encargos</b>					
Valores requisitados no ano	30 500 100,00	30 979 091,75	24 097 435,01	29 639 557,68	31 960 144,18
Saldos a repor nos cofres do Estado	- 18 596,31				- 6,58
<b>Total outros encargos (3)</b>	<b>30 481 503,69</b>	<b>30 979 091,75</b>	<b>24 097 435,01</b>	<b>29 639 557,68</b>	<b>31 960 137,60</b>
<b>Total (1)+(2)+(3)</b>	<b>49 619 318 813,78</b>	<b>55 466 651 775,01</b>	<b>91 569 801 043,10</b>	<b>91 691 112 182,36</b>	<b>77 363 319 472,85</b>

(a) Situação que ocorreu apenas em 2005. O IGCP procedeu à reposição de montantes requisitados indevidamente em anos anteriores ao OE. Ver Parecer sobre a CGE/2005, Cap. VI, ponto 6.7.2.

Fonte: Contas de gerência “IGCP – Encargos da dívida pública”, dos respectivos anos.

<sup>1</sup> Valores inscritos no Cap. 07 - Gestão da dívida pública, do orçamento do Ministério das Finanças.

<sup>2</sup> Inversamente ao observado em 2009, em anos anteriores o valor das amortizações realizadas pelo FRDP com receitas das privatizações assumiam valores muito expressivos.

<sup>3</sup> Juros corridos, juros pagos ao IGCP pelos subscritores, contados desde a data do último vencimento de juros até à data da subscrição, a fim de que no vencimento seguinte seja recebida a totalidade dos juros correspondentes ao período em causa.

<sup>4</sup> LOE/2009 e LOE/2008, artigos 146.º e 124.º, respectivamente, n.º 3, alínea c).

Concretamente, em 2009, como se apresenta no quadro anterior, a despesa com amortizações e encargos correntes da dívida ascendeu a € 77.363,3 milhões, tendo o IGCP requisitado ao OE cerca de € 77.168,1 milhões para fazer face a essas despesas. A diferença em causa (€ 195,2 milhões), no essencial, resulta da utilização, no pagamento da despesa com juros, de valores recebidos antecipadamente dos subscritores e da utilização de montantes obtidos em aplicações de tesouraria.

No que respeita às receitas obtidas em depósitos à ordem e aplicações de tesouraria utilizadas no pagamento de juros, em 2009, ascenderam a cerca de € 35,3 milhões e apresentam o seguinte desdobramento:

(em euros)

<b>Juros obtidos em Aplicações de Tesouraria:</b>	
Juros Depósitos à Ordem	7 682,34
Juros antecipação de fundos	2 144 477,21
Juros de Aplicações de Tesouraria	33 249 513,14
Juros de aplicações recursos disponíveis Banco Portugal	60 137,33
<b>Total de Juros obtidos (1)</b>	<b>35 461 810,02</b>
Juros Remuneratórios Pagos <sup>1</sup> (2)	<b>- 163 350,20</b>
<b>Total (1)+(2)</b>	<b>35 298 459,82</b>

Em 2008, no Relatório da CGE foi apresentada uma explicação relativa à divergência de valores, quer para os juros quer para as amortizações, o que veio ao encontro de recomendações feitas pelo Tribunal em anteriores Pareceres. Contudo, no ano em análise tal não acontece, constando apenas no Volume II (Tomo I) – elementos informativos diversos os mapas<sup>2</sup> n.ºs 26-C e 26-D relativos aos encargos com juros e amortizações, respectivamente, onde são evidenciados os valores da despesa efectuada.

Por último, é de referir que os valores das amortizações apresentados diferem, igualmente, dos valores do “Mapa XXIX - Movimento da dívida pública” da CGE, como se evidencia no quadro seguinte:

**Quadro VI.30 – Quadro comparativo - Amortizações**

(em euros)

Amortizações	CGE - Mapa XXIX - Movimento da dívida pública (a)	CGE Mapa 26-D Encargos de Amortizações da dívida a cargo do IGCP	Diferenças
	(1)	(2)	(1)-(2)
Em moeda euro	69 874 996 936,49	69 737 508 329,91	137 488 606,58
Dívida de curto prazo	62 663 806 202,35	62 663 806 202,35	0,00
Certificados de Aforro	1 174 106 077,15	1 174 106 077,15	0,00
Dívida de M/Longo prazo	6 037 084 656,99	5 899 596 050,41	137 488 606,58
Em moeda não euro	2 449 934 195,16	2 425 696 359,56	24 237 835,60
Dívida de curto prazo	2 449 934 195,16	2 425 649 286,99	24 284 908,17
Dívida de M/Longo prazo	0,00	47 072,57	- 47 072,57
<b>Total</b>	<b>72 324 931 131,65</b>	<b>72 163 204 689,47</b>	<b>161 726 442,18</b>

(a) Não inclui o valor dos resgates de promissórias efectuadas no ano que totalizou € 29,7 milhões.

<sup>1</sup> À semelhança de 2008, o IGCP utilizou parte do valor obtido em aplicações de tesouraria na remuneração de contas caucionadas abertas no *homebanking* no valor total de €4.764,83 e uma outra conta com quantias provenientes de processos judiciais (“depósitos autónomos”), no valor de € 158.585,37.

<sup>2</sup> Os Mapas n.ºs 26-C e 26-D integram a conta de Gerência “IGCP – Encargos da dívida”.



Com efeito, da comparação entre os valores inscritos nos referidos mapas observa-se uma diferença de € 161,7 milhões, a qual resulta do facto de no mapa XXIX as amortizações serem inscritas pelo seu valor nominal e corresponderem apenas às vencidas no ano, enquanto no mapa da conta de gerência estão reflectidos os prémios e descontos de amortização, bem como as amortizações realizadas no ano utilizando saldos afectos a “encargos pagáveis”<sup>1</sup>, e ainda os fluxos líquidos de *swaps*, como se quantifica de seguida:

(em euros)

Amortizações	
Em moeda euro	137 488 606,58
Títulos m/l prazo	
Utilização de saldos de anos anteriores	- 426 566,76
Prémios nas amortizações	- 6 584 000,00
Fluxos de swaps	144 499 173,34
Em moeda não euro	24 237 835,60
Títulos m/l prazo	
Utilização de saldos de anos anteriores	-47 072,57
Fluxos de swaps	24 284 908,17
<b>Total</b>	<b>161 726 442,18</b>

### 6.7.2 – Evolução das amortizações e encargos correntes com a dívida

A análise das amortizações e encargos correntes da dívida a que se procede de seguida é realizada, com base nos valores constantes das contas de gerência do IGCP<sup>2</sup>. Desta forma, no quadro seguinte apresentam-se os montantes despendidos em amortizações e encargos correntes da dívida no ano em análise, bem como a respectiva evolução relativamente ao ano anterior.

**Quadro VI.31 – Amortizações e encargos correntes da dívida pública**

(em euros)

Amortizações/Encargos	2008	2009	Variação	
			Valor	%
Amortizações	86 742 090 195,22	72 163 204 689,47	- 14 578 885 505,75	-16,8
Juros (a)	4 889 246 630,21	5 014 945 510,04	125 698 879,83	2,6
Outros encargos	29 639 557,68	31 960 137,60	2 320 579,92	7,8
<b>Total</b>	<b>91 660 976 383,11</b>	<b>77 210 110 337,11</b>	<b>- 14 450 866 046,00</b>	<b>-15,8</b>

(a) Excluídos os juros corridos.

Fonte: Contas de gerência “IGCP – Encargos da dívida”, dos respectivos anos.

Como se pode observar, as amortizações e encargos correntes da dívida diminuíram globalmente cerca de € 14.450,9 milhões relativamente a 2008, sendo de salientar que esta variação resulta exclusivamente da diminuição do valor amortizações, tendo os encargos correntes inversamente aumentado cerca de € 128,0 milhões em relação ao ano anterior.

<sup>1</sup> Valores que não estão evidenciados no mapa do “XXIX - Movimento da dívida pública em 2009”, por se terem vencido em anos anteriores e, portanto, terem sido inscritos nos mapas dos respectivos anos.

<sup>2</sup> Não são considerados, contudo, os juros corridos por não constituírem encargo do Estado.

Todavia, os valores indicados no quadro anterior relativos às amortizações e juros merecem uma análise pormenorizada na medida em que não correspondem aos encargos efectivamente pagos aos detentores da dívida pública.

A Lei de enquadramento orçamental<sup>1</sup> (LEO), no seu artigo 6.º, n.º 4º, estabelece, como excepção à regra da não compensação, a “... possibilidade de os fluxos associados a operações de gestão da dívida pública directa serem objecto de inscrição orçamental, de acordo com regras próprias estabelecidas no presente diploma ...”. Contudo, nem na sua redacção inicial nem nas que resultaram das alterações ocorridas, tais regras foram definidas no âmbito da LEO.

Esta lacuna na legislação tem sido ultrapassada anualmente através das Leis do Orçamento do Estado<sup>2</sup> sendo-o no ano em análise através do artigo 146.º, n.º 3 que estabelece que “As despesas decorrentes de operações de derivados financeiros são deduzidas das receitas obtidas com as mesmas operações, sendo o respectivo saldo sempre inscrito em rubrica da despesa” e relativamente às receitas de juros resultantes de operações associadas à emissão e gestão da dívida pública directa do Estado serão “... abatidas às despesas da mesma natureza”. O mesmo artigo determina também que o cumprimento destas regras “... não dispensa o registo contabilístico individualizado de todos os fluxos financeiros, ainda que meramente escriturais, associados às operações nelas referidas”.

Igualmente, é de realçar que a lei de enquadramento orçamental determina, relativamente aos mapas contabilísticos gerais da CGE, no seu artigo 75.º, n.º 7, que “(...) a estrutura dos mapas I a XIX será idêntica à dos correspondentes mapas orçamentais, devendo o seu conteúdo, bem como o dos restantes mapas, evidenciar, conforme os casos, as principais regras contabilísticas utilizadas na execução das receitas e das despesas, nomeadamente as que se referem a excepções à regra da não compensação e da não consignação”.

A Conta Geral do Estado de 2009 inclui dois mapas da conta de gerência “IGCP - Encargos da dívida”, os Mapas n.ºs 26-C e 26-D<sup>3</sup> a que já se fez referência, os quais espelham, respectivamente, 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.

É ainda de realçar que desde 2007 o referido artigo da LOE inclui também uma alínea<sup>4</sup> que pretende alargar a referida excepção ao princípio da “não compensação” às “receitas de juros resultantes das operações associadas à aplicação dos excedentes de tesouraria do Estado (...)” abatendo-as também às despesas com juros da dívida pública directa do Estado. Contudo, não se tratando de fluxos financeiros directamente associados a operações de gestão da dívida pública directa, mas de juros recebidos por aplicações de disponibilidades de tesouraria, não é possível a sua inclusão em tal excepção, por não integrarem a previsão da LEO.

Desta forma, independentemente de estar devidamente demonstrada a utilização de tais valores no pagamento de despesa, nos mapas da conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida” que constam da CGE, considera-se que estes não se enquadram na excepção prevista na LEO e, assim, a utilização das referidas receitas nos fins referidos consubstancia violação dos princípios da não compensação e da não consignação estabelecidos na LEO.

---

<sup>1</sup> Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, sucessivamente alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

<sup>2</sup> Não se compreende que as regras de contabilização das operações de derivados financeiros dependam da sua definição anual, na Lei do Orçamento do Estado.

<sup>3</sup> Mapas que integram a CGE, Volume II, Tomo I – Elementos informativos diversos.

<sup>4</sup> No que respeita à LOE/2009 alínea c) do n.º 3 do art. 146º.



No exercício do contraditório o IGCP afirma que “os juros resultantes das operações associadas à aplicação dos excedentes da tesouraria do Estado, assim como as associadas aos adiantamentos de tesouraria” estão relacionados com o “excesso de financiamento” (produto de empréstimos), justificando assim o referido procedimento.

Considerando que este procedimento não está de acordo com a excepção prevista na LEO, recomenda-se que a Assembleia da República diligencie para que a norma que permite a realização de tais compensações não seja incluída em futuras Leis do Orçamento do Estado.

No quadro seguinte evidenciam-se os valores das amortizações e dos juros inscritos na conta de gestão do IGCP em 2009, os resultados dos *swaps*, bem como os montantes efectivamente pagos aos investidores, de amortizações e juros.

**Quadro VI.32 – Amortizações e juros, e resultados de *swaps***

(em euros)

Valores pagos/Resultados das operações de derivados	Amortizações	Juros (a)
Em moeda euro (1)=(2)-(3)	69 737 508 329,91	4 994 937 970,31
Pagamento aos investidores (2)	69 882 007 503,25	4 920 780 916,64
Resultados líquidos operações (3)	144 499 173,34	- 74 157 053,67
Em moeda não euro (4)=(5)-(6)	2 425 696 359,56	20 007 539,73
Pagamento aos investidores (5)	2 449 981 267,73	18 434 422,74
Resultados líquidos operações (6)	24 284 908,17	- 1 573 116,99
<b>Total (1)+(4)</b>	<b>72 163 204 689,47</b>	<b>5 014 945 510,04</b>

(a) Excluídos os juros corridos

Fonte: IGCP.

Como se pode verificar da leitura do quadro anterior, os resultados das operações de derivados financeiros reflectidas nas amortizações foram positivos, o que diminuiu a despesa em € 168,8 milhões. Situação inversa ocorreu com as operações reflectidas na despesa com juros, que se traduziu num aumento da despesa em € 75,7 milhões.

### 6.7.2.1 – Amortizações

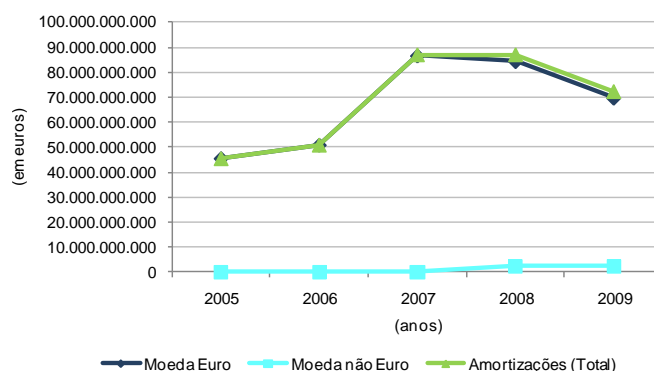
No ano em análise, as despesas com amortizações diminuíram cerca de € 14.578,9 milhões, como se dá conta no quadro seguinte:

**Quadro VI.33 – Evolução das amortizações**

(em euros)

Amortizações	2008		2009		Variação	
	Montante	%	Montante	%	Montante	%
Em moeda euro (1)=(2)+(3)+(4)-(5)	84 362 672 293,20	97,3	69 737 508 329,91	96,6	- 14 625 163 963,29	-17,3
Dívida de curto prazo (2)	72 482 750 485,08	83,6	62 663 806 202,35	86,8	- 9 818 944 282,73	-13,5
Dívida de M/L Prazo (3)	10 033 991 503,16	11,6	6 044 095 223,75	8,4	- 3 989 896 279,41	-39,8
Certificados de Aforro (4)	2 279 880 660,28	2,6	1 174 106 077,15	1,6	- 1 105 774 583,13	-48,5
Fluxos de swaps (5)	433 950 355,32	0,5	144 499 173,34	0,2	- 289 451 181,98	-66,7
Em moeda não euro (6)=(7)+(8)-(9)	2 379 417 902,02	2,7	2 425 696 359,56	3,4	46 278 457,54	1,9
Dívida de curto prazo (7)	2 200 946 531,77	2,5	2 449 934 195,16	3,4	248 987 663,39	11,3
Dívida de M/L Prazo (8)	61 348 972,11	0,1	47 072,57	0,0	- 61 301 899,54	-99,9
Fluxos de swaps (9)	- 117 122 398,14	-0,1	24 284 908,17	0,0	141 407 306,31	-120,7
<b>Total (1)+(6)</b>	<b>86 742 090 195,22</b>	<b>100,0</b>	<b>72 163 204 689,47</b>	<b>100,0</b>	<b>- 14 578 885 505,75</b>	<b>-16,8</b>

**Gráfico VI.3 – Evolução das amortizações no último quinquénio**



Como se pode observar no quadro e gráfico anteriores, as amortizações de dívida em moeda não euro apresentam pouquíssimo peso no total amortizado nos respectivos anos, contudo, nos últimos dois anos, em resultado do crescimento da emissão/amortização de títulos de curto prazo em moeda não euro (ECP), estas despesas têm aumentado ligeiramente ascendendo no ano 2009 a € 2.449,9 milhões.

Já as amortizações em moeda euro apresentam valores muito expressivos, embora se observe uma tendência decrescente nos últimos dois anos, em resultado da diminuição das amortizações/emissões da dívida de curto prazo, como se apresenta nos gráficos seguintes:





*Handwritten signature and initials in blue ink.*

Gráfico VI.4 – Evolução das amortizações em moeda euro no último quinquénio

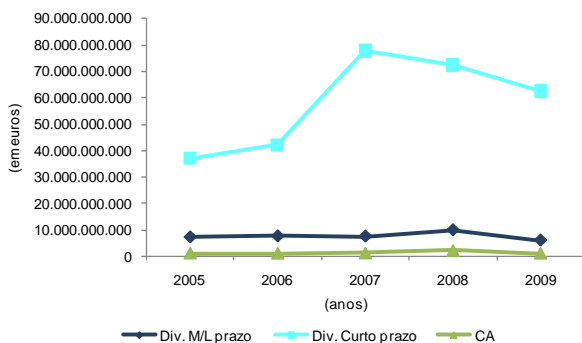
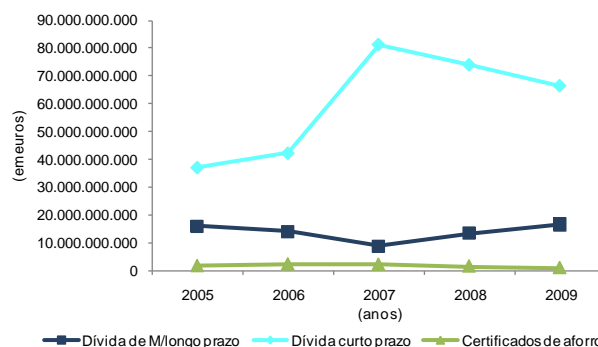


Gráfico VI.5 – Evolução das emissões em moeda euro no último quinquénio



Verifica-se, assim, que a tendência decrescente observada nas amortizações em moeda euro, em 2008 e 2009, resulta da diminuição das emissões de títulos de curto prazo. Em contrapartida observa-se um aumento das emissões de médio e longo prazo, cujo peso só se reflectirá nas amortizações de anos posteriores.

Todavia, a amortização de dívida de curto prazo em moeda euro continua a assumir um peso preponderante no cômputo das amortizações realizadas no ano (86,8%), cifrando-se em cerca de € 62.663,8 milhões, sendo que cerca de 56,9% deste valor diz respeito a CEDIC, 27,1% a Bilhetes do Tesouro e o remanescente (16,0%) a outros empréstimos.

Embora as amortizações de CEDIC apresentem um peso significativo no total da dívida de curto prazo amortizada no ano, são inferiores às ocorridas no ano anterior, o mesmo acontecendo com as emissões, como se pode observar no quadro seguinte:

Quadro VI.34 – Evolução dos CEDIC

(em euros)

CEDIC \ Anos	2005	2006	2007	2008	2009
Emissões (a)	14 317 731 157,29	19 525 068 019,17	30 795 836 213,65	39 999 470 696,87	34 406 091 614,38
Amortizações	14 874 516 927,65	18 521 824 380,73	29 669 187 304,64	38 387 419 111,89	35 643 360 092,56
Evolução (b)					
Emissões	24,6%	36,4%	57,7%	29,9%	-14,0%
Amortizações	39,7%	24,5%	60,2%	29,4%	-7,1%

(a) Inclui o valor das emissões realizadas no ano, acrescidas das eventualmente realizadas no respectivo período complementar.

(b) Comparações realizadas entre o ano n e o ano n-1.

No que respeita aos Bilhetes do Tesouro, em 2009, observa-se um aumento das amortizações de 53,9% em relação ao ano precedente em resultado do crescimento registado nas emissões destes títulos, mais 49,1%, como se dá conta no quadro seguinte:

## Quadro VI.35 – Evolução de Bilhetes do Tesouro

(em euros)

BT \ Anos	2005	2006	2007	2008	2009
Emissões (a)	15 762 696 825,04	12 502 533 459,55	10 402 969 717,32	14 827 842 930,78	(c) 22 109 704 978,31
Amortizações	14 265 147 017,73	15 039 422 056,57	11 313 174 784,04	11 055 166 580,92	17 009 052 370,24
Evolução (b)					
Emissões (%)	24,4%	-20,7%	-16,8%	42,5%	49,1%
Amortizações (%)	144,2%	5,4%	-24,8%	-2,3%	53,9%

(a) Inclui o valor das emissões realizadas no respectivo período complementar.

(b) Comparações realizadas entre o ano n e o ano n-1.

(c) Valor alterado na sequência do contraditório do IGCP.

Relativamente às amortizações de dívida de médio e longo prazo em moeda euro, como se indicou anteriormente, sofreram um decréscimo na ordem de 39,8%, - € 3.989,9 milhões do que em 2008, totalizando € 6.044,1 milhões, valor que representa apenas 8,4 % do total amortizado no ano e que respeita, na sua grande maioria (96,7%), à amortização de OT, destacando-se a amortização da OT 3,95%<sup>1</sup>.

No tocante aos certificados de aforro observa-se uma redução de 48,5% das amortizações, - € 1.105,8 milhões do que em 2008, ascendendo em 2009 a € 1.174,1 milhões. Contudo, salienta-se que a evolução registada no ano de 2008 foi anormalmente elevada e resultou das alterações introduzidas, no início daquele ano, na forma de remuneração<sup>2</sup> destes títulos, as quais ocorreram em paralelo com o encerramento da série B e com a criação de uma nova série (série C)<sup>3</sup>. A nova série tem características diferentes da anterior, revelando-se menos atractiva para o investidor, o que originou uma redução das subscrições. Paralelamente, as alterações ocorridas na série B, em sentido desfavorável para o investidor, conduziram a um significativo aumento dos resgates e consequentemente os certificados de aforro contribuíram negativamente para o financiamento líquido público.

Em 2009, pela Portaria n.º 230-A/2009, de 27 de Fevereiro, foram introduzidas alterações na série C que, de acordo com o mesmo documento, tinham como objectivo que estes títulos contribuíssem “...positivamente para a satisfação do acréscimo das necessidades de financiamento da República”, todavia esta alteração não se revelou suficientemente atractiva para que tal acontecesse, na medida em que os valores subscritos foram insuficientes, até, para financiar os resgates ocorridos nos certificados de aforro. De referir também que estes títulos apresentaram uma evolução oposta à observada na taxa de poupança interna das famílias<sup>4</sup>, significando que as famílias optaram por outras formas de aplicação das suas poupanças. Desta forma, em 2009, o valor das subscrições de certificados de aforro voltou a ser inferior ao das amortizações, como se pode observar no gráfico seguinte:

<sup>1</sup> Em paralelo foram lançadas duas novas OT, a 5 e a 10 anos e reabertas outras séries.

<sup>2</sup> Portaria n.º 73-B/2008, de 23 de Janeiro.

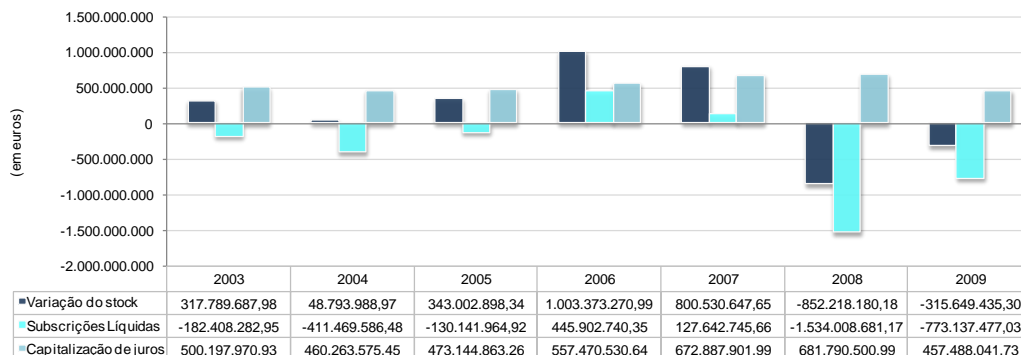
<sup>3</sup> Portaria n.º 73-A/2008, de 23 de Janeiro.

<sup>4</sup> De acordo com o Relatório Anual do Banco de Portugal de 2009 – Avaliação Global.



*lcm*  
*Q. J. J. J.*  
*ruelby*

Gráfico VI.6– Variação do stock dos CA



### 6.7.2.2 – Encargos correntes da dívida

No ano em análise os encargos correntes da dívida pública totalizaram € 5.046,9 milhões, sendo superiores ao ano precedente em cerca de € 128,0 milhões, conforme se dá conta no quadro seguinte:

Quadro VI.36 – Encargos correntes da dívida pública

(em euros)

Encargos correntes da dívida	2008	2009	Variação	
			Valor	%
Juros (a)	4 889 246 630,21	5 014 945 510,04	125 698 879,83	2,6
Outros encargos	29 639 557,68	31 960 137,60	2 320 579,92	7,8
<b>Total</b>	<b>4 918 886 187,89</b>	<b>5 046 905 647,64</b>	<b>128 019 459,75</b>	<b>2,6</b>

(a) Excluídos os juros corridos.

O acréscimo de 2,6% registado nos encargos correntes da dívida deve-se, quase exclusivamente, ao aumento das despesas com os juros, que representam 98,2% do aumento verificado. Contudo, o aumento das despesas com “Outros encargos correntes da dívida” não é desprecioso, na medida em que sofreram um aumento de € 2,3 milhões (7,8%) quando comparadas com as despesas da mesma natureza pagas em 2008.

#### 6.7.2.2.1 – Juros

No quadro seguinte apresenta-se o valor dos encargos com juros, discriminados por dívida em moeda euro e não euro, nos anos de 2008 e 2009, e respectiva evolução:

## Quadro VI.37 – Evolução dos encargos com juros

(em euros)

Juros (a)	2008		2009		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
<b>Em moeda euro (1)=(2)+(3)+(4)+(5)-(6)</b>	4 862 415 713,08	99,5	4 994 937 970,31	99,6	132 522 257,23	2,7
Consolidada (2)	545 858,16	0,0	531 092,41	0,0	- 14 765,75	-2,7
Dívida de curto prazo (3)	577 933 612,43	11,8	510 589 596,88	10,2	- 67 344 015,55	-11,7
Dívida de M/L prazo (4)	3 470 394 352,42	71,0	3 847 143 212,60	76,7	376 748 860,18	10,9
Certificados de aforro (5)	838 899 897,26	17,2	562 517 014,75	11,2	- 276 382 882,51	-32,9
Fluxos de swaps (6)	25 358 007,19	0,5	- 74 157 053,67	-1,5	- 99 515 060,86	-392,4
<b>Em moeda não euro (7)=(8)+(9)-(10)</b>	26 830 917,13	0,5	20 007 539,73	0,4	- 6 823 377,40	-25,4
Dívida de curto prazo (8)	2 188 762,25	0,0	1 826 629,61	0,4	- 362 132,64	-16,5
Dívida de M/L prazo (9)	18 643 490,40	0,4	16 607 793,13	0,0	- 2 035 697,27	-10,9
Fluxos de swaps (10)	- 5 998 664,48	-0,1	- 1 573 116,99	0,3	4 425 547,49	-73,8
<b>Total (10)=(1)+(7)</b>	<b>4 889 246 630,21</b>	<b>100,0</b>	<b>5 014 945 510,04</b>	<b>100,0</b>	<b>125 698 879,83</b>	<b>2,6</b>

(a) Excluídos juros corridos.

O acréscimo das despesas com juros no ano 2009 deriva do aumento do *stock* da dívida<sup>1</sup>, bem como dos resultados negativos observados nas operações de derivados financeiros.

Os juros relativos à dívida em moeda euro aumentaram 2,7% quando comparados com o ano anterior, passando de € 4.862,4 milhões em 2008, para € 4.994,9 milhões no ano em análise, valor que reflecte os fluxos de *swaps*. A forte predominância dos juros em moeda euro, que representam 99,6% do total destes encargos, está naturalmente associada ao peso relativo da dívida em moeda euro no montante global da dívida directa, que no final do ano em análise correspondia a 98,4%.

Em termos das várias componentes da dívida em moeda euro verifica-se apenas um aumento dos juros da dívida de médio e longo prazo, em resultado do aumento verificado nos últimos dois anos nas emissões de médio e longo prazo<sup>2</sup>, todos os outros títulos apresentam reduções significativas, destacando-se, os juros dos certificados de aforro.

No que respeita aos juros da dívida de médio e longo prazo em moeda euro, totalizaram € 3.847,1 milhões<sup>3</sup>, acentuando o seu peso relativo no total dos juros pagos em 2009. O valor indicado inclui juros vencidos do empréstimo interno amortizável “OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações”, no valor de cerca de € 6.222,6 milhares, resultantes do recálculo dos valores definitivos das indemnizações, os quais foram reembolsados através de dotação inscrita no Capítulo 60 do Orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública<sup>4</sup>.

Os juros pagos aos investidores de dívida de médio e longo prazo em moeda euro com maior peso são os que respeitam às OT, que no ano de 2009 ascenderam a € 3.831,1 milhões, representando 99,6% dos juros em causa, assumindo também o maior peso no total dos juros pagos no ano (76,4%), valores que resultam, naturalmente, do elevado peso das OT no total da dívida directa<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Ver ponto 6.3.

<sup>2</sup> Ver Gráfico VI.2 – Evolução das emissões em moeda euro no último quinquénio.

<sup>3</sup> Exclui juros corridos.

<sup>4</sup> Conforme Mapa n.º 26-C da CGE, “Encargos de Juros da Dívida Pública a cargo do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, em 2009”.

<sup>5</sup> Ver ponto 6.3.



Relativamente aos juros brutos dos certificados de aforro vencidos em 2009, escriturados na totalidade como “despesa efectuada”<sup>1</sup>, ascenderam a € 562,5 milhões e representam relativamente a 2008 uma redução de 32,9%, em resultado da diminuição do correspondente *stock*.

No que se refere aos juros da dívida em moeda euro de curto prazo, no ano em análise ascenderam a € 510,6 milhões, dos quais 87,6% respeitam a juros dos bilhetes do Tesouro, despesa que registou um acréscimo de € 86,8 milhões em relação a 2008.

Os juros dos CEDIC, em 2009, representam apenas 12,0% dos juros da dívida em moeda euro de curto prazo, sendo de salientar que os juros destes certificados diminuíram em relação ao ano transacto cerca de 68,6%, como resultado da diminuição das emissões<sup>2</sup>.

Por último, refira-se a diminuição da despesa com juros de dívida consolidada (-2,7%). Esta despesa ascendeu a cerca de € 531,1 milhares, dos quais 84,9% foram pagos com verbas requisitadas ao OE de 2009 e o remanescente com verbas requisitadas em anos anteriores.

No tocante às despesas com juros da dívida em moeda não euro, os valores pagos aos investidores são inferiores aos do ano anterior em € 6.823,4 milhões<sup>3</sup>. No ano em análise, à semelhança do ano anterior, voltou a verificar-se uma diminuição da despesa com juros de médio e longo prazos (- € 2.035,7 milhões). No que respeita à dívida de curto prazo em moeda não euro (ECP<sup>4</sup>) registou-se um ligeiro decréscimo na despesa com juros, -€ 0,36 milhões.

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 juros e amortizações apresentam um peso no PIB inferior aos que apresentavam no ano anterior, o que se explica pela redução do valor das amortizações, como se apresenta no quadro seguinte:

**Quadro VI.38 – Peso dos juros e amortizações no PIB**

(em milhões de euros)

Anos	Juros (a) (1)	Amortizações (2)	Total (3)=(1)+(2)	PIB (b) (4)	Juros +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	5 014,9	72 163,2	77 178,2	167 652,3	(c) 46,0%	3,0%

(a) Excluídos os juros corridos.

(b) Fonte: Contas Nacionais Trimestrais (base 2006) – INE, 8 de Setembro 2010.

(c) Considerando o valor do PIB apresentado na Conta Geral do Estado/2009 (Base 2000), € 163.595,4, o peso dos Juros + Amortizações no PIB sobem 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 registaram uma significativa diminuição, os juros absorveram mais 2,4 pontos percentuais das mesmas do que no ano anterior, como se evidencia:

<sup>1</sup> Esta despesa tem como contrapartida parcial a receita fiscal decorrente do IRS retido e a receita creditícia correspondente aos juros capitalizados, líquidos de imposto.

<sup>2</sup> Ver Quadro VI.6 – Evolução dos CEDIC.

<sup>3</sup> Inclui resultado das operações de fluxos de *swaps* e *forwards*.

<sup>4</sup> Euro Commercial Paper.

**Quadro VI.39 – Peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas**

(em milhões de euros)

Anos	Juros (a)	Despesas correntes (b)	Receitas efectivas (b)	Juros/Despesas correntes	Juros/Receitas efectivas
2008	4 889,2	43 172,4	40 856,4	11,3%	12,0%
2009	5 014,9	45 019,6	34 826,3	11,1%	14,4%

(a) Excluídos os juros corridos.

(b) Fonte: CGE/2009.

### 6.7.2.2.2 – Outros encargos correntes com a dívida

As despesas registadas em “Outros encargos correntes da dívida” distribuem-se por duas alíneas, tendo na alínea A) “Diferenças de Câmbio”, sido registados apenas € 693,62 e na alínea B) “Despesas com serviços da dívida pública” € 31.959,4 milhares.

Ao analisar os valores inscritos na alínea B), verifica-se que os montantes efectivamente aplicados em despesas com serviços da dívida representam apenas 63,0% do valor inscrito naquela alínea, correspondendo o remanescente à comissão de gestão do IGCP indevidamente considerada como tendo a mesma natureza, empolando estes encargos, como se dá conta no quadro seguinte:

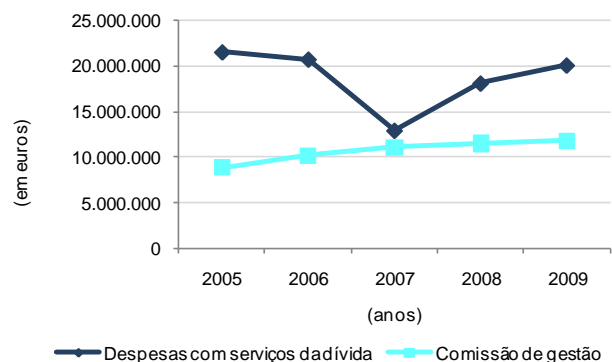
**Quadro VI.40 – Evolução dos “Outros encargos correntes da dívida” inscritos na alínea B)**

(em euros)

Anos	Total (1)=(2)+(3)	Despesas com serviços da dívida		Comissão de gestão	
		Valor (2)	%	Valor (3)	%
2005	30 481 428,17	21 581 428,17	70,8	8 900 000,00	29,2
2006	30 979 091,75	20 779 091,75	67,1	10 200 000,00	32,9
2007	24 012 534,67	12 912 534,67	53,8	11 100 000,00	46,2
2008	29 638 161,20	18 128 161,20	61,2	11 510 000,00	38,8
2009	31 959 443,98	20 125 443,98	63,0	11 834 000,00	37,0
Variação (%)	Média anual		-1,7		7,4
	2009/2008		11,0		2,8

Fonte: Conta de gerência IGCP – Encargos da dívida, dos respectivos anos.

**Gráfico VI.7 – Evolução das despesas inscritas na alínea B)**





## Tribunal de Contas

Conforme se observa no quadro e gráfico anteriores, a comissão de gestão atribuída ao IGCP tem anualmente um peso muito significativo no cômputo dos outros encargos correntes da dívida. No ano em análise aquela comissão representa 37,0% do total inscrito na alínea B).

A forma de fixação e de contabilização da comissão de gestão anual está prevista na alínea a) do n.º 1 e no n.º 2 do art.º 25.º dos Estatutos do IGCP<sup>1</sup>, os quais determinam que o seu valor será fixado em cada ano por despacho do Ministro das Finanças, entre um mínimo de 0,1% e um máximo de 0,15% do *stock* da dívida pública directa do Estado em 31 de Dezembro do ano anterior<sup>2</sup>.

A determinação do seu valor, em permilagem do *stock* da dívida pública, tem merecido reservas por parte do Tribunal de Contas. Refira-se que, conforme se tem salientado nos Pareceres sobre a CGE desde 2003, anualmente o IGCP tem efectuado reposições significativas<sup>3</sup> do valor não utilizado, o que demonstra que não faz sentido a forma como esta comissão é fixada, crescendo-a anualmente, de modo a acompanhar a evolução do *stock* da dívida, quando as necessidades do funcionamento não têm (nem têm que ter) um acréscimo proporcional.

Por outro lado, e como tem sido referido em anteriores Pareceres, a inclusão da comissão de gestão nos outros encargos da dívida pública não respeita as regras de classificação funcional das despesas públicas, na medida em que estas excluem da rubrica “4.1.0 – Operações da dívida pública” as despesas com o funcionamento dos serviços que administram e gerem a dívida pública, podendo ainda gerar distorções na consolidação das contas do SPA.

No exercício do contraditório, a Direcção-Geral do Orçamento referiu ter proposto que, a partir do Orçamento do Estado de 2011, a comissão de gestão IGCP passasse a ser classificada como despesa do Estado, inscrita na orgânica em “04.0.07.03 – “MFAP – Gestão da Dívida e da Tesouraria Pública – Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. (transferências do OE)”, na classificação económica “04.03.05 – Transferências Correntes – Administração Central – Serviços e Fundos Autónomos”, Classificação funcional “1.01.1 – Administração Geral.” E como receita do IGCP, com a classificação económica “06.03.01 – Transferências correntes – Administração Central Estado” – A1.00 – Comissão de gestão da dívida pública.

Anota-se a alteração proposta quanto à classificação orçamental daquela despesa, mas reitera-se a recomendação efectuada em Pareceres anteriores no sentido de ser reponderado o conteúdo das normas em causa, designadamente a forma de fixação da comissão de gestão, uma vez que vai contra o espírito de contenção das despesas públicas que hoje, particularmente, se exige na gestão pública.

No quadro seguinte apresenta-se a distribuição das despesas com serviços da dívida, em 2008 e 2009, bem como a respectiva evolução:

<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, alterado pelos Decretos-Leis n.º 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>2</sup> A comissão de gestão relativa a 2009 foi fixada pelo Despacho n.º 1502/2009, de 26 de Dezembro de 2008, publicado no DR, 2.ª Série, de 14 de Janeiro.

<sup>3</sup> Embora tal não tenha acontecido no ano em 2009, em virtude do IGCP ter obtido autorização para transitar para 2010 o saldo apurado na execução de 2009. De referir que a comissão de gestão é requisitada e inscrita nos “outros encargos da dívida”, alínea B), na conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida pública” e posteriormente transferida para o IGCP (Conta de gerência “IGCP – Funcionamento”) e utilizada no pagamento de despesas de funcionamento do IGCP.

**Quadro VI.41 – Evolução das despesas com serviços da dívida pública (sem comissão de gestão do IGCP)**

(em euros)

Despesas com serviços da dívida pública	2008		2009		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Despesas bancárias	8,40	0,0	0,00	0,0	- 8,40	-100,0
Arredondamentos efectuados nas liquidações de encargos	94,72	0,0	63,61	0,0	- 31,11	-32,8
Despesas c/depósitos por TPA	218,29	0,0	262,03	0,0	43,74	20,0
Comissões - Pagamento de encargos moeda euro	8 363,47	0,0	7 158,65	0,0	- 1 204,82	-14,4
Despesas de emissão	0,00	0,0	8 417,40	0,0	8 417,40	...
Comissão Afrronet	9 370,45	0,1	11 007,82	0,1	1 637,37	17,5
Comissões por pagamento de encargos em moeda não euro	9 615,42	0,1	101 884,70	0,5	92 269,28	959,6
Despesas com liquidações	32 712,87	0,2	0,00	0,0	- 32 712,87	-100,0
Despesas c/Euroclear	39 032,41	0,2	31 320,45	0,2	- 7 711,96	-19,8
Despesas diversas (Bolsa, anúncios...)	79 156,12	0,4	7 720,24	0,0	- 71 435,88	-90,2
Despesas de rating	365 561,68	2,0	607 866,07	3,0	242 304,39	66,3
Despesas c/expedição de extractos de certificados de aforro	621 325,08	3,4	632 212,00	3,1	10 886,92	1,8
Comissões pagas à CVM	2 090 408,71	11,5	2 053 760,17	10,2	- 36 648,54	-1,8
Encargos decorrentes do protocolo c/ CTT <sup>(a)</sup>	5 022 295,51	27,7	3 655 089,97	18,2	- 1 367 205,54	-27,2
Comissões por emissão de dívida em moeda euro	9 849 998,07	54,3	13 008 680,87	64,6	3 158 682,80	32,1
<b>Total</b>	<b>18 128 161,20</b>	<b>100,0</b>	<b>20 125 443,98</b>	<b>100,0</b>	<b>1 997 282,78</b>	<b>11,0</b>

(a) Inclui comissão fixa e variável abatida de juros compensatórios e comissão de serviço recebida.

Fonte: Conta de Gerência "IGCP – Encargos da dívida pública" - Mapas do "Desenvolvimento dos encargos da dívida pública", dos respectivos anos.

Durante os trabalhos preparatórios 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 conseqüentemente a quantificação e comparação dos custos associados aos diversos instrumentos de dívida. Desta forma, recomenda-se maior rigor na distinção destas despesas, tendo em consideração os empréstimos que lhes estão subjacentes.

Salienta-se, no entanto, que durante os trabalhos preparatórios do Parecer e na sequência das questões levantadas pela equipa, os serviços reconheceram o menor rigor na imputação das despesas, referindo que irá ser revista a forma de imputação das mesmas já no decorrer do ano em curso.

No que respeita à evolução das despesas inscritas na alínea B), excluindo a comissão de gestão do IGCP, como se pode observar e como já foi referido, sofreram um acréscimo de + 11,0%, totalizando € 20,1 milhões. Muito embora estas despesas englobem um conjunto extenso de encargos, cerca de 96,2% do total inscrito na alínea B) concentra-se apenas em três tipos de despesas: comissões por emissão de dívida em moeda euro (64,6%); despesas associadas aos certificados de aforro<sup>1</sup> (21,4%); e comissões pagas à CVM (10,2%).

Relativamente às comissões por emissão de dívida em moeda euro, despesa que regista anualmente um peso muito significativo e que respeita a comissões por emissão de títulos, no ano em análise apresenta um elevado crescimento em virtude de terem sido emitidas duas novas OT<sup>2</sup>, a 10 e a 5 anos, que originaram comissões no valor de € 8.000,0 milhares e € 4.875,0 milhares, respectivamente, o que explica 99,0% do valor total despendido com essas comissões. O remanescente (€ 133,7 milhares) respeita a comissões pagas por registo de bilhetes do Tesouro.

<sup>1</sup> Inclui despesas com expedição de extractos de certificados de aforro, encargos decorrentes do protocolo com os CTT e comissão Afrronet.

<sup>2</sup> OT 4,75% Junho 2019 e OT 3,60% Outubro 2014.





Relativamente às despesas associadas aos certificados de aforro, englobando as comissões Aforronet, as despesas de expedição de extractos e os encargos decorrentes do protocolo com os CTT, ascenderam a € 4.298,3 milhares, apresentando um decréscimo de 24,0% em relação a 2008.

Os encargos decorrentes do protocolo<sup>1</sup> com os CTT decorrem da comercialização e liquidação de certificados de aforro e explicam no essencial o valor anteriormente referido. No ano em análise observa-se uma redução destas despesas em 27,2%, em resultado do efeito conjugado entre a redução das subscrições e as alterações introduzidas pelo novo protocolo, em vigor desde Junho de 2008, que altera a fórmula de cálculo das comissões a pagar aos CTT.

As despesas com o sistema Aforronet registaram um aumento de 17,5% em relação a 2008. Trata-se de comissões pagas à CGD pela prestação de serviços enquanto banco apoiante entre o IGCP e a SIBS, pelos recebimentos e pagamentos subjacentes às operações de subscrição e resgate. Este serviço, criado em 2007, no final de 2009, apesar do fraco desempenho destes títulos, tinha cerca de 22.624 utilizadores activos, dos quais 98% tinham aderido ao extracto electrónico, deixando de receber extractos trimestrais via postal.

Muito embora o serviço Aforronet apresente vantagens para o utilizador, nomeadamente na visualização de extractos, e a percentagem de aderentes ao extracto electrónico seja bastante elevada entre os utilizadores aderentes, o impacto da sua criação na despesa com a expedição de extractos é ainda diminuto, em virtude do número de aderentes a este serviço ser ainda baixo em relação ao número de contas aforro com subscrições vivas<sup>2</sup>, registando tais despesas uma variação positiva (+1,8%). A expedição de extractos de certificados de aforro tem periodicidade trimestral e, de acordo com dados estatísticos facultados pelo IGCP, em 2009 foram remetidos cerca de 1.652.323 extractos, cobrindo 90,3% do universo das contas aforro.

Constituindo o AforroNet uma alternativa à expedição de extractos via postal, menos onerosa para o erário público, considera-se que o IGCP deveria reduzir o número de extractos expedidos, aumentando a periodicidade de envio de 3 para 6 meses e, simultaneamente, “convidar” o cliente a aderir ao extracto electrónico, através de uma explicação clara, abordando as vantagens da adesão a este formato. Esta medida permitiria a redução da despesa com expedição de extractos e estaria de acordo com os princípios de responsabilidade ambiental e de *e-governance*.

### 6.7.3 – Levantamento de procedimentos relativos aos certificados de aforro

Nos termos dos diplomas que criaram e regulam as séries A<sup>3</sup> e B<sup>4</sup>, bem como do regime jurídico dos certificados de aforro<sup>5</sup>, “*por morte do titular de um certificado de aforro, poderão os herdeiros requerer, dentro do prazo de 10 anos, a transmissão da totalidade das unidades que o constituem, (...) ou o respectivo reembolso, pelo valor que o certificado tiver à data em que o reembolso for autorizado*”, aplicando-se também a estes títulos as disposições gerais, constantes da Lei-quadro da dívida pública<sup>6</sup>, que no

<sup>1</sup> Sobre esta matéria ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008, Capítulos VI, ponto 6.7.2.2.2.

<sup>2</sup> No final de 2009 existiam 641,1 milhares de contas com subscrições vivas, menos 4,5% que no final de 2008.

<sup>3</sup> Decreto n.º 43454, de 30 de Dezembro de 1960, na versão dada pelo Decreto-Lei n.º 122/2002, de 4 de Maio e Decreto-Lei n.º 47/2008, de 13 de Março.

<sup>4</sup> Decreto n.º 172-B/86, de 30 de Junho, na versão dada pelo Decreto-Lei n.º 122/2002, de 4 de Maio, e Decreto-Lei n.º 47/2008, de 13 de Março.

<sup>5</sup> Decreto-Lei n.º 122/2002, de 4 de Maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 47/2008, de 13 de Março, que engloba também a série C.

<sup>6</sup> Lei n.º 7/98, de 3 Fevereiro, artigo 13.º n.ºs 1 e 2.

mesmo sentido definem, relativamente à prescrição dos juros e do capital de empréstimos da dívida pública, o prazo de 5<sup>1</sup> e 10 anos, respectivamente. Desta forma, resulta claro, que os herdeiros podem exercer os seus direitos, no prazo de 10 anos a partir da data do falecimento e que, findo este prazo, consideram-se prescritos a favor do Fundo de Regularização da Dívida Pública os valores representados nos respectivos certificados, conforme previsto nos diplomas específicos de cada série<sup>2</sup>.

Por outro lado, é dever do IGCP “organizar os procedimentos adequados a controlar a titularidade dos certificados de aforro e os prazos de prescrição<sup>3</sup> da transmissão da totalidade das unidades que os constituem, ou do respectivo reembolso em caso de morte do titular”, estando estabelecido no Manual de procedimentos do Serviço de Dívida de Retalho (SDR)<sup>4</sup> que a “verificação da prescrição deverá ser realizada tendo como objectivo avaliar a validade das pretensões veiculadas através de um processo de habilitação, à luz dos prazos de prescrição estipulados no enquadramento geral dos CA”, ou seja, os procedimentos desenvolvidos pelo IGCP, relativos à averiguação da eventual existência de prescrição de CA, têm ocorrido apenas no âmbito de um processo de habilitação de herdeiros.

Ao efectuar o levantamento do circuito de procedimentos de habilitação de herdeiros e de prescrição de certificados de aforro, verificou-se que:

- ◆ os processos ficam em condição “pendente” por tempo indeterminado, não havendo um mecanismo de controlo adequado que limite a permanência dos processos neste estado.
- ◆ os processos que resultam de decisões judiciais e em que existem herdeiros incontactáveis ou em parte incerta podem ocorrer 2 situações distintas:
- ◆ ou os títulos são resgatados e o correspondente montante transferido de imediato<sup>5</sup> para VPTI<sup>6</sup>, onde permanece até ao aparecimento do herdeiro ou, caso isso não aconteça, depois de perfazer 10 anos da data de entrada nesta conta será considerado prescrito e entregue ao FRDP;
- ◆ ou os títulos não são resgatados e, neste caso, mantêm-se vivos por tempo indeterminado<sup>7</sup>, o que significa que, caso o herdeiro(s) não se apresente(m), estes títulos não são abatidos ao *stock* da dívida, mantendo-se vivos mesmo após decorrido o prazo legal de prescrição, contado desde a data de falecimento do titular.

Verificou-se, ainda, que na primeira situação referida (CA resgatados) a ACL dá o processo como encerrado e não desenvolve qualquer diligência no sentido de contactar os herdeiros incontactáveis, sendo da responsabilidade dos herdeiros o contacto com o IGCP. Já na segunda situação o processo fica em situação “pendente” e o SDR desenvolve diligências no sentido de contactar os herdeiros.

Face ao exposto salienta-se que:

---

<sup>1</sup> A questão da prescrição dos juros não se coloca nos certificados de aforro, uma vez que, nas séries A e B, estes capitalizam em cada vencimento trimestral.

<sup>2</sup> N.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 172-B/86, de 30 de Junho e artigo 19.º do Decreto n.º 43 454, de 30 de Dezembro de 1960.

<sup>3</sup> Decreto-Lei n.º 122/2002, de 4 de Maio, artigo 10, n.º 3, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 47/2008, de 13 de Março.

<sup>4</sup> MP.01.SDR, aprovada pelo CD em 04/02/2010.

<sup>5</sup> Neste caso o processo é encerrado e só é reaberto caso apareçam os herdeiros.

<sup>6</sup> Valores Pertencentes a Terceiros ou a Incertos.

<sup>7</sup> De referir que as contas estão, no entanto, bloqueadas, embora se mantenham no nome do falecido.



- ◆ no decorrer do levantamento do circuito, e na sequência das questões colocadas, o Instituto reconheceu a inexistência de um mecanismo adequado de controlo dos processos em situação “pendente”, referindo ter já sido encetado o levantamento de todos os processos nesta situação e a caracterização das suas razões, de forma a propor de seguida a introdução de procedimentos que controlem o lapso de tempo decorrido desde o início em estado “pendente” até à sua resolução, não permitindo, desta forma, a permanência dos processos em estado “pendente” por tempo indeterminado.
- ◆ no que respeita à dualidade de tratamento de situações em que há herdeiros incontactáveis ou ausentes, o IGCP informou da sua intenção de propor a uniformização de procedimentos, mantendo vivos os títulos de herdeiros incontactáveis apenas até perfazer 10 anos após a morte do titular (conforme previsto legalmente), bem como a adopção de procedimento idêntico para os valores amortizados e transferidos para VPTI.

No exercício do contraditório o IGCP respondeu às observações suscitadas referindo já ter realizado o *“levantamento de todos os processos de habilitação de herdeiros, em situação pendente”* e ter efectuado *“novos contactos com os herdeiros para a resolução desses mesmos processos”*. Acrescentando que já desenvolveram procedimentos no sentido de *“nos casos em que não é possível identificar os herdeiros”*, os valores passarem a prescrever *“passados 10 anos após a última data em que foi reconhecida a interrupção ou suspensão do prazo para a respectiva dedução de direitos”* e, *“ultrapassada a data para os herdeiros poderem habilitar-se, o IGCP considerará esses valores prescritos a favor do FRDP com o correspondente abate ao stock da dívida”*. Nas situações em que os herdeiros estão identificados mas que não exercem os seus direitos no prazo legal fixado, o IGCP *“tomará idêntica medida, considerando esses valores prescritos a favor do FRDP e com o correspondente abate ao stock da dívida”*.

Na sequência desta acção constatou-se, também, que continua a não existir qualquer mecanismo que permita averiguar a eventual existência de dívida prescrita, mas, a sua criação tem sido uma preocupação do IGCP, que diligenciou, sem sucesso, no sentido de obter informação que permitisse o apuramento de situações concretas de dívida prescrita relativa a CA<sup>1</sup>.

Importa salientar que o reconhecimento da prescrição de certificados de aforro não gera directamente qualquer receita para o Estado. No entanto, e dadas as características das séries A e B destes certificados, existe óbvio interesse para o Estado na identificação dessas situações de prescrição na medida que permitirá evitar que os valores da dívida prescrita continuem a empolar o *stock* da dívida pública, bem como que a mesma continue a vencer juros e a sobrevalorizar a correspondente despesa orçamental.

Desta forma, recomenda-se a criação de um mecanismo de controlo adequado que permita a verificação periódica da data da morte dos titulares de certificados de aforro, a realizar eventualmente através da celebração de acordos/protocolos com o Ministério da Justiça que estabeleçam que estes serviços enviem periodicamente ao IGCP ficheiros que atestem os óbitos, adoptando assim um mecanismo de controlo idêntico ao utilizado pela Segurança Social, mesmo que para este efeito seja necessário a aprovação de legislação que previamente reconheça o interesse público da resolução do problema e permita os necessários cruzamentos de dados.

No âmbito do contraditório o IGCP voltou a manifestar a sua intenção de *“envidar esforços no sentido de, em conjunto com o Ministério da Justiça, conseguir obter periodicamente informação... de forma a possibilitar um maior controlo...”* e a adopção dos procedimentos adequados.

---

<sup>1</sup> De referir que estas diligências foram também desenvolvidas para a Renda Vitalícia.

Será também necessário que se empregue maior esforço no sentido de actualizar e completar os dados existentes no Sistema de Produtos de Aforro (SPA)<sup>1</sup>, os quais se apresentam por vezes incompletos ou errados.

Sobre esta questão o IGCP, no exercício do contraditório referiu que tem havido um grande esforço, por parte do Instituto, no sentido de “*proceder a uma recolha/actualização dos dados da base de dados de aforro*”.

Por último, é de referir que, no que respeita ao Registo central dos certificados de aforro<sup>2</sup>, até ao momento não foi desenvolvido qualquer procedimento por parte do IGCP, por estar a aguardar a publicação da portaria que irá definir os elementos que devem constar deste registo, bem como o tratamento a dar aos dados pessoais.

Ouvido no âmbito do contraditório o IGCP entende que já possui um Registo central de certificados de aforro, na medida em que todas as operações realizadas pelos aforristas se “*encontram registadas na mesma base de dados que acolhe também os dados pessoais de cada Aforrista*”, o que reforça a necessidade da publicação da portaria prevista no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 47/2008, de 13 de Março, com vista ao integral cumprimento do disposto no mesmo diploma.

## 6.8 – Dívida garantida

Relativamente a esta matéria torna-se necessário distinguir entre as responsabilidades assumidas – que correspondem aos montantes garantidos pelo Estado e por outras pessoas colectivas de direito público – das responsabilidades efectivas, que diferem daquelas, porquanto o seu valor é apurado não com base nos montantes garantidos, mas em função das utilizações dos mesmos efectuadas pelos beneficiários.

Deste modo, uma vez que ambas as perspectivas relevam para a análise da matéria em apreço, nos pontos seguintes tem-se em conta a evolução observada, quer das responsabilidades assumidas, quer das responsabilidades efectivas.

Atendendo a que a variação das responsabilidades do Estado e de outras pessoas colectivas de direito público, no âmbito de garantias pessoais prestadas, resulta de diversos factores, designadamente concessão de garantias pessoais, amortizações efectuadas pelos beneficiários e pagamentos realizados em execução de garantias, apresentam-se e desenvolvem-se nos pontos seguintes os valores e as razões justificativas das mesmas.

### 6.8.1 – Concessão de garantias pessoais pelo Estado

O enquadramento legal da concessão de garantias pessoais a operações financeiras consta da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, que estabelece o respectivo regime jurídico.

Posteriormente, a Lei n.º 4/2006, de 21 de Fevereiro, veio estabelecer a possibilidade de concessão de garantias pessoais pelo Estado no âmbito de operações de crédito de ajuda para os países destinatários

---

<sup>1</sup> Sistema informático específico no qual são inseridos todos os movimentos e dados relacionados com os certificados de aforro e que permite a respectiva gestão, sendo o mesmo da responsabilidade do Instituto de Informática e do IGCP.

<sup>2</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.



## Tribunal de Contas

da cooperação portuguesa. Com a publicação da Lei n.º 60-A/2008, de 20 de Outubro, foi estabelecida a possibilidade de concessão extraordinária de garantias pessoais pelo Estado para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros, constando a sua regulamentação da Portaria n.º 1219-A/2008, de 23 de Outubro.

Ainda naquele ano, a Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro, que veio nacionalizar o Banco Português de Negócios, SA (BPN), estabeleceu que as operações de crédito que fossem realizadas pela Caixa Geral de Depósitos, SA (CGD), a favor do BPN, no contexto da nacionalização e em substituição do Estado, beneficiariam de garantia pessoal do Estado, até à aprovação dos objectivos de gestão previstos nos n.ºs 7 e 8 do artigo 2.º daquela Lei.

### 6.8.1.1 – Garantias pessoais prestadas ao abrigo da Lei n.º 112/97

Em 2009, ao abrigo do regime geral, foram prestadas pelo Estado, através da DGTf, doze garantias pessoais, no montante total de € 3.612 milhões, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:

Quadro VI.42 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2009 ao abrigo da Lei n.º 112/97

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante / organizador	Mutuário / emitente	Finalidade da operação subjacente
Metropolitano de Lisboa, EPE	Disp. n.º 2689/2009, de 31/12/08 (DR, II, de 21/01/09)	400 000 000	400 000 000	Barclays Capital, Caixa BI, Banco Santander e BNP Paribas	Metro de Lisboa	Financiamento do plano de expansão e modernização da rede do metropolitano de Lisboa, bem como das responsabilidades inerentes às infra-estruturas de longa duração.
REFER – Rede Ferroviária Nacional, EPE	Disp. n.º 3636/2009, de 22/01/09 (DR, II, de 29/01/09)	500 000 000	500 000 000	Barclays Capital, BNP Paribas, Banco Santander e Caixa BI	REFER	Financiamento do programa de investimentos.
Parque Escolar, EPE	Disp. n.º 12521/2009, de 19/05/09 (DR, II, de 27/05/09)	300 000 000	300 000 000	BEI	P. Escolar	Financiamento do projecto de modernização e melhoramento do parque escolar afecto ao ensino secundário.
Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA	Disp. n.º 19679/2009, de 18/08/09 (DR, II, de 27/08/09)	90 000 000	90 000 000	Banco BPI	Carris	Refinanciamento do programa de investimentos.
REFER – Rede Ferroviária Nacional, EPE	Disp. n.º 21288/2009, de 10/09/09 (DR, II, de 22/09/09)	500 000 000	500 000 000	Barclays Capital, Société Générale, HSBC e Caixa BI	REFER	Financiamento do programa de investimentos incluindo a consolidação do passivo de curto prazo contraído para o efeito.
STCP – Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, SA	Disp. n.º 21976/2009, de 23/09/09 (DR, II, de 02/10/09)	120 000 000	120 000 000	Banco Santander	STCP	O produto do empréstimo destina-se a amortizar um empréstimo intercalar de 50 milhões de euros entretanto contraído junto do Banco Santander, consolidar passivo de curto prazo contraído para financiar investimento e assegurar, em geral, as necessidades financeiras da empresa.
CP – Comboios de Portugal, EPE	Disp. n.º 22273/2009, de 24/09/09 (DR, II, de 08/10/09)	500 000 000	500 000 000	Deutsche Bank AG	CP	O produto do empréstimo destina-se a consolidar o passivo de curto prazo contraído para assegurar investimento, e assegurar, em geral, as necessidades financeiras da empresa.
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP	Disp. n.º 22274/2009, de 24/09/09 (DR, II, de 08/10/09)	150 000 000	150 000 000	BEI	IHRU	Financiar parcialmente operações de renovação e reabilitação urbana, incluindo a construção de habitação de custos controlados, a reabilitação de edifícios para fins habitacionais e a erradicação de barracas existentes nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto ao abrigo dos programas PROHABITA, PER, Iniciativas Bairros Críticos e PHSMA (tranche B).

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante / organizador	Mutuário / emitente	Finalidade da operação subjacente
AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA	Desp. n.º 22275/2009, de 25/09/09 (DR, II, de 08/10/09)	525 000 000	525 000 000	BEI	AdP	Elaboração de estudos, construção, fiscalização, recepção e início de exploração das obras para o abastecimento de água e tratamento de águas residuais no âmbito dos sistemas multimunicipais (tranche C do projecto AdP III).
AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA	Desp. n.º 22276/2009, de 25/09/09 (DR, II, de 08/10/09)	127 000 000	127 000 000	BEI	AdP	Elaboração de estudos, construção, fiscalização, recepção e início de exploração das obras para o abastecimento de água e tratamento de águas residuais no âmbito dos sistemas multimunicipais (tranche B do projecto AdP IV).
AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA	Desp. n.º 22277/2009, de 25/09/09 (DR, II, de 08/10/09)	100 000 000	100 000 000	BEI	AdP	Elaboração de estudos, construção, fiscalização, recepção e início de exploração das obras para o abastecimento de água e tratamento de águas residuais no âmbito dos sistemas multimunicipais (tranche A do projecto AdP IV).
EP – Estradas de Portugal, SA	Desp. n.º 26390/2009, de 20/11/09 (DR, II, de 04/12/09)	300 000 000	300 000 000	BEI	EP	Financiar parcialmente investimentos relativos à requalificação, alargamento e construção de determinados lanços da rede rodoviária nacional.
<b>Total</b>		<b>3 612 000 000</b>	<b>3 612 000 000</b>			

As garantias em presença foram autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2009, com excepção da referente ao Metro de Lisboa, que foi autorizada ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2008.

Através da acção realizada pretendeu-se, em especial, averiguar do cumprimento das disposições legais aplicáveis à concessão de garantias pessoais pelo Estado.

No entanto, na operação referente às Estradas de Portugal, os projectos de investimento a financiar pelo empréstimo garantido foram considerados relevantes, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2009, de 23 de Setembro, nos termos e para os efeitos previstos no n.º 5 do artigo 135.º da LOE para 2009, com a redacção introduzida pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Maio. A questão foi suscitada pelo facto das Bases da concessão aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de Novembro, inviabilizarem a prestação de garantias pessoais do Estado às Estradas de Portugal, permitindo-se assim que a disposição contida na referida Lei n.º 10/2009 prevaleça sobre a restrição imposta pelas Bases da concessão.

No que se refere às condições financeiras das operações garantidas e, mais concretamente, às taxas de juro, os financiamentos do Banco Europeu de Investimento (BEI) foram contratados com uma taxa aberta, com o regime a ser definido por ocasião de cada desembolso, nos termos usualmente praticados por este banco<sup>1</sup>.

Relativamente aos empréstimos obrigacionistas contratados pelo Metro de Lisboa, REFER, STCP e CP, de taxa de juro fixa, esta foi determinada na data de emissão da operação no mercado internacional de capitais, tendo por base níveis que se situaram na taxa *swap* para o prazo envolvido acrescida dos seguintes *spreads*: 215 pontos base (p.b.) nos casos do Metro e da REFER (primeiro empréstimo), 90 p.b. no segundo empréstimo da REFER, 93 p.b. na STCP e 80 p.b. na CP<sup>2</sup>. No

<sup>1</sup> Os montantes desembolsados poderão ficar sujeitos ao regime de taxa fixa, de taxa variável ou de taxa fixa revisível.

<sup>2</sup> Correspondendo às seguintes taxas de cupão: 5,75% (Metro), 5,875% (REFER – 1.º empréstimo), 4,675% (REFER – 2.º empréstimo), 6,611% (STCP) e 4,17% (CP).



## Tribunal de Contas

empréstimo bancário contratado pela Carris, de taxa variável, esta situou-se na Euribor a 6 meses acrescida de um *spread* de 145 p.b.

Sobre estas condições, o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP) informou nada ter a opor, considerando aceitáveis os níveis de custo subjacentes aos financiamentos propostos. Na operação referente à STCP, o IGCP deu parecer negativo sobre uma proposta anterior do banco, que situava o *spread* na ordem dos 147,5 p.b., motivando um prolongado processo de negociação, primeiro entre a empresa e o banco e depois, também, com a intervenção da DGTF e do IGCP, que culminou com o ajustamento do *spread* para os níveis considerados aceitáveis pelo IGCP<sup>1</sup>.

As taxas de garantia aplicadas fixaram-se em 20 p.b. ao ano.

### 6.8.1.2 – Garantias pessoais prestadas ao abrigo da Lei n.º 4/2006

No âmbito das operações de crédito de ajuda, foram prestadas pelo Estado, através da DGTF, quatro garantias pessoais, no montante total de € 350 milhões, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:

Quadro VI.43 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2009 ao abrigo da Lei n.º 4/2006

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante/organizador	Mutuário/emitente	Finalidade da operação subjacente
República de São Tomé e Príncipe	Desp. n.º 2688/2009, de 31/12/08 (DR, II, 21/01/09)	50 000 000	50 000 000	Caixa Geral de Depósitos	República de São Tomé e Príncipe	Linha de crédito de ajuda para o financiamento de bens e serviços de origem portuguesa.
República de Cabo Verde	Desp. n.º 18687/2009, de 29/06/09 (DR, II, 13/08/09)	100 000 000	100 000 000	Caixa Geral de Depósitos	República de Cabo Verde	Reforço da linha de crédito de ajuda para o financiamento de bens e serviços de origem portuguesa.
República de Cabo Verde	Desp. n.º 18688/2009, de 29/06/09 (DR, II, 13/08/09)	100 000 000	100 000 000	Banco BPI	República de Cabo Verde	Linha de crédito de ajuda para o financiamento de bens e serviços de origem portuguesa destinados a projectos de energias renováveis.
República de Moçambique	Desp. n.º 21563/2009, de 08/09/09 (DR, II, 25/09/09)	100 000 000	100 000 000	Caixa Geral de Depósitos	República de Moçambique	Reforço da linha de crédito de ajuda para o financiamento de bens e serviços de origem portuguesa.
<b>Total</b>		<b>350 000 000</b>	<b>350 000 000</b>			

A garantia referente a São Tomé e Príncipe foi autorizada ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2008, tendo as restantes sido autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2009.

<sup>1</sup> Acrescente-se que, por não estarem concluídas as negociações do empréstimo obrigacionista e para fazer face a necessidades financeiras mais imediatas, a STCP contratou com o mesmo banco um empréstimo intercalar de € 50 milhões, com uma taxa de juro Euribor a um mês +1%, a ser reembolsado com a emissão do empréstimo obrigacionista ou até um prazo de 3 meses. A contratação deste empréstimo intercalar foi também objecto de aprovação pela tutela, tendo sido condição suficiente para o banco o envio de carta pela DGTF a referenciar o processo de tramitação da obtenção de aval para a emissão do empréstimo obrigacionista.

Em 25/02/09 foi celebrado entre a República Portuguesa, a República de São Tomé e Príncipe e a Caixa Geral de Depósitos (CGD) um acordo tripartido relativo a uma linha de crédito de ajuda de € 50 milhões, com a garantia e bonificação de juros pelo Estado.

No que respeita à operação com Cabo Verde, respeitou ao reforço da linha de crédito de ajuda anteriormente contratada com este país, com a garantia e bonificação de juros pelo Estado. Entre a República Portuguesa, a República de Cabo Verde e a CGD foi assinada em 29/06/09 uma adenda ao acordo celebrado 24/11/07, duplicando a linha de crédito em causa de € 100 para € 200 milhões.

Em igual data foi também celebrado entre a República Portuguesa, a República de Cabo Verde e o Banco BPI um acordo relativo a uma outra linha de crédito de ajuda, de € 100 milhões, com a garantia e bonificação de juros pelo Estado, para o financiamento de bens e serviços de origem portuguesa destinados a projectos de energias renováveis.

Por fim, a operação relativa a Moçambique respeitou também ao reforço da linha de crédito de ajuda anteriormente contratada com este país, com a garantia e bonificação de juros pelo Estado. Entre a República Portuguesa, a República de Moçambique e a CGD foi assinado em 08/09/09 um aditamento ao acordo tripartido celebrado em 01/07/08, duplicando a linha de crédito de € 100 para € 200 milhões.

Na instrução dos processos envolvendo o reforço de linha de crédito, a DGTF não solicitou o parecer do Ministério dos Negócios Estrangeiros previsto no n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 4/2006, relativo ao enquadramento da operação no âmbito da política portuguesa de cooperação, por considerar que esse parecer fora já anteriormente proferido, aquando da criação da linha de crédito.

Quanto às bonificações de juros, atribuídas pelo Estado no âmbito de Decreto-Lei 53/2006, de 15 de Março, correspondem nos termos dos referidos acordos ao diferencial entre a taxa de juro dos empréstimos contratados e a taxa a suportar por cada país beneficiário, nos seguintes termos:

**Quadro VI.44 – Linhas de crédito de ajuda – bonificações de juros**

<b>Linha de crédito de ajuda</b>	<b>Taxa de juro do empréstimo</b>	<b>Taxa de juro a suportar pelo país beneficiário</b>
República de São Tomé e Príncipe	Euribor a 12 meses +40 p.b.	1,89%
República de Cabo Verde	Euribor a 12 meses +200 p.b.	1,58%
República de Cabo Verde (energias renováveis)	Euribor a 12 meses +100 p.b.	1,71%
República de Moçambique	Euribor a 12 meses +200 p.b.	1,89%

As utilizações ocorridas em 2009 respeitaram, na sua maioria, a linhas de crédito de ajuda contratadas em anos anteriores, totalizando cerca de € 44,1 milhões. No final de 2009, as responsabilidades efectivas do Estado por utilizações de linhas de crédito de ajuda totalizavam € 110 milhões.

### **6.8.1.3 – Garantias pessoais prestadas ao abrigo da Lei n.º 60-A/2008**

No âmbito da iniciativa de reforço da estabilidade financeira e de disponibilização de liquidez nos mercados financeiros, foram prestadas pelo Estado, através da DGTF, quatro garantias pessoais, no montante total de € 650 milhões, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:





Quadro VI.45 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2009 ao abrigo da Lei n.º 60-A/2008

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante / organizador	Mutuário / emitente	Finalidade da operação subjacente
Banco Invest, SA	Desp. n.º 4296/2009, de 23/01/09 (DR, II, 04/02/09)	25 000 000	25 000 000	Caixa BI	B. Invest	Empréstimo obrigacionista destinado a captar recursos estáveis, alongar a estrutura de maturidades de financiamento e financiar a actividade normal do Banco ao nível da concessão de crédito, em particular a pequenas e médias empresas e empresários em nome individual.
Banco Invest, SA	Desp. n.º 4297/2009, de 23/01/09 (DR, II, 04/02/09)	25 000 000	25 000 000	Caixa Geral de Depósitos	B. Invest	Financiamento sob a forma de contrato de mútuo destinado a alongar a estrutura de maturidades de financiamento e financiar a actividade normal do Banco ao nível da concessão de crédito, em particular a pequenas e médias empresas e empresários em nome individual.
Banco Finantia, SA	Desp. n.º 10222/2009, de 06/04/09 (DR, II, 17/04/09)	100 000 000	100 000 000	Banco BPI	B. Finantia	Assegurar parte da liquidez necessária para o desenvolvimento pelo Banco da sua actividade de financiamento a particulares e empresas.
BANIF – Banco Internacional do Funchal, SA	Desp. n.º 10653/2009, de 16/04/09 (DR, II, 24/04/09)	500 000 000	50 000 000	BANIF BI, Barclays Bank PLC, Citigroup Global Markets Limited e ING Bannk NV	BANIF	Reforçar os níveis de liquidez e equilibrar a estrutura de maturidades do balanço do Grupo BANIF, de forma a manter e incrementar os níveis de concessão de crédito aos segmentos particulares, empresas e pequenos negócios.
<b>Total</b>		<b>650 000 000</b>	<b>650 000 000</b>			

Nos termos da Lei n.º 60-A/2008 e da Portaria n.º 1219-A/2008, os pedidos de concessão de garantia foram apresentados ao Banco de Portugal (BdP) e IGCP, que procederam à sua apreciação, tendo os mesmos proferido propostas de decisão favoráveis.

Nas operações referentes aos bancos Invest e Finantia, foi emitido também pelo BdP, na sequência de solicitação da DGTF, parecer positivo sobre o cumprimento do critério relativo à “quota de crédito à economia” para efeitos de determinação do montante do financiamento a garantir pelo Estado.

A DGTF, para além da emissão da declaração de garantia, celebrou com cada beneficiário um contrato de regulação da garantia, que define os termos e condições em que o Estado concede a garantia, incluindo a fixação das medidas que o Estado poderá adoptar em caso de execução da garantia.

As emissões do Banco Invest, que consistiram num empréstimo obrigacionista com o prazo de três anos e num contrato de mútuo de um ano, ambos de taxa variável, foram efectuadas à taxa Euribor a 3 meses com *spreads*, respectivamente, de +145 e +130 p.b.

Quanto às emissões do Banco Finantia e do BANIF, que consistiram em empréstimos obrigacionistas com o prazo de três anos, de taxa fixa, foram colocadas à taxa *swap* a 3 anos acrescida de um *spread*, respectivamente, de 140 e 110 p.b.<sup>1</sup>.

As taxas de garantia foram fixadas nos termos da Portaria n.º 1219-A/2008, tendo por base as propostas formuladas pelo BdP<sup>2</sup>. Nas operações em presença, a taxa de garantia foi fixada em 94,8

<sup>1</sup> Correspondendo a taxas de cupão de 3,6% e 3,25%, respectivamente.

<sup>2</sup> Nos termos da referida Portaria, nos financiamentos com um prazo até um ano, a taxa de garantia é 50 p.b, enquanto nos restantes com um prazo superior a um ano, a taxa a aplicar corresponde ao *spread* do *credit default swap* relevante +50 p.b, sendo este *spread* calculado pelo BdP.

p.b., com excepção da relativa ao contrato de mútuo do Banco Invest, que foi fixada em 50 p.b., por ter o prazo de um ano.

#### 6.8.1.4 – Garantias pessoais prestadas ao abrigo da Lei n.º 62-A/2008

A Lei n.º 62-A/2008 estabelece<sup>1</sup> que “As operações de crédito ou de assistência de liquidez que sejam realizadas pela Caixa Geral de Depósitos, SA, a favor do BPN no contexto da nacionalização e em substituição do Estado, até à data da aprovação dos objectivos de gestão previstos no n.º 7, beneficiam de garantia pessoal do Estado por força da presente lei”.

No âmbito da referida disposição e até ao final de 2009, foram prestadas pelo Estado, através da DGTF, duas garantias pessoais, no montante total de € 3.000 milhões, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:

**Quadro VI.46 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2009 ao abrigo da Lei n.º 62-A/2008**

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante / organizador	Mutuário / emitente	Principais características
BPN – Banco Português de Negócios, SA	Desp. n.º 3980/2009, de 31/12/08 (DR, II, 02/02/09) e Desp. n.º 3755/2009, de 21/01/09 (DR, II, 30/01/09) e	2 000 000 000	2 000 000 000	Caixa Geral de Depósitos (garantia de subscrição), Caixa – BI e Banco Efisa	BPN	Programa de papel comercial do BPN, a emitir até ao montante máximo de € 2.000 milhões com subscrição exclusiva pela CGD. O prazo do programa é de um ano (a contar de 04/03/09, data da assinatura do contrato), sendo o prazo de cada emissão definido pelo emitente, com um mínimo de 3 e um máximo de 6 meses.
BPN – Banco Português de Negócios, SA	Desp. n.º 23497/2009, de 25/09/09 (DR, II, 27/10/09)	1 000 000 000	1 000 000 000	Caixa Geral de Depósitos (garantia de subscrição), Caixa – BI e Banco Efisa	BPN	Programa de papel comercial do BPN, a emitir até ao montante máximo de € 1.000 milhões com subscrição exclusiva pela CGD. O prazo do programa é de até 10 anos (a contar de 03/11/09, data da assinatura do contrato), sendo o prazo de cada emissão definido pelo emitente, com um mínimo de 3 e um máximo de 12 meses.
<b>Total</b>		<b>3 000 000 000</b>	<b>3 000 000 000</b>			

As garantias em presença foram autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2009, com excepção da parcela de € 815 milhões referente ao programa de papel comercial de € 2.000 milhões, a qual foi autorizada ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2008<sup>2</sup>.

A garantia do Estado sobre os referidos programas de papel comercial foi solicitada pela CGD, na qualidade de gestora do BPN, destinando-se as respectivas emissões a assegurar o financiamento de todas as necessidades de tesouraria do BPN decorrentes das responsabilidades pecuniárias assumidas na sequência dos apoios de liquidez prestados pela CGD no contexto da nacionalização, bem como, nessa medida, a permitir o desenvolvimento da actividade bancária normal do BPN.

Quanto aos objectivos de gestão do BPN a que se refere a Lei, segundo informação da DGTF, encontravam-se ainda por aprovar, permanecendo o processo, tal como já fora referido no Parecer do ano anterior, em fase de análise pelo Ministério das Finanças.

<sup>1</sup> Artigo 2.º, n.º 9.

<sup>2</sup> Uma vez que não existia plafond disponível para a autorização da totalidade dos € 2.000 milhões do programa ao abrigo da Lei do Orçamento para 2008, a referida parcela foi autorizada ao abrigo dessa Lei, tendo o montante remanescente sido autorizado ao abrigo da Lei do Orçamento de 2009.



No quadro seguinte apresentam-se os principais elementos caracterizadores das emissões realizadas até ao final de 2009, no âmbito dos referidos programas de papel comercial:

**Quadro VI.47 – Emissões de papel comercial do BPN**

(Programa de € 2.000 milhões)

Data de emissão	Data de reembolso	Montante (€ milhões)	Taxa de juro
10/03/2009	07/09/2009	650,0	2,242%
11/03/2009	08/09/2009	650,0	2,225%
12/03/2009	09/09/2009	700,0	2,217%
07/09/2009	02/03/2010	650,0	1,476%
08/09/2009	03/03/2010	650,0	1,469%
09/09/2009	04/03/2010	700,0	1,456%

(Programa de € 1.000 milhões)

09/11/2009	09/08/2010	500,0	1,48%
12/11/2009	12/11/2010	500,0	1,579%

A taxa de juro máxima para cada emissão corresponde, nos termos contratuais, à Euribor para o respectivo prazo acrescida de um *spread* 40 p.b. (emissões do programa de € 2.000 milhões), ou de 35 p.b. (programa de € 1.000 milhões). Sobre as condições financeiras dos programas, o IGCP informou não ter objecções a fazer.

A taxa de garantia do Estado foi fixada em 20 p.b..

Posteriormente, já em Fevereiro de 2010, procedeu-se à prorrogação do prazo do programa de papel comercial de € 2.000 milhões, de um para cinco anos, com a manutenção da garantia do Estado, sendo autorizada em Abril de 2010 nova concessão de garantia do Estado a mais um programa de papel comercial do BPN, no montante de € 1.000 milhões.

### 6.8.2 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias

O Estado, em execução de garantias pessoais, efectuou pagamentos de capital e juros que totalizaram a quantia de € 6.085.367, os quais foram processados pela rubrica de Cl. Ec. 09.09.02 A0 – Execução de garantias - Entidades nacionais públicas, inscrita no Capítulo 60 do Orçamento do Ministério das Finanças, na Divisão 01 – Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, Subdivisão 05 – Activos Financeiros, com excepção dos efectuados ao abrigo das Convenções de Lomé, os quais foram processados pela rubrica de Cl. Ec. 09.09.16 A0 – Execução de Garantias - Convenções de Lomé, inscrita na mesma Subdivisão 05 – Activos Financeiros<sup>1</sup>.

Apresenta-se no quadro seguinte uma síntese dos pagamentos realizados:

<sup>1</sup> Tal como em anos anteriores, os pagamentos em execução de garantias no âmbito das Convenções de Lomé foram efectuados através da conta especial que Portugal dispõe no BEI, tendo a DGTF efectuado, posteriormente, a regularização orçamental dos respectivos movimentos, através do processamento da despesa em execução de garantias, por contrapartida de igual montante de recuperação de créditos, registados como receita orçamental.

**Quadro VI.48 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias**

(em euros)

Mutuário/Emitente	Capital	Juros	Juros de mora e outros	Total
Convenções de Lomé	48 809	0	1 308	50 118
Casa do Douro	4 852 099	1 006 597	(a) 176 553	6 035 249
<b>Total</b>	<b>4 900 908</b>	<b>1 006 597</b>	<b>177 861</b>	<b>6 085 367</b>

(a) Inclui € 3.857,1 de juros de mora e € 172.695,8 respeitante a seguros dos vinhos penhorados.

No que respeita à casa do Douro, o Estado celebrou em 31/12/2008 um contrato com a Caixa Geral de Depósitos através do qual assumiu, em execução da garantia prestada, a totalidade do empréstimo garantido em dívida no final de 2008, no montante de € 48.456.111, compreendendo € 7.213.270 de prestações vencidas em 2008 e € 41.242.841 de dívida vincenda no final desse ano. Nos termos do acordo de pagamento celebrado com a CGD, os referidos € 7.213.270 foram pagos com a assinatura do acordo, sendo a restante dívida amortizada em 17 prestações semestrais, acrescidas de juros, num período que se estende de 2008 a 2017.

Assim, no entender do Tribunal de Contas, a natureza e o clausulado do “contrato de pagamento da dívida vencida e não paga pela Casa do Douro” celebrado com a CGD, transformaram a dívida garantida em dívida fundada, daí decorrendo a obrigatoriedade da respectiva integração no “*stock*” da dívida directa do Estado e a liquidação dos correspondentes encargos (amortizações e juros) como encargos da dívida pública e não, como sucedeu em 2009, como activos financeiros.

O capital e juros referidos no quadro que antecede correspondem portanto às 2.<sup>a</sup> e 3.<sup>a</sup> prestações do contrato com a CGD pagas em 2009, no montante de € 5.858,696. Do montante remanescente, € 172.696<sup>1</sup> respeitam ao pagamento dos prémios de seguro sobre os vinhos penhorados a favor do Estado<sup>2</sup>, para salvaguarda dos activos que permitirão no futuro recuperar o crédito do Estado sobre a Casa do Douro.

A acção executiva instaurada pelo Estado contra a Casa do Douro, no início de 2008, continuava a correr termos no Tribunal da Comarca de Peso da Régua, pretendendo-se, através da mesma, que o pagamento da dívida da Casa do Douro seja efectuado com a adjudicação dos referidos vinhos ao Estado.

Em 2009, os vinhos empenhados ao Estado foram avaliados pelo Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto em cerca de € 92 milhões, deixando assim estes activos de cobrir a totalidade da dívida da Casa do Douro, a qual, no final de Agosto desse ano, totalizava cerca de € 108,6 milhões.

Na sequência e em despacho do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, a definir orientações relativamente à recuperação do crédito do Estado sobre Casa do Douro, ficou definido que a acção judicial proposta pelo Estado prosseguiria os seus termos, sem prejuízo da possibilidade de se chegar a acordo com a Casa do Douro, designadamente através de uma transacção judicial, desde que seja apresentada uma proposta concreta que acautele os interesses financeiros do Estado, incluindo o ressarcimento do montante de cerca de € 16 milhões não coberto pelo valor dos vinhos, e desde que

<sup>1</sup> Os valores pagos englobaram € 86.345 do prémio de seguro em atraso, não pago pela Casa do Douro, relativo ao período de Abril de 2008 a Abril de 2009, e € 86.351 do prémio de nova apólice de seguro, contratada pela DGTF com o cancelamento da apólice titulada pela Casa do Douro, relativo ao período de Abril de 2009 a Abril de 2010.

<sup>2</sup> No âmbito do referido CRFNF, foi constituído como contragarantia um penhor mercantil a favor do Estado sobre a maioria dos vinhos da Casa do Douro.



sejam definidas as condições necessárias ao armazenamento e gestão dos vinhos, incluindo a sua colocação faseada no mercado.

No final de Fevereiro de 2010, a dívida da Casa do Douro ao Estado/DGTF ascendia a um total de cerca de € 110,3 milhões, compreendendo a dívida vincenda assumida no final de 2008, no montante de cerca de € 41,2 milhões; pagamentos de capital e juros efectuados em execução da garantia até ao final de 2008, no total de € 51,6 milhões<sup>1</sup>; comissões de garantia em dívida, no total de € 3,8 milhões; e juros de mora sobre os valores desembolsados pelo Estado, no total de € 13,7 milhões.

### 6.8.3 – Responsabilidades assumidas e efectivas do Estado

#### 6.8.3.1 – Responsabilidades por financiamentos em moeda euro

Tendo por base os elementos obtidos da DGTF, apresentam-se no quadro seguinte as variações registadas em 2009 nas responsabilidades do Estado por financiamentos em moeda euro<sup>2</sup>:

**Quadro VI.49 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda euro**

(em euros)

Responsabilidades em 31/12/08	Aumentos			Diminuições		Responsabilidades em 31/12/09
	Garantias concedidas	Utilizações	Outros	Amortizações	Outras	
Assumidas <b>15 682 564 342</b>	7 612 000 000		266 967	475 587 139	798 308	<b>22 818 445 862</b>
Efectivas <b>11 366 612 834</b>		9 840 243 819	901 359	475 587 139	775 110	<b>20 731 395 764</b>

Os valores constantes nas colunas “Aumentos – Outros” e “Diminuições – Outras” correspondem às variações das responsabilidades do Estado no âmbito, respectivamente, das Convenções de Cotonou e de Lomé ocorridas em 2008.

No que respeita às responsabilidades do Estado no âmbito das Convenções de Lomé e de Cotonou, as variações em presença respeitam ao ano de 2008, uma vez que, à data da recolha de dados, a DGTF, tal como já sucedera nos últimos dois anos, não tinha ainda recebido a correspondente informação do BEI, relativa ao ano de 2009.

Desta forma, recomenda-se à DGTF que envide todos os esforços para resolver esta situação, de forma a que o reporte das responsabilidades do Estado, também no âmbito das Convenções de Lomé e de Cotonou, possa ser efectuado com a actualização devida.

No ano em análise, o maior volume de utilizações face às garantias concedidas está relacionado com as garantias concedidas ainda no final de 2008 no âmbito do sistema financeiro, envolvendo o BES e o BCP, com montantes na ordem dos € 1.500 milhões cada, cujas emissões dos respectivos empréstimos ocorreram já no início de 2009.

<sup>1</sup> Englobando também os € 172,7 milhares de prémios de seguro pagos pelo Estado em 2009.

<sup>2</sup> Optou-se por incluir nas responsabilidades do Estado derivadas da prestação de garantias pessoais a financiamentos em moeda euro as responsabilidades resultantes das Convenções de Lomé e de Cotonou, embora os créditos concedidos ao abrigo das mesmas possam ser desembolsados em várias moedas.

Por outro lado, o diferencial entre as responsabilidades assumidas pelo Estado e as responsabilidades efectivas no final do ano, de cerca de € 2.000 milhões, decorre essencialmente do reduzido grau de utilização que registavam as linhas de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa, e também por algumas empresas com financiamentos do BEI não terem, à data, efectuado utilizações na totalidade dos mesmos.

No que respeita aos montantes apurados de € 22.818.445.862 e € 20.731.395.764, a título, respectivamente, de responsabilidades assumidas e efectivas em moeda euro à data de 31/12/09, divergem ligeiramente dos apresentados pela DGTF (€ 22.818.449.020 e € 20.731.398.922, respectivamente), por razões já assinaladas nos Pareceres de anos anteriores, relacionadas com as garantias prestadas através do IAPMEI.

### 6.8.3.2 – Responsabilidades por financiamentos em moeda não euro

Tendo em conta os elementos obtidos na DGTF, apresentam-se no quadro seguinte as variações das responsabilidades do Estado por financiamentos em moeda não euro:

**Quadro VI.50 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda não euro**

(em euros)

Responsabilidades em 31/12/08	Aumentos				Diminuições			Responsabilidades em 31/12/09
	Garantias concedidas	Utilizações	Variações cambiais	Outros	Amortizações	Variações cambiais	Outras	
Assumidas								
<b>19 905 053</b>	0		0	0	6 208 829	508 523	0	<b>13 187 700</b>
Efectivas								
<b>19 905 053</b>		0	0	0	6 208 829	508 523	0	<b>13 187 700</b>

Relativamente à posição em 31/12/09, não se verificaram divergências entre os valores apurados pelos serviços de apoio do Tribunal e os constantes dos registos da DGTF.

### 6.8.3.3 – Evolução e síntese das variações das responsabilidades

Apresenta-se, de seguida, uma síntese das variações ocorridas no ano em análise com reflexo nas responsabilidades efectivas totais do Estado:

**Quadro VI.51 – Evolução dos factores que influenciaram as responsabilidades efectivas do Estado**

(em euros)

Operações	2008	2009	Variação	
			Valor	%
Utilizações	2 159 394 446	9 840 243 819	7 680 849 373	355,7
Outros aumentos	524 687	901 359	376 672	71,8
Amortizações	314 377 496	481 795.968	167 418 472	53,3
Outras diminuições	56 629 659	775 110	-55 854 549	-98,6
Dif. De câmbio líquidas	1 372 316	-508 523	-1 880 840	-137,1



Destaca-se o aumento muito significativo verificado nas utilizações, na ordem de € 7.681 milhões (+355,7%), em consequência, fundamentalmente, dos empréstimos emitidos em 2009 no âmbito do sistema financeiro, num total de € 3.650 milhões (€ 1.300 milhões no ano anterior), bem como das garantias de € 3.000 milhões concedidas ao BPN. As utilizações em 2009 de garantias concedidas ao abrigo do regime geral totalizaram € 3.146 milhões, aumentando também significativamente, em cerca de € 2.802,6 milhões, face às do ano anterior, que tinham ascendido a € 343,5 milhões.

As amortizações efectuadas pelos beneficiários registaram um aumento de cerca de € 167 milhões (+53,3%), tendo as diferenças de câmbio líquidas sido favoráveis em cerca de € 0,5 milhões, ao contrário do ano anterior, que registara diferenças desfavoráveis em cerca de € 1,4 milhões. Nos quadros seguintes apresenta-se uma síntese das variações das responsabilidades assumidas e efectivas do Estado, por sectores beneficiários:

**Quadro VI.52 – Variação das responsabilidades assumidas do Estado, por sectores beneficiários**

(em euros)

Beneficiários	31/12/08		31/12/09		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
<b>Financiamentos em moeda euro</b>	<b>15 682 564 342</b>	<b>99,9</b>	<b>22 818 445 862</b>	<b>99,9</b>	<b>7 135 881 520</b>	<b>45,5</b>
Fundos e serviços autónomos	175 902 928	1,1	321 639 702	1,4	145 736 774	82,9
Instituições financeiras	451 215 051	2,9	3 450 375 120	15,1	2 999 160 069	664,7
Empresas de outros sectores	9 827 735 575	62,6	12 869 251 593	56,4	3 041 516 017	30,9
Dívida relativa às antigas colónias	505 292	0,0	505 292	0,0	0	0,0
Convenções de Lomé	6 028 233	0,0	5 229 925	0,0	-798 308	-13,2
Convenção de Cotonou	5 016 212	0,0	5 283 178	0,0	266 967	5,3
Cooperação para o desenvolvimento	900 000 000	5,7	1 250 000 000	5,5	350 000 000	38,9
Garantias no âmbito do sistema financeiro	4 300 000 000	27,4	4 900 000 000	21,5	600 000 000	14,0
Outros	16 161 052	0,1	16 161 052	0,1	0	0,0
<b>Financiamentos em moeda não euro</b>	<b>19 905 053</b>	<b>0,1</b>	<b>13.187.700</b>	<b>0,1</b>	<b>-6.717.352</b>	<b>-33,7</b>
Fundos e serviços autónomos	7 634 548	0,0	6 507 705	0,0	-1 126 843	-14,8
Empresas de outros sectores	12 270 505	0,1	6 679 995	0,0	-5 590 510	-45,6
<b>Total</b>	<b>15 702 469 395</b>	<b>100,0</b>	<b>22 831 633 563</b>	<b>100,0</b>	<b>7 129 164 168</b>	<b>45,4</b>

Verificou-se, em termos globais, um aumento significativo das responsabilidades assumidas do Estado, na ordem de € 7.129,2 milhões (+45,4%), tendo esta evolução ficado sobretudo a dever-se aos acréscimos registados nos sectores “Instituições financeiras” (€ 3.000 milhões pelas garantias concedidas ao BPN), “Empresas de outros sectores” (€ 3.042 milhões) e “Fundos e serviços autónomos” (€ 145,7 milhões), e ainda devido aos acréscimos de € 600 e € 350 milhões registados, respectivamente, ao nível das garantias concedidas no âmbito do sistema financeiro e nos créditos de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa.

**Quadro VI.53 – Variação das responsabilidades efectivas do Estado, por sectores beneficiários**

(em euros)

Beneficiários	31/12/08		31/12/09		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
<b>Financiamentos em moeda euro</b>	<b>11 366 612 834</b>	<b>99,8</b>	<b>20 731 395 764</b>	<b>99,9</b>	<b>9 364 782 930</b>	<b>82,4</b>
Fundos e serviços autónomos	127 902 928	1,1	171 639 702	0,8	43 736 774	34,2
Instituições financeiras	451 215 051	4,0	3 450 375 120	16,6	2 999 160 069	664,7
Empresas de outros sectores	9 402 235 575	82,6	12 077 910 593	58,2	2 675 675 017	28,5
Dívida relativa às antigas colónias	505 292	0,0	505 292	0,0	0	0,0
Convenções de Lomé	5 028 566	0,0	4 253 456	0,0	-775 110	-15,4
Convenção de Cotonou	1 172 152	0,0	2 073 512	0,0	901 359	76,9
Cooperação para o desenvolvimento	65 903 539	0,6	110 034 366	0,5	44 130 826	67,0
Garantias no âmbito do sistema financeiro	1 300 000 000	11,4	4 900 000 000	23,6	3 600 000 000	276,9
Outros	12 649 731	0,1	14 603 724	0,1	1 953 993	15,4
<b>Financiamentos em moeda não euro</b>	<b>19 905 053</b>	<b>0,2</b>	<b>13 187 700</b>	<b>0,1</b>	<b>-6 717 352</b>	<b>-33,7</b>
Fundos e serviços autónomos	7 634 548	0,1	6 507 705	0,0	-1 126 843	-14,8
Empresas de outros sectores	12 270 505	0,1	6 679 995	0,0	-5 590 510	-45,6
<b>Total</b>	<b>11 386 517 887</b>	<b>100,0</b>	<b>20 744 583 464</b>	<b>100,0</b>	<b>9 358 065 578</b>	<b>82,2</b>

Verificou-se, em termos globais, um acréscimo muito significativo das responsabilidades efectivas do Estado, na ordem de € 9.358,1 milhões (+82,2%). Esta evolução ficou sobretudo a dever-se, tal como já referido, aos acréscimos registados ao nível das “Garantias no âmbito do sistema financeiro” (€ 3.600 milhões) e no sector “Instituições financeiras” (pelas garantias concedidas ao BPN), tendo as “Empresas de outros sectores” contribuído com um acréscimo de € 2.675,7 milhões.

#### 6.8.4 – Responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público

No que concerne a outras pessoas colectivas de direito público, não ocorreram em 2009 quaisquer concessões de garantias pessoais.

Tendo por base a informação prestada pelo IAPMEI, a respeito da linha de crédito criada pelo Decreto-Lei n.º 253/2003, de 18 de Outubro, para apoio a PME’s afectadas pelos incêndios de 2003, apresenta-se no quadro seguinte uma síntese das variações ocorridas no ano em análise das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público:

**Quadro VI.54 – Variação das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público**

(em euros)

Entidades	31/12/08	31/12/09	Variação	
			Valor	%
<b>IAPMEI - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação</b>				
Linha de crédito para apoio a PME’s afectadas pelos incêndios de 2003	514 701	388 250	-126 451	-24,6
<b>Total</b>	<b>514 701</b>	<b>388 250</b>	<b>-126 451</b>	<b>-24,6</b>





As responsabilidades em presença<sup>1</sup> sofreram uma diminuição de € 126.451 (-24,6%) face ao ano anterior, em consequência, fundamentalmente, das amortizações efectuadas pelos beneficiários dos respectivos empréstimos, tendo também ocorrido, segundo informação prestada pelo IAPMEI, a execução de um aval prestado numa operação, o que implicou o pagamento pelo Instituto de € 38.545.

A DGTF, nos seus registos, não introduziu qualquer alteração ao valor das responsabilidades do Estado neste âmbito, justificando tal facto com a ausência de resposta do IAPMEI ao seu pedido de informação. Continuava assim a figurar o montante de € 569.808 que aquela Direcção-Geral havia registado no ano anterior, o qual, conforme referido no Parecer de 2008, se encontra sobreavaliado em € 55.107. Relativamente ao ano de 2009, o referido montante passa a estar sobreavaliado em € 181.558.

O IAPMEI, em sede de contraditório, afirmou que “tem respondido sempre em tempo útil a todos os pedidos do Tribunal de Contas e DGTF” e que em 10/02/2010 deu a resposta à DGTF e em 27/04/2010 fez uma actualização dessa informação, em conformidade com os elementos reportados ao Tribunal de Contas.

## 6.8.5 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

Analisadas as operações efectuadas no ano em apreço, procede-se, seguidamente, à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado pelo artigo 135.º da LOE para 2009.

O limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em 2009 foi inicialmente fixado, em termos de fluxos líquidos anuais, em € 2.500 milhões, tendo as alterações introduzidas pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, elevado esse limite para € 6.000 milhões (+140%).

Relevam para o referido limite as garantias autorizadas ao abrigo do regime geral e as relativas às operações de crédito de ajuda, acrescendo ainda as autorizações conferidas ao BPN por força do disposto na Lei n.º 62-A/2008<sup>2</sup>.

Apresenta-se, de seguida, a cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado:

---

<sup>1</sup> O valor das responsabilidades corresponde, relativamente aos empréstimos com informação disponível, ao montante de capital em dívida no final do ano, conforme informação do IAPMEI (reflectindo o valor do capital utilizado, deduzido das amortizações efectuadas e acrescido dos juros capitalizados no período de carência). Para os restantes casos sem informação disponível, consideraram-se os montantes dos empréstimos contratados, tendo-se deduzido também a execução de aval ocorrida numa operação. Por fim, aplicou-se a percentagem correspondente à garantia concedida pelo IAPMEI (66,7%).

<sup>2</sup> Artigo 2.º, n.º 10.

**Quadro VI.55 – Observância do limite fixado na Lei do Orçamento – artigo 135.º**

(em milhões de euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
<b>Limite</b>			<b>6 000</b>
Operações em moeda euro:			
Autorizadas e concedidas em 2009	(a) 5 697,0		
Autorizadas em 2009 e não concedidas nesse ano	0		
	5 697,0	425,6	5 271,4
Operações em moeda não euro:			
Autorizadas e concedidas em 2008	0		
Autorizadas em 2008 e não concedidas nesse ano	0		
	0	6,2	-6,2
<b>Total</b>	<b>5 697,0</b>	<b>431,8</b>	<b>5 265,2</b>
	<b>Saldo por utilizar</b>		<b>734,8</b>

(a) Garantias concedidas aos financiamentos envolvendo a REFER (€ 1.000 milhões), a Parque Escolar (€ 300 milhões), a Carris (€ 90 milhões), a STCP (€ 120 milhões), a CP (€ 500 milhões), o IHRU (€ 150 milhões), a AdP (€ 752 milhões) e a EP (€ 300 milhões), as ajudas de crédito a Cabo Verde (€ 200 milhões) e a Moçambique (€ 100 milhões) e as garantias autorizadas ao BPN (€ 2.185 milhões).

Verifica-se, assim, ter sido respeitado o limite de € 6.000 milhões, tendo o saldo por utilizar se situado no valor de € 734,8 milhões, representando cerca de 12,2%.

De destacar que o total líquido de € 5.265,2 milhões de garantias autorizadas em 2009 compara com € 2.404,1 milhões registados no ano anterior, representando um aumento na ordem de € 2.861,1 milhões (+119%).

Relativamente à prestação de garantias por outras pessoas colectivas de direito público, embora tenha sido também fixado um limite de € 10 milhões, em termos de fluxos líquidos anuais (cfr. n.º 4 do artigo 135.º da LOE), no ano em apreço não ocorreu qualquer nova autorização para a prestação de garantias pessoais por parte daquelas entidades.

No que respeita às garantias concedidas no âmbito do sistema financeiro, o artigo 148.º da LOE para 2009 fixou um limite máximo de € 20.000 milhões, deduzido dos valores autorizados em 2008 ao abrigo da Lei n.º 60-A/2008.

Apresenta-se, de seguida, a cabimentação das garantias pessoais prestadas em 2009 ao abrigo da referida Lei:

**Quadro VI.56 – Observância do limite fixado Lei do Orçamento – artigo 148.º**

(em milhões de euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
<b>Limite</b>			<b>(a) 15 700</b>
Operações autorizadas e concedidas em 2009	(b) 650,0		
Operações autorizadas em 2009 e não concedidas nesse ano	0		
<b>Total</b>	<b>650,0</b>	<b>(c) 50,0</b>	<b>600,0</b>
	<b>Saldo por utilizar</b>		<b>15 100,0</b>

(a) Limite máximo de € 20.000 milhões deduzido do montante de € 4.300 milhões de garantias autorizadas em 2008.

(b) Garantias concedidas aos financiamentos envolvendo o Banco Invest (€ 50 milhões), o Banco Finantia (€ 100 milhões) e o BANIF (€ 500 milhões).

(c) Amortização do empréstimo de € 50 milhões contraído pelo BANIF em 2008, com o prazo de um ano.



Verifica-se ter sido respeitado o limite fixado, tendo o saldo por utilizar se situado no valor de € 15.100 milhões, o que representa cerca de 96,2%.

No conjunto dos anos de 2008 e 2009, as operações autorizadas líquidas de deduções totalizaram € 4.900 milhões<sup>1</sup>, representando 24,5% do limite de € 20.000 milhões.

Ouvidos sobre o presente ponto 6.8, a DGTF referiu não ter comentários a fazer.

### **6.9 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e seguros de investimento**

São habitualmente muito escassas as informações sobre esta matéria que constam da CGE e do Relatório que a acompanha, e o ano de 2009 não constitui excepção a esta regra, sendo certo que neste ano foram introduzidas novas modalidades de seguros com a Garantia do Estado a que correspondem novos limites a observar, o que justificaria alguma referência.

Nos termos do actual modelo de funcionamento do sistema de apoio oficial às operações de seguros de crédito<sup>2</sup>, seguro caução e seguro de investimento com a garantia do Estado, compete à DGTF a emissão de garantias do Estado, bem como informar previamente sobre o cabimento de cada operação no limite fixado para cada ano na lei do orçamento. A autorização de garantias é da competência do Ministro das Finanças, sendo as propostas apresentadas pela seguradora ao Conselho de Garantias Financeiras à Exportação e ao Investimento (CGFEI)<sup>3</sup>, para análise e proposta de decisão a submeter àquele Membro do Governo.

Quando devidas indemnizações em caso de sinistro, os respectivos montantes passam a ser entregues, directamente pela DGTF, ao beneficiário do seguro, mediante solicitação da seguradora.

Não foi tido em consideração, para efeitos da elaboração deste Parecer, o relatório de actividades do CGFEI referente a 2009, pois que, apesar de solicitado, não foi enviado até à data de elaboração do presente Parecer.

As duas novas linhas de crédito que envolvem garantia do Estado foram criadas no âmbito do Programa PME Segura<sup>4</sup> e são:

- ◆ Linha de Seguro de crédito com Garantia do Estado para Riscos não cobertos (OCDE II) - Linha de Seguro de Crédito no valor global de € 1.000 milhões (a repartir pelas seguradoras de acordo com a sua quota de mercado), com garantia do Estado até 60% para cobertura de riscos comerciais de exportações para clientes em países da OCDE. Esta medida visa complementar a

<sup>1</sup> Em 2008, conforme referido no Parecer desse ano, as garantias autorizadas totalizaram € 5.050 milhões mas englobando uma parcela de € 750 milhões relativa ao montante não utilizado da autorização de € 2.000 milhões conferida à operação da CGD. Uma vez que o empréstimo emitido pela CGD se limitou ao montante de € 1.250 milhões, a correspondente garantia do Estado ficou fixada neste último montante.

<sup>2</sup> Que resulta do Decreto-Lei n.º 31/2007, de 14 de Fevereiro, e da Portaria n.º 283/2007 (2.ª Série), de 9 de Março

<sup>3</sup> Criado pelo Decreto-Lei n.º 51/2006, de 14 de Março.

<sup>4</sup> O Programa PME Segura visa reforçar os mecanismos de seguro de créditos através do apoio ao nível das garantias, permitindo às empresas aceder em condições mais favoráveis aos instrumentos de seguro de crédito disponibilizados pelas empresas seguradoras nacionais. Engloba, para além das linhas de crédito descritas a seguir, uma outra (OCDE I) em que a garantia é prestada através das sociedades de garantia mútua.

facilidade já criada, alargando a capacidade de cobertura de riscos mais gravosos, recusados pelas Seguradoras, através da garantia do Estado.

- ◆ Seguro de crédito à exportação, garantido pelo Estado, para países fora da OCDE bem como para a Turquia e México, adiante denominada “Facilidade de curto prazo para países fora da OCDE” - Linha de seguro de créditos à exportação, no valor global de € 1.000 milhões, totalmente garantidos pelo Estado e disponibilizada através da COSEC, S.A., para cobertura de riscos de crédito de natureza comercial e política de operações de exportação de bens e serviços.

Estas linhas de crédito, ou “Facilidades”, integram-se no programa orçamental designado por “Iniciativa para o Emprego e o Investimento” que teve consagração legal através da Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, a qual previu, aliás, o aumento em € 1.000 milhões do limite inicialmente fixado pela LOE/2009 para a concessão, em 2009, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento. Segundo a DGTF, tal aumento destinava-se exclusivamente à “Facilidade OCDE II”, já que o limite destinado à “Facilidade de curto prazo para países fora da OCDE” tinha sido imputado ao *plafond* de 2008.

### 6.9.1 – Operações garantidas pelo Estado em 2009

De acordo com os elementos fornecidos pela DGTF, no ano de 2009 foram contratados novos seguros ou efectuadas renovações imputáveis ao limite fixado no valor de € 972,2 milhões, assim distribuídas:

**Quadro VI.57 – Garantias prestadas pelo Estado em 2009**

(em milhões de euros)

Identificação	Valor aprovado
Seguro de Crédito - Apólices Globais:	48,3
Seguro de Crédito - Linha de Crédito OCDE II	540,0
Seguro de Crédito - Operações Individuais	333,3
Operações de seguro de Investimento	50,0
Operações de seguro caução	1,1
<b>TOTAL</b>	<b>972,7</b>

Fonte: DGTF.

Este valor não inclui o das garantias concedidas ao abrigo da “Facilidade de Curto Prazo para países fora da OCDE”, que, também de acordo com a DGTF, totalizaram, em 2009, € 115,9 milhões, correspondentes a 762 garantias, mas abrangidas, segundo a DGTF, pelo limite fixado para 2008.

Por seu turno a COSEC indica que o valor das garantias por si concedidas em 2009 foi de € 170,3 milhões, assim discriminado:



**Quadro VI.58 – Garantias concedidas pela COSEC em 2009**

(em milhões de euros)

Identificação	Valor aprovado
Seguro de Créditos	88,7
Seguro de Investimento	0,3
Seguro-Caução	0,1
Seguro de Créditos Financeiros	81,2
<b>TOTAL</b>	<b>170,3</b>

Fonte: COSEC.

Este valor da COSEC inclui nos valores respeitantes aos seguros de crédito os resultantes das apólices emitidas ao abrigo da “Facilidade de curto prazo para países fora da OCDE” (cerca de € 72 milhões).

No que respeita à não coincidência dos valores indicados, a DGTF, no contraditório, salienta que tais valores correspondem a realidades distintas, designadamente pelo facto de os montantes transmitidos pela COSEC corresponderem “ao valor das apólices emitidas no ano, referente a operações individuais (incluindo a Facilidade para mercados fora da OCDE), acrescido das utilizações dos “plafonds” das apólices globais. No seguro de investimento corresponde ao valor em risco no ano (base de incidência do prémio cobrado no mesmo ano)”, acrescentando ainda que, no que respeita à Facilidade OCDE II os € 540 milhões assumidos pelo Estado abrangem 4 seguradores, sendo o valor afecto à COSEC de € 252 milhões.

Na sua resposta a COSEC, confirma os valores por si indicados quanto às responsabilidades assumidas em 2009 e refere também que, na Facilidade OCDE II, existe intervenção de outras seguradoras de créditos a operar no mercado nacional.

No que respeita à “Facilidade de curto prazo para países fora da OCDE” a COSEC esclarece que os valores por si indicados correspondem às garantias que foram objecto de emissão da respectiva apólice, e que as garantias aprovadas e emitidas pela DGTF nem sempre se concretizam, por desistência do exportador.

### 6.9.2 – Posição das responsabilidades do Estado no final do ano

Apresenta-se no quadro seguinte a evolução das responsabilidades do Estado em vigor no final do ano<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Corresponde ao valor acumulado das responsabilidades emitidas, deduzido dos montantes das amortizações efectuadas e dos sinistros pagos.

**Quadro VI.59 – Posição acumulada das responsabilidades do Estado em vigor no final do ano**

(em milhares de euros)

Produto	31-12-08		31-12-09		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos	44 598	9,2	112 460	18,6	67 862	152,2
Seguro de créditos financeiros	440 597	90,7	491 080	81,3	50 483	11,5
Seguro de investimento	297	0,1	298	0,1	1	0,3
Seguro-caução	475	0,1	0	0,0	-475	-100,0
<b>Total</b>	<b>485 967</b>	<b>100,0</b>	<b>603 837</b>	<b>100,0</b>	<b>117 870</b>	<b>24,3</b>

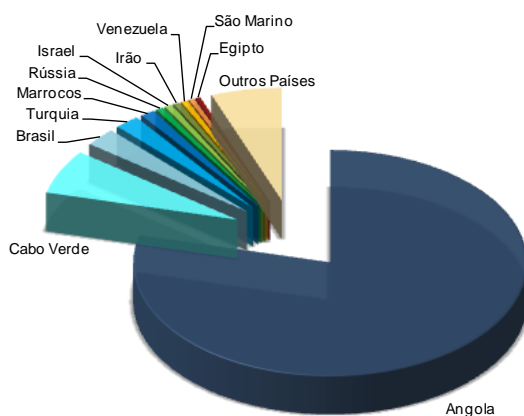
Fonte: DGTF/COSEC.

No final de 2009, as responsabilidades acumuladas do Estado totalizavam cerca de € 604 milhões, representando um acréscimo de cerca € 118 milhões (+24,3%) face ao ano anterior.

Destaca-se o aumento significativo verificado nos seguros de créditos, cerca de € 67,9 milhões (+152,2), relacionado com as novas linhas de crédito.

No gráfico seguinte são evidenciadas as responsabilidades do Estado em vigor no final de 2009, repartida por países:

**Gráfico VI.8 – Responsabilidades do Estado, por países, no final de 2009**



Conforme resulta do gráfico, a maior exposição do Estado continua a verificar-se relativamente a países de língua oficial portuguesa, com especial relevo para Angola, que continua a dominar (78,9%), seguindo-se Cabo verde (6,3%).

### 6.9.3 – Cabimento das garantias prestadas pelo Estado no limite estabelecido na Lei do Orçamento

Nos termos da Lei do Orçamento do Estado para 2009<sup>1</sup>, as responsabilidades do Estado decorrentes da concessão, em 2009, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento não poderiam ultrapassar o montante equivalente a € 1.100 milhões. Contudo, a Lei

<sup>1</sup> Artigo 135.º, n.º 3.



n.º 10/2009, de 10 de Março, não se limitou a elevar tal limite para € 2.100 milhões, mas estabeleceu ainda que o mesmo deveria ser calculado em termos de fluxos líquidos anuais, o que é substancialmente diferente da forma como tal limite deveria ser calculado na formulação inicial daquele artigo 135º e nos anos anteriores.

A propósito, é de difícil compreensão que o Governo tenha proposto e o Parlamento aprovado um aumento de quase 100% do limite inicial para depois estabelecer que o novo limite se refere a fluxos anuais líquidos. Senão vejamos: tal como se refere no Quadro I, a variação das responsabilidades acumuladas do Estado por garantias prestadas entre 31 de Dezembro de 2008 e de 2009 foi de € 117,9 milhões, ou seja, cerca de 11% do limite inicial.

Aliás, nos documentos enviados, a DGTF continuou a fazer a imputação ao *plafond* orçamental das novas garantias prestadas em 2009, como sucedia antes da alteração do regime. Contudo, a DGTF não imputou ao limite qualquer valor respeitante à “Facilidade de curto prazo para países fora da OCDE”<sup>1</sup>, uma vez que já imputara € 997 milhões a esse título ao limite de 2008. Como já então se referira, tal imputação era desprovida de significado, dada a impossibilidade da sua utilização nesse ano e, de facto, foi em 2009 que se iniciou a concessão de garantias no âmbito desta Facilidade.

Em síntese, o limite final para 2009 é de € 2.100 milhões e o acréscimo de garantias, nesse ano, foi de € 117,9 milhões. Assim, tal limite foi respeitado, uma vez que o acréscimo se quedou pelos 5,6% do valor máximo autorizado pelo Parlamento, o que constitui uma discrepância digna de nota, pelo lado negativo.

#### 6.9.4 – Prémios

Os prémios processados em 2009 cifraram-se em € 8,2 milhões, representando uma diminuição em relação ao ano anterior na ordem dos 37%.

Apresenta-se no quadro seguinte a evolução dos prémios processados por tipo de seguro:

Quadro VI.60 – Prémios processados por tipo de seguro

(em euros)

Produto	Prémios processados			Variação 2009/08	
	2007	2008	2009	Valor	
Seguro de créditos	29 596	111.357	373.907	262.550	235,8
Seguro de créditos financeiros	12 638 774	12.875.815	7.833.749	-5.042.066	-39,2
Seguro de investimento	4 497	2.446	6.177	3.731	152,5
Seguro-caução	3 083	5.327	491	-4.836	-90,8
<b>Total</b>	<b>12 675 950</b>	<b>12.994.945</b>	<b>8.214.324</b>	<b>-4.780.621</b>	<b>-36,8</b>

Fonte: COSEC.

Apesar do significativo decréscimo em relação a 2008, os prémios processados continuaram a ser, segundo a COSEC, basicamente os resultantes das operações para Angola, no âmbito da Convenção

<sup>1</sup> A DGTF informou que esta “Facilidade” foi aprovada em 31-12-2008 pelo Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, mas a sua consagração legal só ocorreu através da Lei n.º 10/2009, de 10 de Março.

com aquele país<sup>1</sup>, envolvendo garantias a créditos financeiros de longo prazo, de valores elevados, já que no âmbito da “Facilidade de curto prazo para países fora da OCDE”, e não obstante o elevado número de apólices emitidas, os créditos cobertos são de curto prazo implicando prémios de valores reduzidos.

Como habitualmente se verifica um desfasamento entre as datas de processamento, de cobrança da receita pela seguradora e da sua entrega nos cofres do Estado, a DGTF informou que o valor dos prémios cobrados em 2009 foi de € 8,2 milhões. Sobre este assunto a COSEC referiu, em sede de contraditório, que procedeu em devido tempo à entrega nos cofres do Estado dos prémios cobrados, sempre que mensalmente ocorreu um saldo líquido positivo a favor do Estado, depois de deduzidos àqueles prémios as despesas, encargos e comissões.

### **6.9.5 – Pagamento de sinistros e recuperação de créditos do Estado**

No que respeita às indemnizações por sinistros decorrentes de riscos garantidos pelo Estado, os pagamentos solicitados em 2009 através da COSEC no âmbito da “Facilidade OCDE II” foram de € 81.599,63.

A DGTF refere que as recuperações ocorridas em 2009, no total de € 221.497,7, correspondem a € 220.697,4 decorrentes de exportações da empresa FHC-Farmacêutica, Ld.<sup>a</sup> para o Ministère de la Santé Publique, da Costa do Marfim, e € 800,3 relativos a garantias financeiras concedidas à ex-Metalúrgica Costa Nery (actualmente Metalúrgica Costa Nova), relacionadas com exportações efectuadas para duas empresas moçambicanas, a Intermetal e a Fasol, recuperação esta inserida do Plano Especial de Recuperação de Empresas (PERE).

No entanto, devem também ser tidos em consideração os valores respeitantes à primeira prestação de capital e à quinta de juros, no âmbito do acordo bilateral de reestruturação da dívida de Angola, que deram entrada nos cofres do Estado e que foram de € 20,4 milhões, que correspondem a USD 29.805.076,75, sendo que USD 18.208.744,09 correspondem ao valor das indemnizações suportadas pelo Estado, USD 5.569.267,28 a juros consolidados e USD 6.027.065,38 aos juros devidos nos termos do acordo, conforme esclareceu a DGTF, em sede de contraditório.

Assim, o valor total de recuperações em 2009 foi de € 20,6 milhões.

Sobre o presente ponto, foi também ouvido o Conselho de Garantias Financeiras à Exportação e ao Investimento, que não enviou qualquer resposta.

### **6.10 – Responsabilidades do Estado assumidas no âmbito de contratos de locação**

O Tribunal de Contas vem alargando o âmbito do seu controlo a outras áreas da dívida e, por isso, realizou uma acção sobre “Responsabilidades do Estado assumidas no âmbito de contratos de locação

---

<sup>1</sup> O “plafond” desta Convenção foi reforçado, pela terceira vez, em 2009, passando de € 500 milhões para € 1.000 milhões.





financeira”, tendo em vista saber quais os compromissos assumidos pelo Estado, respectivos montantes e limites temporais da execução da despesa relacionada com este tipo de contratos<sup>1</sup>.

Deve referir-se que, em termos contabilísticos, e tendo por base a Norma Internacional de Contabilidade IAS 7<sup>2</sup>, é feita a distinção entre *leasing* financeiro e *leasing* operacional, sendo que no contrato de locação financeira o bem subjacente é considerado um activo, enquanto o chamado *leasing* operacional se refere à locação ou aluguer de equipamentos e as respectivas despesas são um custo. Tendo em conta que, em termos de responsabilidades, os dois tipos de contrato têm um efeito semelhante, já que em ambos os casos existe o compromisso financeiro de pagar as rendas e demais despesas que são devidas pela utilização de bens, considerou-se no presente ponto, tanto a locação financeira como, no que respeita ao Ministério da Defesa Nacional, o *leasing* operacional.

Relativamente ao ano em análise, o artigo 130.º da LOE/2009, sobre o limite das prestações de operações de locação, estabeleceu que o Governo fica “autorizado a satisfazer encargos com as prestações a liquidar referentes a contratos de investimento público sob a forma de locação, até ao limite máximo de € 49.533.000”.

Decorre do Decreto de execução orçamental que “a celebração de contratos de locação financeira pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos (SFA) carece de autorização prévia do Ministro de Estado e das Finanças”, sendo “nulos os contratos celebrados que não observem tal requisito”<sup>3</sup>.

Tendo em conta a informação disponível no TC, a obtida através da pesquisa dos dados de execução orçamental, os elementos complementares solicitados à DGO e a outros serviços, foi elaborado o quadro seguinte, que evidencia as despesas executadas nas classificações económicas 07.02 e 03.03 bem como despesa com contratos de locação no âmbito da Lei de Programação Militar (02.02). Nota-se que, nos termos do diploma da classificação económica das despesas públicas, existe uma rubrica específica para as despesas com contratos de investimento público sob a forma de locação relativos às forças armadas (07.02.08) a qual não registou, em 2009, qualquer execução.

**Quadro VI.61 – Despesa com contratos de locação em 2009**

(em euros)

Ministério	Serviços integrados			Serviços e fundos autónomos	
	Capital (Class. Econ. 07.02)	Capital (Class. Econ. 02.02)	Juros (03.03)	Capital (Class. Econ. 07.02)	Juros (Class. Econ 03.03)
MNE	721 056,58		586 380,89	-	-
MADRP	4 622,94		-	-	-
ME	90 724,50		254,78	-	-
MAOT	2 544,72		2 332,66	-	-
MCTES	-		-	74 911,03	26 921,42
MDN (LPM)		(a) 22 804 920,00			
<b>TOTAL</b>	<b>818 948,74</b>	<b>22 804 920,00</b>	<b>588 968,33</b>	<b>74 911,03</b>	<b>26 921,42</b>

(a) Valor indicado pelo Ministério da Defesa, embora nos termos da Lei de Programação Militar a despesa total na rubrica 02.02 (Locação de bens de defesa) seja de € 27,4 milhões.

Fonte: CGE.

<sup>1</sup> A locação financeira consiste num “contrato pelo qual uma das partes se obriga, mediante retribuição, a ceder à outra o gozo temporário de uma coisa, móvel ou imóvel, adquirida ou construída por indicação desta, e que o locatário poderá comprar, decorrido o período acordado, por um preço nele determinado ou determinável mediante simples aplicação dos critérios nele fixados”.

<sup>2</sup> Adoptada pelo Regulamento (CE) N.º 1126/2008 da Comissão, de 3 de Novembro.

<sup>3</sup> Conforme previsto nos artigos 24.º, 18.º e 21.º do Decreto de execução orçamental, do OE/2009, do OE/2008 e OE/2007, respectivamente.

Assim, em 2009, o valor global da despesa registada pelos serviços integrados e pelos SFA com os contratos de locação financeira bem como na Lei da Programação Militar com contratos de locação foi de € 24.314.669,52.

O valor da dívida vincenda em 31 de Dezembro de 2009 relativa aos contratos de locação identificados é de € 649.864.100,5<sup>1</sup>.

Como se retira do quadro, as despesas com maior relevância são as realizadas pelo Ministério da Defesa Nacional no âmbito da Lei de Programação Militar, sendo pouco significativas as restantes que respeitam sobretudo a imóveis e a veículos automóveis.

A Lei de Programação Militar<sup>2</sup> não permite o recurso a empréstimos mas autoriza, *“quando o interesse nacional assim o justifique, (...) a celebração de contratos de locação, ou de outros contratos legalmente admissíveis, de modo a permitir a dilação no tempo da satisfação dos correspondentes encargos financeiros”*<sup>3</sup>.

O Ministério da Defesa Nacional informou que as despesas em causa respeitam a dois contratos denominados de cessão de créditos (locação operacional), sendo um respeitante à aquisição de Helicópteros EH 101, que deu origem à totalidade da despesa indicada no quadro, estando em dívida no final de 2009, € 261,0 milhões. Foi ainda reportada a existência de outro contrato da mesma natureza, relativo às aeronaves C 295-M, o qual não originou qualquer despesa em 2009 mas que já representava, no final desse ano, uma dívida de € 381,9 milhões. De salientar que no modelo de financiamento preparado para aquisição destes equipamentos militares intervêm duas empresas de capitais exclusivamente públicos, criadas para o efeito, mais concretamente a DEFLOC - Locação de Equipamentos de Defesa, S.A, no que respeita aos helicópteros, e a DEFAERLOC - Locação de Aeronaves Militares, S.A. no que respeita às aeronaves.

Ouvida sobre este ponto 6.10, a Direcção-Geral do Orçamento referiu não ter quaisquer comentários a mencionar.

O Ministro de Estado e das Finanças, que foi ouvido sobre o capítulo VI, não remeteu quaisquer comentários.

---

<sup>1</sup> Inclui os dois contratos do MDN a seguir mencionados e não inclui o valor em dívida relativo ao Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território, por não ter sido indicado em tempo útil.

<sup>2</sup> Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de Agosto.

<sup>3</sup> Artigo 3.º da Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de Agosto.



**Tribunal de Contas**

---

***CAPÍTULO VII***

*Património do Estado*





*lcm*  
*Di. J. J. J.*  
*ruelby*

## **VII – PATRIMÓNIO DO ESTADO**

Do presente capítulo constam os resultados das verificações relativas ao património financeiro e ao património imobiliário do Estado e dos serviços e fundos autónomos.

### **7.1 – Património Financeiro**

#### **7.1.1 – Considerações gerais**

Tal como se vem assinalando nos Pareceres dos últimos anos, a inventariação do património do Estado não se encontra ainda concluída e a Conta Geral do Estado não é acompanhada de balanços e demonstrações de resultados. Consequentemente, a análise patrimonial em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado<sup>1</sup> defronta sérias dificuldades. Para colmatar tal insuficiência, ainda que parcialmente, o Tribunal de Contas aprovou Instruções relativas ao património financeiro público que vinculam todos os serviços e organismos da administração central e os institutos públicos, que revistam a forma de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos, a remeter-lhe anualmente informação relativa a:

- ◆ Acções, quotas e outras partes de capital detidas em empresas e instituições internacionais;
- ◆ Unidades de participação em entidades não societárias;
- ◆ Títulos de participação, obrigações, títulos de dívida pública<sup>2</sup> e unidades de participação em fundos de investimento mobiliários e imobiliários;
- ◆ Créditos com origem na concessão de empréstimos de curto, médio e longo prazos;
- ◆ Créditos com origem na execução de garantias prestadas;
- ◆ Créditos e outros activos financeiros, transmitidos para a entidade que presta informação;
- ◆ Outros activos financeiros, designadamente, depósitos a prazo, prestações acessórias e suplementares de capital.

Com base nessa informação, pontualmente auditada, foi analisada a evolução do valor nominal dos activos financeiros reportados, as principais operações ocorridas em 2009 e as despesas e receitas que geraram, de que se dá conta nos pontos 7.1.2 e 7.1.3. Note-se que as Instruções não foram, ainda, plenamente cumpridas, pelo que a análise do património financeiro continua incompleta, situação que só será ultrapassada com a implementação do POCP à globalidade da administração pública.

##### **7.1.1.1 – Normas da Lei do Orçamento relativas a operações activas**

No articulado da Lei do Orçamento do Estado para 2009 destacam-se:

<sup>1</sup> Vide alínea c) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

<sup>2</sup> Cujas informações não foram integradas no valor global do património financeiro.

- ◆ O artigo 4.º que estabelece a possibilidade de afectação do produto da alienação de imóveis à realização de capital estatutário de entidades públicas empresariais da área da saúde;
- ◆ O artigo 127.º que fixa os limites para a concessão de empréstimos pelo Estado e pelos serviços e fundos autónomos;
- ◆ Os artigos 128.º e 138.º que autorizam diversos tipos de operações com activos financeiros;
- ◆ O artigo 133.º sobre operações de reprivatização e de alienação de participações;
- ◆ O artigo 134.º que alarga o conjunto de circunstâncias em que o Estado pode exonerar-se da qualidade de sócio, para além das previstas no Código das Sociedades Comerciais para os accionistas em geral;
- ◆ O artigo 140.º que contém normas sobre os empréstimos do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana;
- ◆ O artigo 164.º que estabelece algumas regras para as aplicações financeiras do Fundo Português de Carbono;
- ◆ O artigo 147.º que altera a orgânica do Fundo de Regularização da Dívida Pública no sentido de acrescentar às despesas que o fundo pode realizar as decorrentes de procedimentos de fiscalização do Tribunal de Contas;
- ◆ O artigo 173.º que versa sobre a redução dos prazos de pagamento na Administração Pública, incluindo a contratação de empréstimos pelos municípios.

#### **7.1.1.2 – Elementos da Conta relativos ao património financeiro**

Para além das receitas e despesas associadas aos activos financeiros, a Conta apresenta outros elementos que são de grande relevância para a apreciação global do património financeiro e que não têm paralelo no Orçamento. Referimo-nos às dações em pagamento, consolidações e às anulações e extinções de créditos do Estado (cessação definitiva de receitas).

No que respeita aos serviços integrados, os dados incluídos nos mapas 4 a 8 da CGE contêm várias omissões de valores que ascendem a € 3,6 milhões no mapa 5 e a € 1,9 milhões no mapa 8. No primeiro caso trata-se da conversão em capital social de créditos do Estado sobre a SIMAB e no segundo incluem-se perdões parciais de créditos sobre a CNEMA e a República de Moçambique e anulações de créditos sobre a SIEMENS e a TERMEC, determinadas por decisão judicial.

No que respeita aos serviços e fundos autónomos, verificou-se que a Conta omite no mapa 8 as anulações de créditos realizadas, pelo Turismo de Portugal (€ 11.249.069), pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (€ 7.341.669)<sup>1</sup>, pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (€ 113.520), pelo Instituto de Acção Social das Forças Armadas (€ 23.077), pelos Serviços de Acção Social da Universidade de Lisboa (€ 13.505), no valor global de cerca de € 18,7 milhões<sup>2</sup>. Esta situação deve-se, por um lado, a dois dos serviços e fundos autónomos indicados não ter reportado à Direcção-Geral do Orçamento a informação relevante, nos termos do disposto no sub-

---

<sup>1</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>2</sup> Embora não tenha reportado anulações de créditos, o IHRU informou que procedeu à anulação de juros remuneratórios no valor de € 1.172.318,75.



ponto 4 “Informação complementar sobre a execução orçamental” do ponto I “Deveres de prestação de informação”, da Circular Série A n.º 1.351 e, por outro, de esta Direcção-Geral não ter integrado na Conta a informação reportada à respectiva Delegação pelos Serviços de Acção Social da Universidade de Lisboa, pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional e pelo Turismo de Portugal<sup>1</sup>.

No contraditório, a DGO informou que as omissões de valores registadas relativamente aos serviços integrados “(...) resultaram de incorrecções praticadas pela DGO motivadas pelo facto de a informação subjacente ser enviada em formato de papel e não registada nos nossos sistemas informáticos”. Relativamente às divergências assinaladas nos SFA, a DGO informou que estas resultaram “(...) dos serviços não terem enviado em tempo útil (...) a informação necessária e/ou de falhas de comunicação entre as diferentes direcções da DGO”. Informou ainda que “(...) irão ser tomadas as medidas pertinentes para obviar a repetição deste tipo de falhas”.

Instado a pronunciar-se o Instituto de Acção Social das Forças Armadas não respondeu e o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação referiu que considera os prémios de realização como uma “conversão de incentivo reembolsável em não reembolsável, em função do grau de cumprimento do contrato e de condições específicas estabelecidas”, não os considerando como anulações de capital e por isso não remete a respectiva informação à DGO.

### 7.1.1.3 – Evolução global

Para o exercício de 2009, foi remetida ao Tribunal informação relativa ao património financeiro gerido por 112 entidades, das quais 7 são serviços integrados e 105 são serviços e fundos autónomos. Como existem operações entre entidades integradas nos dois subsectores, o apuramento do valor nominal global do património financeiro do Estado implicou diversos movimentos de consolidação<sup>2</sup>. Após estas operações, a análise ficou reduzida ao património gerido por 94 entidades, 90 das quais são serviços e fundos autónomos e 4 são serviços integrados.

O quadro seguinte mostra a evolução anual deste património que se caracteriza por um acréscimo do seu valor nominal em 11,4%, tendo-se verificado acréscimos em todos os activos, com especial destaque para o aumento do valor nominal das participações sociais, em particular no subsector dos serviços integrados.

Quadro VII.1 – Evolução registada em 2009, por tipo de activo

(em milhares de euros)

Tipo de activos	Valor nominal		Variação	
	Em 31-12-2008	Em 31-12-2009	Em valor	Em %
Créditos	4 412 289,7	4 741 091,0	328 801,3	7,5
Participações sociais	13 282 477,9	14 717 012,1	1 434 534,2	10,8
Outros activos financeiros	4 632 674,4	5 419 139,1	786 464,7	17,0
<b>Total</b>	<b>22 327 442,2</b>	<b>24 877 242,2</b>	<b>2 549 800,0</b>	<b>11,4</b>

No que respeita às receitas e despesas associadas a este património financeiro, os mapas da Lei do Orçamento do Estado para 2009 apresentam previsões de cobrança de receitas de activos financeiros

<sup>1</sup> Não se verificaram incorrecções na parte dos mapas referente aos Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana.

<sup>2</sup> Em particular, a exclusão dos títulos de dívida pública, porque são simultaneamente um activo e um passivo do Estado, e outras operações de crédito que constituem passivos de outros serviços ou fundos, integrados ou autónomos.

no valor de € 1.904,1 milhões e de rendimentos da propriedade no valor de € 818,0 milhões e limites para a realização de despesas com activos financeiros no valor de € 23.402,0 milhões. A execução foi de € 764,2 (40,1%), € 817,6 (99,9%) e € 2.930,5 milhões (12,5%), respectivamente.

A previsão de cobrança das receitas do capítulo “Activos financeiros” revelou-se significativamente superior à execução, em particular por força da receita do grupo “Alienação de partes sociais” (SI) que correspondia a 87,3% da receita deste capítulo no respectivo subsector e que teve uma execução nula. Tratava-se de receitas a cobrar na sequência de processos de reprivatização que não se realizaram. Aliás, no que respeita ao subsector dos serviços integrados, as previsões para os restantes grupos também não se revelaram muito próximas da execução, como se evidencia no quadro seguinte.

**Quadro VII.2 – Receita de activos financeiros em 2009**  
**Comparação entre a previsão inicial e a execução**

(em milhares de euros)

Classificação económica	Serviços integrados			Serviços e fundos autónomos		
	Orçamento Inicial	Conta	Grau de execução (%)	Orçamento Inicial	Conta	Grau de execução (%)
<b>11 - Activos financeiros</b>	<b>1 226 430</b>	<b>110 430</b>	<b>9</b>	<b>677 667</b>	<b>653 767</b>	<b>96</b>
01 - Depósitos, certificados de depósito e poupança	0	8		-	-	-
02 - Títulos a curto prazo	0	0		11 454	1 000	9
03 - Títulos a médio e longo prazo	0	26		400 698	376 246	94
04 - Derivados financeiros	0	57		-	-	-
05 - Empréstimos a curto prazo	0	45 594		650	769	118
06 - Empréstimos a médio e longo prazos	10 265	34 221	333	264 781	249 522	94
07 - Recuperação de créditos garantidos	14 666	18 304	125	-	-	-
08 - Acções e outras participações	0	48		0	1	-
09 - Unidades de participação	0	10 000		0	18 136	-
10 - Alienação de partes sociais	1 200 000	0	0	85	0	0
11 - Outros activos financeiros	1 500	2 171	145	0	8 093	-

No que respeita às receitas provenientes dos rendimentos de propriedade, a previsão inicial do OE foi muito mais consentânea com aquilo que veio a ser a execução, com uma taxa de execução global de 99,9%.

**Quadro VII.3 – Rendimentos associados a activos financeiros em 2009**  
**Comparação entre a previsão inicial e a execução**

(em milhares de euros)

Classificação económica	Serviços integrados			Serviços e fundos autónomos		
	Orçamento Inicial	Conta	Grau de execução (%)	Orçamento Inicial	Conta	Grau de execução (%)
<b>05 - Rendimentos da propriedade (*)</b>	<b>542 796,7</b>	<b>599 978,5</b>	<b>111</b>	<b>275 236</b>	<b>217 600</b>	<b>79</b>
01 - Juros sociedades não financeiras	1 760,0	1 233,8	70	17 351	13 820	80
02 - Juros sociedades financeiras	684,1	722,1	106	86 571	38 184	44
03 - Juros adm. públicas	64,8	14 240,4	21.972	163 760	157 805	96
04 - Juros - Instituições sem fins lucrativos	0,0	0,0		12	9	73
05 - Juros famílias	1 025,0	1 125,3	110	2 659	1 652	62
06 - Juros Resto do Mundo	6 898,0	8 523,0	124	3 375	4 786	142
07 - Divid. e particip. lucros de soc.e quase soc. n/ financeiras	118 326,8	123 710,9	105	358	413	115
08 - Dividendos e participações lucros de soc. financeiras	411 000,0	449 538,1	109	900	463	51
09 - Participação nos lucros administrações públicas	3 038,0	884,8	29	-	-	-
11 - Activos incorpóreos	0,0	0,0		250	468	187

(\*) Excluindo rendas





Finalmente, e no que respeita às despesas relacionadas com os activos financeiros, se excluirmos o grupo relativo aos outros activos financeiros<sup>1</sup>, cujo peso era significativo e apresentou uma execução quase nula, obtemos uma taxa de execução global de 97% relativamente ao Orçamento inicial, embora as taxas de execução de cada um dos grupos sejam muito díspares.

**Quadro VII.4 – Despesa com activos financeiros em 2009**  
Comparação entre a previsão inicial e a execução

(Milhares de euros)

Classificação económica	Serviços integrados			Serviços e fundos autónomos		
	Orçamento Inicial	Conta	Grau de execução (%)	Orçamento Inicial	Conta	Grau de execução (%)
<b>09 - Activos financeiros</b>	<b>21 603 225</b>	<b>1 826 951</b>	<b>9</b>	<b>1 798 704</b>	<b>1 103 572</b>	<b>61</b>
02 - Títulos a curto prazo	0	0		258 572	88 916	34
03 - Títulos a médio e longo prazos	0	0		854 916	169 602	20
04 - Derivados financeiros	0	0		3 000	0	0
05 - Empréstimos a curto prazo	125 000	175 594	141	650	1 738	267
06 – Empréstimos a médio e longo prazo	640 425	218 945	34	395 586	402 930	102
07 - Acções e outras participações	269 600	1 407 131	522	254 500	33 481	13
08 - Unidades de participação	150 000	14 479	10	27 480	378 231	1376
09 - Outros activos financeiros	20 418 200	10 802	0	4 000	28 675	717

## 7.1.2 – Património financeiro do subsector dos serviços integrados

### 7.1.2.1 – Considerações prévias

Sobre os activos que estão incluídos neste ponto importa adiantar algumas notas. O universo dos serviços integrados, considerado em 2009, difere do considerado em 2008 porque o Fundo Português de Carbono transitou para o subsector dos fundos e serviços autónomos e foi incluída, pela primeira vez, a Direcção-Geral do Orçamento. Como a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças alterou os valores de alguns activos financeiros anteriormente reportados, parte dos valores referidos neste Parecer diferem dos constantes no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008. Esta situação ocorre nos créditos decorrentes de empréstimos e nos créditos de entidades extintas.

Uma segunda nota é a que se prende com a consolidação de valores. O reporte de informação, nos termos das Instruções, abrange todos os activos financeiros, qualquer que seja a natureza da entidade para a qual esses activos representam um passivo. Por exemplo, são reportados créditos do Estado sobre institutos públicos pertencentes ao subsector dos serviços e fundos autónomos. Se a análise se limitasse ao subsector dos serviços integrados, faria sentido considerar estes créditos como activo financeiro. No entanto, neste Parecer é, também, analisado o património financeiro do subsector dos serviços e fundos autónomos, bem como o consolidado dos dois subsectores e, neste caso, não tem sentido apresentar como activo da administração central<sup>2</sup> o que é também um seu passivo de igual montante. Assim, o universo de activos financeiros objecto de análise neste ponto não inclui os créditos sobre o próprio Estado, títulos de dívida pública, nem os créditos sobre e os títulos emitidos por entidades do subsector dos serviços e fundos autónomos, como por exemplo, o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas e o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

<sup>1</sup> O Orçamento previa nesta rubrica um valor de € 20.000 milhões que se destinava à iniciativa de reforço da estabilidade financeira.

<sup>2</sup> Na terminologia da Conta Geral do Estado, usa-se a expressão “administração central” para designar o conjunto dos dois subsectores.

Numa situação similar estão os créditos decorrentes do programa de crédito PAR que são administrados, em nome do Estado, pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas e que são reportados pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. Em estrita aplicação do critério das Instruções deviam ser englobados no subsector dos serviços e fundos autónomos, ao qual pertence a entidade gestora. Mas, esta entrega ao Estado receitas cobradas e o Estado regista despesas com utilizações, com bonificações de juros e com comissões de gestão. Aqui optou-se por manter a inclusão destes activos no subsector dos serviços integrados.

### 7.1.2.2 – Evolução global

O quadro seguinte sintetiza a evolução registada em 2009 no valor nominal dos vários tipos de activos financeiros que são objecto de análise neste ponto, dedicado ao subsector dos serviços integrados do Estado. Na sua globalidade, o valor nominal destes activos financeiros<sup>1</sup> apresentou uma variação positiva de 9,3% (€ 1.657,0 milhões) explicada, essencialmente, pelo aumento do valor das participações sociais.

**Quadro VII.5 – Património financeiro do subsector dos serviços integrados**  
Evolução registada em 2009, por tipo de activos

(em milhares de euros)

Tipo de activos	Valor nominal		Variação	
	Em 31-12-2008	Em 31-12-2009	Em valor	Em %
Participações sociais	13 166 488,0	14 564 853,6	1 398 365,6	10,6
Créditos	2 034 617,4	2 259 559,6	224 942,2	11,1
Outros	2 686 034,3	2 719 731,9	33 697,6	1,3
<b>Total</b>	<b>17 887 139,8</b>	<b>19 544 145,1</b>	<b>1 657 005,3</b>	<b>9,3</b>

Fonte: DGTF, DGO, DGADR e IPAD.

### 7.1.2.3 – Evolução por tipo de activos

#### 7.1.2.3.1 – Créditos

A Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, a Direcção-Geral do Orçamento e o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento reportaram créditos resultantes de empréstimos, da execução de garantias prestadas e da transferência de patrimónios residuais de entidades extintas.

#### 7.1.2.3.1.1 – Créditos resultantes de empréstimos

Os empréstimos concedidos pelo Estado são cerca de duas centenas de operações originalmente denominadas em euros e outras moedas, que envolvem mutuários nacionais e estrangeiros. Em 2009, realizaram-se 103 novas operações cujo montante contratual global ascendeu a € 379,1 milhões. Há, ainda, a registar utilizações de empréstimos de anos anteriores e o financiamento da capitalização de juros de empréstimos integrados no programa de crédito PAR. Por outro lado, extinguiram-se 12 empréstimos, nove dos quais foram integralmente amortizados e pagos, um foi convertido em capital social e dois foram extintos por força da liquidação da empresa à qual haviam sido concedidos.

<sup>1</sup> O valor nominal em 31 de Dezembro de 2008 difere do apresentado, para a mesma data, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado daquele ano.



As novas operações compreendem sete empréstimos a empresas onde o Estado detém participações, que se destinaram a apoiar as suas tesourarias, noventa e cinco empréstimos a municípios, no âmbito dos Programas Pagar a Tempo e Horas e Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado e empréstimos<sup>1</sup> a particulares abrangidos pela moratória do crédito à habitação própria permanente em caso de desemprego.

**Quadro VII.6 – Créditos resultantes de empréstimos - Evolução global em 2009**

(em milhares de euros)

Entidades	Valor nominal (EUR)		Variação		Rendimentos	
	Em 31-12-2008	Em 31-12-2009	Em valor	Em %		
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças	1 376 767,4	1 650 351,8	273 584,4	19,9	EUR	3 498,8
					USD	7 121,5
Direcção-Geral do Orçamento	897,6	855,2	-42,4	-4,7	EUR	25,37
Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento	7 266,4	7 266,4	0,0	0,0		
<b>Total</b>	<b>1 384 931,4</b>	<b>1 658 473,4</b>	<b>273 541,9</b>	<b>19,8</b>		

Fonte: DGTF, DGO e IPAD.

O valor do crédito total passou de € 1.384,9 milhões, em 31/12/2008, para € 1.658,5 milhões em 31/12/2009, registando um aumento de € 273,5 milhões (19,8%). Esta variação é influenciada pela valorização cambial do euro face a outras moedas de denominação dos empréstimos, em particular ao dólar dos Estados Unidos. Calculado a câmbios de 31-12-2008, o valor destes créditos aumentou € 299,6 milhões (21,6%) em 2009. Este aumento foi acompanhado de um significativo acréscimo do valor dos créditos em mora. Como se pode ver no quadro seguinte, os créditos vencidos passaram de € 178,1 milhões, em 31 de Dezembro de 2008, 12,9% do total dos créditos, para € 319,9 milhões, em 31 de Dezembro de 2009, ou seja, 19,3% do total dos créditos.

**Quadro VII.7 – Créditos resultantes de empréstimos  
Evolução das situações de mora em 2009**

(em milhares de euros)

Entidades	Créditos vencidos e não pagos		Em % do total dos créditos	
	Em 31-12-2008	Em 31-12-2009	Em 31-12-2008	Em 31-12-2009
DGTF	177 803,1	319 614,1	12,9	19,4
IPAD	254,1	254,1	3,5	3,5
<b>Total</b>	<b>178 057,2</b>	<b>319 868,2</b>	<b>12,9</b>	<b>19,3</b>

Fonte: DGTF e IPAD.

A maioria dos créditos em análise não originou, em 2009, qualquer rendimento, mas, um conjunto de nove mutuários pagou juros no valor de € 3,5 milhões e USD 7,1 milhões. Por outro lado, foram perdoadas prestações de juros de empréstimos reescalados no valor de USD 15,0 milhões<sup>2</sup>.

Os créditos do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento são os resultantes de financiamentos efectuados pela extinta Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento e ainda não transferidos

<sup>1</sup> O número de beneficiários desta linha de refinanciamento não foi indicado pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

<sup>2</sup> Empréstimos à República de Moçambique e à República Democrática de São Tomé e Príncipe.

para o Ministério da Economia<sup>1</sup>. Em 2009, não se registou qualquer evolução no valor destes créditos, nem na situação de mora em que se vêm mantendo.

#### 7.1.2.3.1.2 – Créditos resultantes da execução de garantias prestadas pelo Estado

Neste ponto analisam-se os créditos com origem em execução de garantias prestadas pelo Estado, nos termos da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, e do Decreto-Lei n.º 51/75, de 7 de Fevereiro (avales do IAPMEI) e, ainda, de seguros de crédito geridos pela COSEC e de fianças geridas pelo Banco Europeu de Investimento. A evolução registada em 2009 nos créditos desta natureza é apresentada no quadro seguinte.

**Quadro VII.8 – Créditos por execução de garantias - Evolução global em 2009**

(em milhares de euros)

Em recuperação em31-12-2008	Movimentos de 2009			Em recuperação em31-12-2009	Rendimentos
	Recuperações	Anulações	Novas execuções		
233 921,6	5 953,0	3 507,5	4 429,0	(a) 229 231,6	31,2

(a) Inclui ganhos cambiais no valor de € 341,5 milhares.

Fonte: DGTf.

Ouvida em contraditório a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças informou que “o valor da novas execuções indicado (...) não evidencia o reportado (...) quanto aos créditos referidos (...) cujo montante envolvido nas execuções realizadas em 2009 ascendeu a 13.380,2 milhares de euros, incluindo no que diz respeito ao processo da casa do Douro, 7.213,2 mil euros cujo pagamento foi efectuado através de saldos do OE 2008 e 172,6 mil euros referentes ao seguro dos vinhos empenhados ao Estado”.

Os pagamentos relativos ao aval prestado à Casa do Douro não foram incluídos nas novas execuções porque o Tribunal considera que tal despesa deveria ser classificada como “Passivos financeiros” dada a assunção de dívida pelo Estado e o acordo celebrado com a CGD para esse efeito.

O valor dos créditos por recuperar diminuiu, em 2009, € 4,7 milhões (2%). Esta evolução é explicada por novos pagamentos em execução de garantias no valor de € 4,4 milhões, anulações no valor de € 3,5 milhões e recuperações no valor de € 6,0 milhões.

De entre os créditos anulados ou extintos assume particular relevo o sobre a MESA – Indústria de Precisão que ascendeu a cerca de € 1,5 milhões e, de entre os valores recuperados, os do crédito sobre a Câmara Municipal de Oeiras, no valor de € 3 milhões, e sobre a CNEMA. Relativamente ao crédito sobre a CNEMA importa referir que ele ascendia a € 4.066.479,42, tendo sido pagos € 2.230.933,95 e perdoado o remanescente. Um primeiro plano de pagamento, aprovado por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças de 26/2/2008, previra o pagamento imediato de € 500.000 e o reembolso do restante em prestações semestrais ao longo de 12,5 anos, num total de € 3.828.333,39, com perdão de juros de mora e comissões de garantia em dívida. Não foi cumprido e a empresa apresentou ao Estado nova proposta de regularização da sua dívida: pagamento imediato do valor actualizado<sup>2</sup> do plano de pagamentos inicialmente acordado, isto é, os já referidos € 2.230.933,95. A

<sup>1</sup> Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento foi extinta pelo Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de Janeiro, prevendo-se que estes activos financeiros seriam transferidos para o Ministério da Economia, mediante despacho conjunto dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Economia.

<sup>2</sup> Taxa de actualização: 5%.



proposta foi aceite<sup>1</sup> e a empresa pagou. Mais tarde a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças apurou que os cálculos haviam sido mal feitos porque o valor em dívida era superior, € 4.066.479,42 e não € 3.828.333,39, e porque as prestações do plano inicial de pagamentos consideradas no cálculo eram anuais em vez de semestrais. Mas como corrigir o erro resultaria em prejuízo do Estado, a DGTF não procedeu a qualquer correcção, o que se considera adequado, tendo em conta que a operação envolveu um perdão parcial da dívida.

### 7.1.2.3.1.3 – Créditos resultantes da transferência de patrimónios

A extinção de empresas e organismos públicos tem, em muitos casos, sido acompanhada da transmissão para o Estado dos seus patrimónios residuais, ficando estes a cargo da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. Esses patrimónios incluem, frequentemente, créditos que lhe incumbe recuperar. Como foram introduzidos novos créditos, bem como numerosas correcções aos valores apresentados no ano precedente, o valor do crédito em 31-12-2008 é significativamente superior ao que consta no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 para a mesma data.

**Quadro VII.9 – Créditos transferidos para o Estado**  
**Evolução global em 2009**

(em milhares de euros)

Em recuperação em 31-12-2008	Movimentos de 2009				Em recuperação em 31-12-2009	Rendimentos
	Recuperações	Anulações	Outros	Novos créditos		
415 764,4	2 927,6	4 742,0	36 463,6	522,6	(a) 371 854,6	1 959,9

(a) Inclui perdas cambiais no valor de € 299,2 milhares.

Fonte: DGTF.

Os valores destes créditos e a evolução neles registada em 2009 são apresentados no quadro anterior. Trata-se de créditos vencidos que, originalmente, tinham naturezas muito diferenciadas. A sua recuperação, por via judicial ou extra-judicial, tem-se revelado difícil e arrasta-se há vários anos. A diminuição de 10,6% que se registou em 2009 (€ 43,9 milhões) compreende a recuperação de créditos no valor de € 2,9 milhões e a anulação de créditos no valor de € 4,7 milhões. Por outro lado, registaram-se outros movimentos no valor de € 36,5 milhões de créditos que compreendem:

- ◆ Parte dos créditos sobre a Fábrica Mendes Godinho, SA: Por extinção do Fundo de Abastecimento, do Instituto do Azeite e Produtos Oleaginosos e da EPAC, o Estado era credor da empresa pelo valor de € 618.465,34. A empresa, detida em 75% pela PARPÚBLICA, entrou em liquidação em 2007. O Estado aceitou o pagamento dos seus créditos mediante uma entrega em dinheiro, no valor de € 110.000, e uma cessão de créditos sobre fornecedores de valor não inferior a € 508.500<sup>2</sup>, perdendo juros de mora vencidos e vincendos. Os créditos sobre o Instituto do Azeite e Produtos Oleaginosos não constam da informação prestada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. Assim, o valor de € 362.261 incluído em outros movimentos corresponde à parte da cessão proporcional aos créditos do Fundo de Abastecimento e da EPAC<sup>3</sup>. Ouvida sobre esta questão, a DGTF esclareceu que embora o crédito sobre o Instituto do Azeite e Produtos Oleaginosos tivesse sido transferido para aquela Direcção-Geral, nos

<sup>1</sup> Despacho n.º 933/08 SETF, de 8/11/2008.

<sup>2</sup> Os créditos cedidos ascenderam a € 514.821,01.

<sup>3</sup> Já o pagamento em dinheiro foi totalmente imputado aos créditos sobre o Fundo de Abastecimento e a EPAC.

termos do Decreto Lei n.º 13/87, de 9 de Janeiro, “(...) a competência para a administração da liquidação do património daquele organismo foi atribuída ao abrigo do mesmo diploma, ao INGA, até ao julgamento das contas de gerência finais, pelo Tribunal de Contas, conforme disposto no Decreto-Lei n.º 230/2002, de 30 de Outubro. Apenas em Abril do corrente ano o IFAP, enquanto sucessor do INGA, comunicou estar em condições de proceder ao encerramento dos processos de liquidação e transmissão para esta Direcção-Geral dos processos pendentes, pois só este ano o Tribunal de Contas se pronunciou sobre a conta de gerência dos extintos organismos de Coordenação Económica, onde se integra o Instituto do Azeite e Produtos Oleaginosos”.

- ◆ Parte dos créditos sobre a MANTERO: Com a extinção da IPE – Investimentos e Participações Empresariais, foram transmitidos para o Estado créditos sobre a MANTERO, no montante de € 8.565.925,24, para além de uma participação de 43,5% na própria empresa. Por contrato de compra e venda de acções e cessão de suprimentos, celebrado em 26-3-2008, o Estado vendeu à FINAGRA esta participação, bem como suprimentos no valor de € 8.556.316,04<sup>1</sup>. Este valor corresponde ao das cessões de créditos acima indicado. O crédito remanescente, no valor de € 9.609,24, foi anulado por não se justificar qualquer procedimento adicional para a sua recuperação.
- ◆ Parte dos créditos sobre a PARPÚBLICA e a LOCACEST: Com a extinção da IPE – Investimentos e Participações Empresariais, foram transmitidos para o Estado créditos sobre a PARPÚBLICA, no valor de € 2.672.126,79 e resultantes da alienação de acções da ENATUR, e sobre a LOCACEST, no valor de € 24.618.111 resultantes da venda de bens imóveis e € 333.441,97 resultantes da venda de bens móveis. Este último valor foi contestado pela LOCACEST. Pelo Despacho n.º 2500/2003, de 31/12/2003 do Secretario de Estado do Tesouro e Finanças, foi fixado o saldo das transacções sobre activos da IPE, realizadas com a PARPÚBLICA, em € 139.500.006,23, favorável a esta última. Admitindo-se que este despacho considerou todos os créditos e débitos associados a operações relativas à extinção da IPE, os créditos sobre a PARPÚBLICA e sobre a LOCACEST resultantes da venda de bens imóveis foram extintos por compensação, bem como parte dos créditos sobre a LOCACEST resultantes da venda de bens móveis. O remanescente deste último crédito, € 78.696,23, foi anulado por se pressupor que o Estado aceitara o não reconhecimento parcial da dívida por parte da LOCACEST.

Estes créditos proporcionaram rendimentos no valor de cerca de € 2,0 milhões.

#### 7.1.2.3.2 – Participações sociais

Em 2009, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças geriu uma carteira que compreendia participações societárias e não societárias, designadamente em entidades públicas empresariais. No subsector dos serviços integrados foi, ainda, identificada uma outra participação social de valor reduzido. O valor nominal global destes activos cresceu € 1.398,4 milhões (10,6%) em 2009, variação que comporta perdas cambiais de € 11,1 milhares.

---

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



**Quadro VII.10 – Participações sociais - Evolução global em 2009**

(em milhares)

Tipo de activos	Valor (EUR)		Variação		Rendimentos	
	Em 31-12-2008	Em 31-12-2009	Em valor	Em %		
Participações societárias	8 642 940,1	9 767 816,5	1 124 876,4	13,0	CHF	0,1
					EUR	361 288,3
					USD	3,6
EPE	4 523 536,0	4 797 025,1	273 489,1	6,0	2.422,7	
Outras	12,0	12,0	0,0	0,0		
<b>Total</b>	<b>13 166 488,0</b>	<b>14 564 853,6</b>	<b>1 398 365,6</b>	<b>10,6</b>		

Fonte: DGTF e DGADR.

**7.1.2.3.2.1 – Participações societárias**

O quadro seguinte sintetiza as principais alterações no capital social das participações societárias, ocorridas em 2009.

**Quadro VII.11 – Operações com acções e quotas em 2009**

(em euros)

Empresas	Valor Nominal	Empresas	Valor Nominal
<b>Redução de capital</b>		<b>Aumento de capital</b>	
DECOVIZ	-4 988	Caixa Geral de Depósitos	1 000 000 000
SIMAB	-42 985 956	EDIA	95 760 000
TEVIZ	-1 005 934	EMA	12 000 000
TEVITOM	-4 988	EMPORDEF	16 200 000
<b>Extinção</b>		NAER	25
AMBELIS	-2 740	RTP	118 400 000
Coimbra Polis	-6 000 000	SIMAB	13 622 940
PEC-TEJO	-13 201 015	HCB	16 566 326
Sociedade Têxtil Cuca	-650 182	<b>Criação</b>	
<b>Alienação</b>		Arsenal do Alfeite, SA	32 400 000
SPE	-8 113 415	Polis Litoral Norte	13 833 000
HCB	-116 813 597	Polis Litoral Ria de Aveiro	17 192 000
<b>Realização de capital</b>		Polis Litoral Sudoeste	9 996 000
Arsenal do Alfeite	-32 400 000	SIEV	100 000
<b>Total</b>	<b>- 221 182 815</b>	<b>Total</b>	<b>1 346 070 291</b>
<b>Variação do ano</b>			<b>1 124 887 476</b>

Fonte: DGTF.

**7.1.2.3.2.1.1 – Aumentos e reduções de capital**

Em 2009, registam-se aumentos e reduções de capital social de nove empresas:

- ◆ Caixa Geral de Depósitos: por deliberação de 27/5/2009, o capital social foi elevado de € 3.500.000.000 para € 4.500.000.000, sendo este aumento integralmente subscrito e realizado pelo Estado, em numerário, através do Orçamento do Estado de 2009.

- ◆ EDIA: por deliberação de 17/3/2009, o capital social foi elevado de € 291.507.750 para € 387.267.750, sendo este aumento integralmente subscrito e realizado pelo Estado, em numerário, através do Orçamento do Estado de 2009.
- ◆ EMA: por deliberação de 26/12/2008, o capital social foi elevado de € 54.000.000 para € 66.000.000, sendo este aumento integralmente subscrito e realizado pelo Estado, em numerário, através do Orçamento do Estado de 2008.
- ◆ EMPORDEF: por deliberação de 14/9/2009, o capital social foi elevado de € 141.875.000 para € 158.075.000, sendo este aumento integralmente subscrito e realizado pelo Estado, em espécie, mediante a entrega da totalidade das acções da Arsenal do Alfeite que se encontravam realizadas em apenas 50% do seu valor.
- ◆ Hidroeléctrica de Cahora Bassa: O Estado participou no aumento de capital deliberado em 16/4/2009, assim elevando a sua participação de MZN 3.533.716.287 para MZN 4.121.323.887, e realizou o capital subscrito, em numerário, através do Orçamento do Estado de 2009.
- ◆ NAER: Em 2008, o Estado subscrevera acções de um aumento de capital social da empresa mas o valor realizado não correspondeu a um número inteiro de títulos. Para acertar a participação, o Estado subscreveu mais cinco acções e realizou, por despesa do Orçamento do Estado de 2009, a diferença entre o valor de subscrição destes títulos e o valor pago a mais em 2008.
- ◆ RTP – Rádio e Televisão de Portugal: por deliberações de 8/6/2009 e de 22/9/2009, o capital social de € 828.973.340 foi sucessivamente elevado para € 860.173.340 e para € 947.373.340, sendo os aumentos realizados pelo Estado em numerário, através do Orçamento do Estado de 2009, embora o segundo aumento apenas tenha sido realizado em € 31.200.000.
- ◆ SIMAB: por deliberação de 31/7/2009, o capital da empresa foi reduzido para € 7.522.943,96, para absorção de prejuízos, e em seguida aumentado para € 21.145.83,48 tendo o Estado subscrito o aumento que realizou parcialmente em numerário através do Orçamento do Estado de 2009, € 9.999.997,64, e o restante em espécie por conversão do crédito de capital e juros, resultante de um empréstimo que havia concedido à empresa em 2008.
- ◆ DECOVIZ: Por deliberação de 9/12/2008, o capital foi reduzido a zero e, em seguida, aumentado em € 25.000. Como o Estado não participou neste aumento, a sua quota passou de € 4.987,98 para zero.
- ◆ TEVITOM: Por deliberação de 10/12/2008, o capital foi reduzido a zero e, em seguida, aumentado em € 25.000. Como o Estado não participou neste aumento, a sua quota passou de € 4.987,98 para zero.
- ◆ TEVIZ – Têxtil de Vizela: Por deliberação de 11/12/2008, o capital social foi reduzido a zero e, em seguida, aumentado em € 100.004,59. Como o Estado não participou neste aumento, a sua participação passou de € 1.005.934,10 para zero.

As participações do Estado na DECOVIZ, TEVITOM e TEVIZ, que em 2009 viram o seu valor reduzido a zero, resultaram de dações em pagamento de dívidas fiscais ocorridas em 1999 e em 2000.





#### 7.1.2.3.2.1.2 – Criações e extinções

Em 2009, foram constituídas cinco novas sociedades com participação directa do Estado, das quais a Polis Litoral Ria de Aveiro, a Polis Litoral Norte e a Polis Litoral Sudoeste Formosa são sociedades cujo objecto se limita à realização de um determinado projecto ou conjunto de projectos de investimento e que têm uma duração limitada. As outras duas são a Arsenal do Alfeite e a SIEV – Sistema de Identificação Electrónica de Veículos, empresas de capitais exclusivamente públicos. Uma súmula das características destas operações consta do quadro seguinte.

Quadro VII.12 – Sociedades anónimas constituídas em 2009

(em euros)

Empresa	Legislação	Capital	Estado			
			Capital subscrito	Capital realizado	Forma de realização	Origem dos fundos
Polis Litoral Norte	D.L. 231/2008, de 28/11	26 100 000	13 833 000 (53%)	13 833 000	Numerário	OE 2008
Polis Litoral Ria de Aveiro	D.L.11/2009, de 12/1	30 700 000	17 192 000 (56%)	17 192 000	Numerário	OE 2009
Polis Litoral Sudoeste	D.L. 244/2009, de 22/9	19 600 000	9 996 000 (51%)	9 996 000	Numerário	OE 2009
Arsenal do Alfeite	D.L. 33/2009, de 5/2	32 400 000	32 400 000 (100%)	16 200 000	Numerário	Saldos Cap. 60 OE 2008
SIEV	D.L. 111/2009, de 18/5	100 000	100 000 (100%)	100 000	Numerário	OE 2009
<b>Total</b>			<b>73 521 000</b>			

No mesmo período foram extintas quatro sociedades participadas pelo Estado, uma das quais era uma sociedade de duração limitada, a CoimbraPolis. As restantes são a AMBELIS, a PEC Tejo – Indústria de Produtos Pecuários de Lisboa e Setúbal e a Sociedade Têxtil da CUCA. Como consequência, saíram da carteira do Estado títulos no valor nominal global de € 19.853.937.

#### 7.1.2.3.2.1.3 – Aquisição e alienação de participações

Em 2009, foram alienadas à PARPÚBLICA a totalidade das participações do Estado na Hidroeléctrica de Cahora Bassa, no valor nominal de MZN 4.121.323.887, e na Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, no valor nominal de € 8.113.415. Nos termos do Despacho n.º 995/2009-SETF, de 25/9/2009, o valor destes títulos foi fixado em € 140.001.372,44 e em € 28.007.508,58, respectivamente, e foram dados como contrapartida parcial de entregas de receitas de privatizações ainda não compensadas, designadamente, as entregas de receitas de privatizações da EDP, 7.ª fase, e REN, ocorridas em 2007 e 2008, respectivamente.

Conforme se afirmou no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007, e se reiterou no do ano seguinte, as entregas de receita que ocorreram em 2007 e 2008 violaram o disposto no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro, porque o despacho que as determinou não fixou as contrapartidas em activos a entregar pelo Estado à PARPÚBLICA. Consequentemente, como as receitas entregues pela PARPÚBLICA não tiveram compensação, constituiu-se uma dívida do Estado para com a empresa que, em 31-12-2008, ascendia a cerca de € 700 milhões.

Esta situação foi objecto de recomendação do Tribunal no Parecer de 2007, e, embora tenha registado uma evolução parcialmente positiva em 2009, não está ainda ultrapassada. Assim, o valor da dívida do Estado à PARPÚBLICA foi reduzido, ascendendo em 31-12-2009 a € 532,2 milhões.

#### 7.1.2.3.2.1.4 – Outras operações

Para realização do aumento de capital da EMPORDEF, saíram da carteira do Estado 6,48 milhões de acções da Arsenal do Alfeite, com o valor nominal de € 32,4 milhões e realizadas em 50%.

#### 7.1.2.3.2.2 – Participações não societárias

O quadro seguinte sintetiza as principais alterações ocorridas, em 2009, no capital estatutário das entidades públicas empresariais.

**Quadro VII.13 – Operações com capital estatutário de EPE**

(em euros)

<b>Empresas</b>	<b>Valor Nominal</b>	<b>Empresas</b>	<b>Valor Nominal</b>
<b>Redução de capital</b>		<b>Aumento de capital</b>	
Teatro Nacional D. Maria II	-1 370 240	Centro Hosp. de Coimbra	1 977 000
<b>Extinção (por fusão)</b>		Centro Hosp. de Lisboa Central	28 976 302
Hospital Nossa Senhora do Rosário	-29 930 000	Centro Hosp. de Vila Nova de Gaia/Espinho	12 315 000
Hospital São Sebastião	-29 930 000	Centro Hosp. de Trás-os-Montes e Alto Douro	7 815 000
<b>Outras</b>		Centro Hosp. do Alto Ave	4 434 000
Autoridade Met. Transportes de Lisboa	-2 500 000	Centro Hosp. do Médio Ave	9 651 791
Autoridade Met. Transportes do Porto	-2 500 000	Centro Hosp. do Porto	54 778 000
		Centro Hosp. do Tâmega e Sousa	7 419 000
		Hospitais da Universidade de Coimbra	9 988 540
		Hospital do Espírito Santo de Évora	4 388 535
		Hospital Infante D. Pedro	2 354 651
		Hospital Prof. Dr. Fernando da Fonseca	13 000 000
		OPART - Organismo de Produção Artística	2 000 000
		Parque Escolar	89 942 806
		Teatro Nacional D. Maria II	1 370 240
		Unidade Local de Saúde do Alto Minho	9 448 523
		<b>Criação</b>	
		Centro Hospitalar Barreiro Montijo	29 930 000
		Centro Hospitalar de Entre Douro e Vouga	29 930 000
		Hospital de Magalhães Lemos	20 000 000
<b>Total</b>	<b>-66 230 240</b>	<b>Total</b>	<b>339 719 388</b>
<b>Variação do ano</b>		<b>273 489 148</b>	

Fonte: DGTF.

Sobre esta questão, a DGTF, referiu que “o valor global indicado no aumento de capital da Unidade Local de Saúde do Alto Minho, EPE, não contempla a realização de capital efectuada em 23 de Dezembro de 2009, no valor de € 1.000.000,00”. Todavia, e de acordo com os critérios definidos nas Instruções n.º 1/2008-2ª Secção, este aumento de capital, apesar de suportado pelo OE/2009, só será considerado em 2010, dado que só foi formalizado/publicado em 9 de Março de 2010.

#### 7.1.2.3.2.2.1 – Aumentos e reduções de capital

Em 2009 registaram-se aumentos e reduções de capital estatutário de dezasseis entidades públicas empresariais:



- ◆ Centro Hospitalar de Coimbra: o Estado aumentou o capital estatutário em € 1.977.000 através do Orçamento do Estado de 2008.
- ◆ Centro Hospitalar de Lisboa Central: o Estado aumentou o capital estatutário em € 11.109.000 através do Orçamento do Estado de 2008, em € 5.658.000 através do Orçamento do Estado de 2009 e em € 12.209.302 por afectação de verbas da alienação de imóveis pertencentes a organismos do Ministério da Saúde<sup>1</sup>.
- ◆ Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia Espinho: o Estado aumentou o capital estatutário em € 12.315.000 através do Orçamento do Estado de 2009.
- ◆ Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro: o Estado aumentou o capital estatutário em € 7.815.000 através do Orçamento do Estado de 2009.
- ◆ Centro Hospitalar do Alto Ave: o Estado aumentou o capital estatutário em € 1.794.000 através do Orçamento do Estado de 2008 e em € 2.640.000 através do Orçamento do Estado de 2009.
- ◆ Centro Hospitalar do Médio Ave: o Estado aumentou o capital estatutário em € 3.075.000 através do Orçamento do Estado de 2008 e em € 2.914.000 através do Orçamento do Estado de 2009 e em € 3.662.791 por afectação de verbas da alienação de imóveis pertencentes a organismos do Ministério da Saúde<sup>2</sup>.
- ◆ Centro Hospitalar do Porto: o Estado aumentou o capital estatutário em € 26.289.000 através do Orçamento do Estado de 2008 e em € 28.489.000 através do Orçamento do Estado de 2009.
- ◆ Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa: o Estado aumentou o capital estatutário em € 7.419.000 através do Orçamento do Estado de 2009.
- ◆ Hospitais da Universidade de Coimbra: o Estado aumentou o capital estatutário em € 9.988.540 através do Orçamento do Estado de 2009.
- ◆ Hospital do Espírito Santo de Évora: o Estado aumentou o capital estatutário em € 1.249.000 através do Orçamento do Estado de 2009 e em € 3.139.535 por afectação de verbas da alienação de imóveis pertencentes a organismos do Ministério da Saúde<sup>3</sup>.
- ◆ Hospital Infante D. Pedro: o Estado aumentou o capital estatutário em € 2.354.651 por afectação de verbas da alienação de imóveis pertencentes a organismos do Ministério da Saúde<sup>4</sup>.
- ◆ Hospital Prof. Dr. Fernando Fonseca: o Estado aumentou o capital estatutário em € 13.000.000 através do Orçamento do Estado de 2009.
- ◆ OPART: o Estado aumentou o capital estatutário em € 2.000.000 através do Orçamento do Estado de 2008.
- ◆ Parque Escolar: o Estado aumentou o capital estatutário em € 89.942.806 realizando-o em espécie<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Ver Despacho n.º 22453/2009, publicado no Diário da República 2.ª série, de 12 de Outubro de 2009.

<sup>2</sup> Ver Despacho n.º 22453/2009, publicado no Diário da República 2.ª série, de 12 de Outubro de 2009.

<sup>3</sup> Ver Despacho n.º 22453/2009, publicado no Diário da República 2.ª série, de 12 de Outubro de 2009.

<sup>4</sup> Ver Despacho n.º 22453/2009, publicado no Diário da República 2.ª série, de 12 de Outubro de 2009.

<sup>5</sup> Os estatutos da empresa, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 41/2007, de 21 de Fevereiro, previam que o capital estatutário inicial fosse acrescido do valor dos bens do domínio privado do Estado, transmitidos para a empresa, após avaliação.

- ◆ Teatro Nacional de D. Maria II: o Estado aumentou e reduziu o capital estatutário em € 1.370.240 sendo a despesa realizada através do Orçamento do Estado de 2008.
- ◆ Unidade Local de Saúde do Alto Minho: o Estado aumentou o capital estatutário em € 3.706.485 através do Orçamento do Estado de 2009 e em € 5.742.038 por afectação de verbas da alienação de imóveis pertencentes a organismos do Ministério da Saúde<sup>1</sup>.

#### 7.1.2.3.2.2.2 – Criações e extinções

Em 2009, foram constituídas três novas entidades públicas empresariais, das quais duas por fusão de outras entidades públicas empresariais, que se extinguíram, com serviços de saúde ainda integrados na administração directa do Estado. Uma súmula das características destas operações consta do quadro seguinte.

**Quadro VII.14 – Entidades públicas empresariais constituídas em 2009**

(em euros)

Novas EPE Designação	Capital estatutário		EPE extintas por fusão
	Valor	Realização	
Centro Hospitalar do Barreiro Montijo	29 930 000	Capital do Hospital de Nossa Senhora do Rosário	Hospital de N. Senhora do Rosário
Centro Hospitalar de Entre Douro e Vouga	29 930 000	Capital do Hospital de S. Sebastião	Hospital de S. Sebastião
Hospital Magalhães de Lemos	20 000 000	Reservas e resultados do hospital Magalhães de Lemos	

Para além das duas entidades públicas empresariais já referidas, foram extintas por alteração da sua natureza jurídica<sup>2</sup>, a Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa e a Autoridade Metropolitana de Transportes do Porto.

#### 7.1.2.3.2.3 – Receitas

O Estado não arrecadou, em 2009, quaisquer receitas de alienação de empresas uma vez que as alienações à PARPÚBLICA apenas compensaram parte do valor em dívida à empresa. Assim, o ónus que impendia sobre o património financeiro do Estado, que ascendia a € 700,2 milhões em 31-12-2008, passou para € 532,0 em 31-12-2009. A receita orçamental proveniente da alienação de partes sociais, prevista no orçamento inicial, era de € 1.200 milhões. O gráfico seguinte traça a evolução deste tipo de receita, medida pela receita cobrada e pelo cumprimento das metas orçamentais.

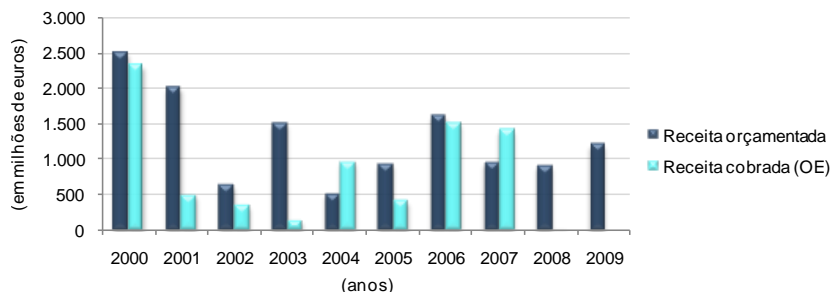
<sup>1</sup> Ver Despacho n.º 22453/2009, publicado no Diário da República 2.ª série, de 12 de Outubro de 2009.

<sup>2</sup> Lei n.º 1/2009, de 5 de Janeiro. As autoridades metropolitanas de transportes foram transformadas em organismos públicos dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.



*Handwritten signature*

Gráfico VII.1 – Receita da alienação de partes sociais do Estado  
2000 – 2009



As participações em análise proporcionaram ao Estado dividendos no valor de € 361,3 milhões, USD 3.621 e CHF 150, valor inferior ao de 2008 que fora de € 383,0 milhões, bem como € 2,4 milhões de remuneração de capital estatutário, valor que compara com € 8,8 milhares em 2008. Os dividendos recebidos em 2009 referem-se a dezasseis empresas, AdP – Águas de Portugal, ANA – Aeroportos de Portugal, Administração dos Portos do Douro e Leixões, Administração do Porto de Sines, Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, ASTRA ZENECA, Caixa Geral de Depósitos, CTT – Correios de Portugal, EDM – Empresa de Desenvolvimento Mineiro, Hidroeléctrica de Cahora Bassa, LISNAVE – Estaleiros Navais, Lusa – Agência de Notícias de Portugal, PÁRPA – Participações Públicas, Portugal Telecom, Zon Multimédia e SYINGENTA, e a remuneração de capital estatutário provém da NAV – Navegação Aérea de Portugal.

#### 7.1.2.3.3 – Outros activos financeiros

Inclui-se neste ponto informação sobre activos financeiros que, pela sua natureza, não se integram em qualquer dos outros pontos anteriores e que são geridos pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. Estão neste caso obrigações, unidades de participação em fundos de investimento, prestações acessórias de capital a empresas criadas para executar o Programa Polis e participações em organizações financeiras internacionais. A evolução registada em 2009 está sintetizada no quadro seguinte.

As participações de Portugal em organizações financeiras internacionais<sup>1</sup>, que são tituladas por acções ou títulos de participação, registaram em 2009 uma redução de valor nominal de € 22,3 milhões (1,0%). Esta variação resulta apenas de variações cambiais. Estes activos financeiros não proporcionaram quaisquer rendimentos.

<sup>1</sup> Agência Multilateral de Garantia de Investimentos, Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Asiático de Desenvolvimento, Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa, Banco Europeu de Investimento, Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, Corporação Interamericana de Investimentos, Fundo Comum para os Produtos de Base e Sociedade Financeira Internacional.

**Quadro VII.15 – Outros activos financeiros - Evolução global em 2009**

(em milhares de euros)

Tipo e activos	Valor		Variação		Rendimentos
	Em 31-12-2008	Em 31-12-2009	Em valor	Em %	
Organizações financeiras internacionais (a)	2 146 484,3	2 124 152,1	-22 332,1	-1,0	
Unidades de participação	467 345,6	527 345,6	60 000,0	12,8	2 031,9
Prestações acessórias de capital	68 905,7	64 961,6	-3 944,1	-5,7	
Obrigações	3 298,7	3 272,5	-26,2	-0,8	12,9
<b>Total</b>	<b>2 686 034,3</b>	<b>2 719 731,9</b>	<b>33 697,6</b>	<b>1,3</b>	<b>2 044,9</b>

(a) Apenas variações cambiais.

Fonte: DGTf.

A evolução apresentada para o valor das unidades de participação resulta da subscrição de 60.000 unidades do Fundo de Capital de Risco – Fundo de Recuperação que foi parcialmente realizada por despesa orçamental, Orçamento de 2009, no valor de € 4.478.518,29. O rendimento assinalado foi proporcionado pelo Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde.

A evolução apresentada para o valor das prestações acessórias de capital resulta das seguintes operações: realização por via orçamental de novas prestações sociais complementares à CacémPolis, no valor de € 302.806,08, e a anulação das anteriormente realizadas na CoimbraPolis, no valor de € 4.246.904, por extinção da empresa. O Estado não recebeu em partilha qualquer verba.

A evolução apresentada para o valor das obrigações resulta do reembolso de obrigações participantes emitidas por uma empresa, a Francisco Lopes Baptista, SA. O rendimento assinalado foi pago pelo mesmo emitente.

#### 7.1.2.4 – Análise comparativa entre os valores apurados e os constantes da Conta Geral do Estado

Neste ponto, procede-se à apreciação das despesas, receitas e outros fluxos, inscritos na Conta Geral do Estado de 2009 como associados a operações com activos financeiros, à luz das operações atrás descritas, tendo em vista avaliar a correcção dos elementos constantes da Conta.

Em matéria de despesas, importa referir que o universo de activos que originam as inscritas na Conta difere do atrás analisado por quanto, no caso do programa de crédito Par, a Conta reflecte os pagamentos feitos pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas e no ponto anterior estão registados os pagamentos feitos pelo Instituto aos mutuários das operações de crédito. Ora, de acordo com as regras do mandato conferido ao Instituto para gestão destes créditos do Estado, existe pelo menos um desfasamento de um trimestre entre os dois tipos de movimentos, uma vez que o Instituto apresenta à Direcção-Geral, para acerto de contas, relatórios trimestrais. Na prática, o desfasamento tem sido maior. Em 2009, foram feitos os acertos de contas do período que vai do 2.º trimestre de 2008 ao 3.º de 2009, isto é seis semestres. Assim, a despesa inscrita na Conta é de € 30.607,79 (2.º trimestre de 2008 ao 3.º de 2009) quando o valor atrás considerado é de € 19.962,45 (1.º a 4.º trimestres de 2009).

Por outro lado, a subscrição do capital do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial também se traduz em diferenças entre as despesas atrás analisadas e as registadas na Conta. O capital do Fundo não é titulado, isto é, não entrou na carteira do Estado qualquer título correspondente à realização do capital. Como tal não houve variação patrimonial, mas, houve despesa orçamental com contrapartida



em saldos da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, provenientes de receitas de alienação de imóveis e de rendas<sup>1</sup>. Esta despesa teria sido melhor classificada como transferência, em vez de o ser como aquisição de unidades de participação.

Sobre esta questão, a DGO, em sede de contraditório, referiu que “a respectiva contabilização como activo financeiro teve por base o diploma legal que procede à criação do Fundo (Decreto-Lei n.º 24/2009), determinando no seu artigo 3.º que “o fundo tem o capital inicial de 10 milhões de euros, subscrito integralmente pelo Estado através da DGTF”. Por sua vez, a Direcção Geral do Tesouro e das Finanças, em sede de contraditório, informou que “(...) as classificações económicas utilizadas tiveram por base o parecer da Direcção Geral do Orçamento, insito no Processo : P8134/2009 – 04 – MFAP – DGTF – FRCP – Crédito especial seo 1727, sobre o qual foi exarado despacho de 20/7/2009, do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento”.

Apesar do referido pela DGTF e DGO, o diploma em causa (Decreto-Lei n.º 24/2009) não faz qualquer referência a unidades de participação ou a qualquer outra forma de titularização do capital subscrito pelo Estado, pelo que não existe base para considerar tal capital como um activo do Estado.

Em matéria de receitas existem, também, diferenças a assinalar. Uma primeira é a que decorre da existência de receitas do património imobiliário que são contabilizadas com classificações idênticas às usadas para o património financeiro, mas, a mais relevante é a relativa a depósitos remunerados que, em regra, não são reportados ao abrigo das Instruções<sup>2</sup>, mas os seus juros são receita do Estado classificada em rendimentos da propriedade.

#### 7.1.2.4.1 – Despesas

A relação entre as despesas orçamentais e as variações patrimoniais analisadas que geraram pagamentos está sintetizada no quadro seguinte.

Quadro VII.16 – Despesas orçamentais e variações patrimoniais

(em euros)

Fontes de financiamento		Aplicações					
		Saldos Cap. 60 e reposições	Variações patrimoniais			Outra	
			2009	Seguintes	Anteriores		
Agrupamento 09	Subagrupamento						
	05 - Empréstimos a curto prazo	175 593 500		175 593 500			
	06 - Empréstimos a médio e longo prazo	218 945 256	1 902 790	217 042 466			
	07 - Acções e outras participações	1 407 131 430	5 000 000	1 307 511 180	94 170 250	450 000	
	08 - Unidades de participação	14 478 518		4 478 518		000 000 10	
	09 - Outros activos financeiros	10 801 865	3 301	4 763 315		249 035 6	
<b>Subtotal OE2009 (SI)</b>		<b>1 826 950 569</b>	<b>6 906 091</b>	<b>1 709 388 979</b>	<b>94 170 250</b>	<b>450 000</b>	<b>249 035 16</b>
Saldos Cap.60 OE2008		25.813.205		18 599 935			270 213 7
Ministério da Saúde		74.986.225		27 108 317	47 877 908		
<b>Total</b>		<b>1 927 750 000</b>	<b>6 906 091</b>	<b>1 755 097 231</b>	<b>142 048 158</b>	<b>450 000</b>	<b>23 248 519</b>

<sup>1</sup> E houve, também, receita do Estado uma vez que o Fundo, considerado em 2009 como sendo serviço integrado, registou como receita a verba recebida da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. Deveria ter sido contabilizada como transferência e não como activo financeiro.

<sup>2</sup> As Instruções remetem os depósitos para uma categoria residual na qual, a título exemplificativo, se diz estarem incluídos os depósitos a prazo. Nada de explícito é dito sobre outros depósitos remunerados.

Como se pode verificar, dos cerca de € 1.827 milhões de despesa com activos financeiros, contabilizados na Conta Geral do Estado de 2009 (subsector dos serviços integrados), apenas € 1.804 milhões, 98,7%, foram efectivamente gastos com tais finalidades em 2009. Destes só € 1.709 milhões correspondem a variações do património financeiro em 2009, enquanto € 450 milhares destinaram-se a realizar capital registado em anos anteriores e € 94,2 milhões foram aplicados na realização de capital que será registado em anos seguintes.

A restante despesa com activos financeiros registada na Conta de 2009 (subsector dos serviços integrados) compreende € 6,9 milhões que transitaram para 2010 por operações específicas do Tesouro como saldos do capítulo 60<sup>1</sup>, € 6,0 milhões que foram pagos à Caixa Geral de Depósitos e à Companhia de Seguros Fidelidade, € 10 milhões que foram utilizados para subscrição do capital inicial do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, como atrás se mencionou, e ainda uma variação cambial positiva que deverá ser regularizada em 2010 por meio de uma reposição não abatida<sup>2</sup>. O pagamento à Caixa Geral de Depósitos e à Companhia de Seguros Fidelidade foi incorrectamente classificado na rubrica “activos financeiros”<sup>3</sup>.

Por outro lado, as variações do património financeiro do subsector dos serviços integrados, em 2009, não foram suportadas apenas por despesa orçamental com activos financeiros desse subsector, registada na Conta de 2009 (subsector dos serviços integrados), mas também, por despesa realizada com saldos do capítulo 60 do Orçamento do Estado de 2008 (€ 18,6 milhões) e por despesa realizada pelo Ministério da Saúde que não está contabilizada no subsector dos serviços integrados (€ 27,1 milhões), mas, no sector dos serviços e fundos autónomos, com a classificação económica “transferências de capital – públicas”.

Em síntese: a despesa que está inscrita na Conta Geral do Estado de 2009 (serviços integrados) como associada a operações com activos financeiros está sobreavaliada em € 6,9 milhões (verba transferida por operações específicas do Tesouro, para ser utilizada em 2010), em € 16,0 milhões (despesa incorrectamente classificada como activos financeiros) e em € 3.300,95 que não foram repostos até ao final do ano, isto é, está globalmente sobreavaliada em € 22,9 milhões (1,3%).

Ouvida sobre o assunto, a DGO, na sua resposta, informou que “(...) existe uma norma na Lei do OE que permite que os saldos das dotações afectas, designadamente, a activos financeiros possam ser utilizados em despesas cujo pagamento seja realizável até Fevereiro do ano seguinte”.

O que acima foi referido, não pondo em causa a legalidade da transferência dos saldos do capítulo 60, apenas pretende fazer ressaltar, numa perspectiva de especialização de exercícios, que as despesas referidas foram efectivamente pagas em 2010, e não em 2009, estando a CGE/2009, de facto, sobreavaliada.

---

<sup>1</sup> Esta verba destinava-se à realização do capital social da Arco Ribeirinho, € 5.000.000, e a empréstimos às Câmaras Municipais de Celorico da Beira, € 1.674.622, e de Pedrógão Grande, € 226.168, integrados no PREDE. Foi convertida em receita, em 2010, porque as respectivas operações não se realizaram no prazo estipulado para a aplicação de saldos do capítulo 60. O empréstimo à Câmara Municipal de Celorico da Beira realizou-se com verbas do Orçamento de Estado de 2010. A Câmara Municipal de Pedrógão Grande desistiu da operação.

<sup>2</sup> O pagamento da 4.ª prestação de uma subscrição de acções do Banco Africano de Desenvolvimento, USD 98.920,70, foi realizado pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público a solicitação da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças. Para o efeito, a Direcção-Geral transferiu previamente para o Instituto a verba em euros que se estimou ser equivalente àquele valor em dólares. Quando o pagamento se concretizou apurou-se uma diferença cambial favorável, no valor de € 3.300,95, que não foi repostada em 2009.

<sup>3</sup> Ver relatório sobre a dívida garantida. Trata-se de pagamentos realizados nos termos do contrato celebrado entre o Estado e a Caixa em 32/12/2008, que têm a natureza de encargos da dívida pública, e do pagamento do seguro de vinhos dados como contragarantia do aval à Casa do Douro, que têm a natureza de aquisição de serviços.





Para além da informação sobre despesa constante dos mapas gerais, a Conta Geral do Estado de 2009 apresenta no “Mapa n.º 20 – Despesas excepcionais – Pagamentos efectivos” informação detalhada sobre este tipo de despesa que compreende os encargos com activos financeiros que se tem vindo a analisar. Verifica-se que o montante de pagamentos aí imputado a utilizações de empréstimos do programa PAR, € 164.092,29, está incorrecto porque este montante deveria ser de € 30.607,79 e está omissa a utilização de empréstimos da linha de crédito moratória do crédito à habitação própria permanente no valor de € 133.484,50. Ou de outro modo: o valor imputado ao crédito PAR deveria ter sido desdobrado em duas parcelas, uma relativa a este programa e outra relativa à moratória.

#### 7.1.2.4.2 – Receitas

Por razões diversas, a relação entre as receitas orçamentais associadas a activos financeiros e as variações patrimoniais analisadas é menos forte do que a que liga estas às despesas orçamentais com aqueles activos financeiros<sup>1</sup>. Assim, para avaliar a correcção dos valores inscritos na Conta Geral do Estado seguiu-se uma metodologia diferente. Por um lado, tomou-se em consideração as receitas reportadas pelos serviços integrados e associadas a activos financeiros enumerados nas Instruções e, por outro, recolheu-se informação adicional junto da Direcção-Geral do Orçamento e da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, referente a receitas de activos financeiros que não foram reportados pelas entidades que os geriram no ano de 2009<sup>2</sup>.

Os valores assim obtidos foram confrontados com os inscritos na Conta, dando origem ao quadro seguinte que apresenta os seguintes elementos:

- ◆ Coluna 1 – Valores inscritos na Conta Geral do Estado de 2009 para os capítulos 05 – Rendimentos da propriedade (excepto rendas) e 11 – Activos financeiros;
- ◆ Coluna 2 – Valores de receitas associadas a activos financeiros que integram o património financeiro consolidado do Estado, tal como foi definido em 7.1.2.3;
- ◆ Coluna 3 – Valores de receitas associadas a outros activos em relação aos quais se conhece a natureza do activo e da receita que originou;
- ◆ Coluna 4 – Valores de receitas identificadas como não relacionadas com qualquer activo e que estão incorrectamente classificadas;
- ◆ Coluna 5 – Valores de outras receitas cuja natureza, própria ou do activo que lhe deu origem, não foi possível identificar com total rigor.

<sup>1</sup> Para além do que adiante se analisa, existem restituições de receita associada ao património financeiro consolidado que originam diferenças entre as receitas consideradas como inscritas na Conta, que são as receitas líquidas, e as indicadas nos mapas enviados ao abrigo das Instruções.

<sup>2</sup> Neste caso estão serviços que não reportaram informação, embora a isso estivessem obrigados, e entidades que não são abrangidas pela obrigação de reporte.

**Quadro VII.17 – Receitas orçamentais e variações patrimoniais**

(em euros)

Capítulo	Grupo	CGE 2009 (1)	Receitas patrimoniais		Outras receitas	
			Património consolidado (2)	Outros patrimónios (3)	Não patrimoniais (4)	Outras (5)
05 – Rendimentos da propriedade	01	1 233 830	1 147 497	86 177		156
	02	722 075		529	610	720.936
	03	14 240 447	2 043 251	12 163 955		33.241
	05	1 125 308	626 786	498 529		-8
	06	8 522 984	8 522 984			
	07	123 710 928	123 710 928			
	08	449 538 065	240 000 000	209 538 065		
	09	884 832		884 832		
	<b>Subtotal</b>	<b>599 978 469</b>	<b>376 051 447</b>	<b>223 172 087</b>	<b>610</b>	<b>754 325</b>
11 – Activos financeiros	01	8 111			8 111	
	03	26 187	26 187			
	04	57 473			57 473	
	05	45 593 500	45 593 500			
	06	34 221 294	30 920 852	3 300 146		297
	07	18 304 310	18 303 510			800
	08	47 735	47 735			
	09	10 000 000			10 000 000	
	11	2 171 327	1 882 086	289 241		
	<b>Subtotal</b>	<b>110 429 937</b>	<b>96 773 869</b>	<b>3 589 386</b>	<b>10 065 584</b>	<b>1 097</b>

Uma primeira conclusão que se retira é que o património financeiro consolidado do Estado (serviços integrados) apenas explica 62,7% dos rendimentos da propriedade (excepto rendas) e 87,6% da receita de activos financeiros. No caso dos rendimentos da propriedade aquela relação é, essencialmente, explicada pelas receitas de outros patrimónios:

- ◆ Lucros do Banco de Portugal no valor de € 209,5 milhões (como o Banco de Portugal não é um activo do Estado, não figura na sua carteira de activos financeiros);
- ◆ Juros da dívida pública no valor de cerca de € 12,0 milhões, dos quais € 12.008.657,14 são juros de CEDIC (certificados especiais de dívida de curto prazo) que a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças não reportou (os títulos em causa são em simultâneo um activo e um passivo do Estado, pelo que foram retirados por consolidação); sobre esta questão, a DGTF esclareceu, em sede de contraditório, que a referida receita de juros, proveniente de CEDIC realizados com o capital inicial subscrito pelo Estado no Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS, foi considerada uma receita do Estado por respeitar a um período em que o Fundo, embora tendo já existência legal desde 2006, não tinha ainda iniciado a sua actividade.
- ◆ Remuneração dos títulos de participação do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana no valor de € 884,8 milhares (os títulos em causa são em simultâneo activo e passivo do Estado, pelo que foram retirados por consolidação);
- ◆ Receitas de outros patrimónios contabilizadas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, nos quais se incluem os créditos do extinto Fundo de Fomento da Habitação, no valor de cerca de € 579 milhares (a gestão é assegurada pela Caixa Geral de Depósitos, que não está abrangida pela obrigação de reporte, e pelo Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana);



- ◆ Receitas de alienação de património imobiliário no valor de € 150 milhares.

Também contribuem, significativamente, para a diferença entre os rendimentos do património financeiro consolidado e os constantes na Conta os valores registados na coluna 5 do quadro anterior que, de acordo com a informação prestada pela Direcção-Geral do Orçamento, estão na sua maioria associados a activos financeiros não reportados ao Tribunal, nos termos das Instruções. Assim, com a classificação económica 05.03.01 – Juros – Administrações públicas estão contabilizadas as seguintes verbas:

- ◆ € 1.254,78 entregue pela Marinha
- ◆ € 26.786,30 entregue por serviços da Força Aérea
- ◆ € 2.053,01 entregue pelo Exército
- ◆ € 11.675,04 entregue pelo Estado Maior da Força Aérea.

E com a classificação económica 05.02.01 Juros – Sociedades financeiras estão contabilizadas as verbas:

- ◆ € 85.302,21 entregue, entre outros serviços, por agrupamentos de escolas
- ◆ € 234.863,00 proveniente da Caixa Geral de Depósitos
- ◆ € 120.282,6 entregue pelo Estado Maior do Exército
- ◆ € 203.454,23 entregue pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
- ◆ € 60.759,76 entregue pela Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública
- ◆ € 13.214,74 entregue pela Guarda Nacional Republicana
- ◆ € 1.207,68 entregue pelo Estado Maior General das Forças Armadas
- ◆ € 1.990,44 entregue pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Admite-se que se trata, na generalidade dos casos, de juros de dívida pública ou de depósitos bancários, mas, com a informação de que se dispõe, não é seguro afirmá-lo. No caso de se tratar de juros de dívida pública ou de depósitos a prazo, os serviços tinham a obrigação de ter reportado ao Tribunal a existência de tais activos e não o fizeram.

Quanto às receitas de activos financeiros, a relação entre o total inscrito na Conta e o valor associado ao património financeiro consolidado do Estado (subsector dos serviços integrados) é mais forte, mas existem também receitas de outros patrimónios e erros de contabilização. Os outros patrimónios identificados incluem os créditos do extinto Fundo de Fomento da Habitação, que geraram receitas de cerca de € 3,3 milhões, créditos adquiridos à Segurança Social<sup>1</sup> que geraram uma receita adicional de

---

<sup>1</sup> Os créditos adquiridos à Segurança Social estão incluídos nos créditos resultantes da transferência de patrimónios (ver 7.2.3.1.3). Devido a dificuldades de identificação tempestiva dos pagamentos, que a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças tem alegado, os valores recuperados indicados nos mapas enviados ao abrigo das Instruções diferem da receita efectivamente arrecadada. O montante aqui apresentado é a diferença entre ambos.

cerca de € 0,3 milhões e créditos dos Serviços Sociais da Administração Pública<sup>1</sup> que originaram uma restituição de € 41.584,96.

As receitas indevidamente classificadas como activos financeiros incluem a receita do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, no montante de € 10 milhões, que, como já se referiu, deveria ter sido classificada como transferência<sup>2</sup>, uma receita entregue pelo Instituto Geográfico Português, no valor de € 57.472,80, resultante do saldo de um projecto designado por ATLAS, que foi classificada como proveniente de derivados financeiros, e uma verba no valor de € 8.111,18, entregue pela Direcção Regional de Agricultura e Pescas do Centro relativa a saldos de contas bancárias. A receita inscrita na Conta Geral do Estado com a classificação de activos financeiros está, assim, sobreavaliada em € 10.065.584 (9,1%).

A receita relacionada com os activos financeiros inventariados tem diversas origens (em particular no caso dos créditos transferidos para a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças) que incluem, por exemplo, bonificações de juros a devolver ao Estado, contribuições para a segurança social, etc. Deste modo, a receita que tem por origem o património financeiro consolidado do Estado está, ainda, contabilizada com outras classificações económicas (capítulos 04 – Taxas, multas e outras penalidades, 06 – Transferências correntes, 08 – Outras receitas correntes, 13 – Outras receitas de capital, 15 – Reposições não abatidas nos pagamentos e 16 – Saldos da gerência anterior) para as quais concorrem muitas outras fontes de receita o que torna impraticável proceder à verificação da contribuição do património financeiro para esse tipo de receitas. Uma súmula destas receitas é apresentada no quadro seguinte.

**Quadro VII.18 - Outras receitas**

(em euros)

Classificação económica	Montante
04.02.01	3 623 242,93
04.02.02	76 381,01
06.08.01	21 274,69
08.01.01	34 662,16
13.01.99	3 652 284,63
15.01.01	97 382,17
16.01.04	37 194,61
<b>Total</b>	<b>3968,2</b>

Fonte: DGTF.

#### 7.1.2.4.3 – Elementos informativos da CGE de 2009

A análise das variações patrimoniais reportadas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças mostra que os dados incluídos nos mapas 4 a 8 da Conta Geral do Estado de 2009 contêm as incorrecções que se resumem no quadro seguinte e que são de dois tipos. Por um lado, a informação prestada por aquela Direcção-Geral à Direcção-Geral do Orçamento omitiu a conversão em capital social da empresa de créditos do Estado sobre a SIMAB, no valor de € 3.622.941,88, e o perdão parcial de créditos sobre a CNEMA, resultantes da execução de avales, no valor de € 1.835.545,47 e, por outro, a Direcção-Geral do Orçamento não incluiu no mapa 8 parte dos créditos extintos que a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças reportara, designadamente € 6.599,06 de créditos perdoados à República de Moçambique e

<sup>1</sup> Serviço incluído no subsector dos serviços e fundos autónomos.

<sup>2</sup> A resposta da DGTF sobre esta questão consta do ponto 7.1.2.4.



€ 99.090,52 de créditos sobre a SIEMENS e € 6.984,22 de créditos sobre a TERMEC, extintos por decisão judicial.

**Quadro VII.19 – Outros movimentos**

(em euros)

	CGE 2009	DGTF		Valores omissos na CGE 2009
		Enviado à DGO	Reportado ao TC	
Mapa 4 (créditos satisfeitos por dação em pagamento ou compensação)	27 907 244,49	27 907 244,49	27 907 244,49	
Mapa 5 (créditos objecto de consolidação, alienação ou conversão em capital)	8 556 316,00	8 556 316,00	12 179 257,88	3 622 941,88
Mapa 7 (créditos extintos por prescrição)	3 006 205,53	3 006 205,53	3 006 205,53	
Mapa 8 (créditos anulados por força de decisão judicial ou por qualquer outra razão)	15 443 893,30	15 556 567,10	17 392 112,57	1 948 219,27

Fonte: DGTF.

Os valores constantes da Conta Geral do Estado de 2009 estão, assim, subavaliados em € 3,6 milhões no que respeita a créditos convertidos em capital (mapa 5) e em € 1,9 milhões quanto a créditos anulados por decisão judicial ou por outra razão (mapa 8).

Ouvidas sobre o presente ponto 7.1.2, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e a Direcção-Geral do Orçamento não apresentaram comentários.

### 7.1.3 – Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos

#### 7.1.3.1 – Enquadramento

A análise realizada recaiu sobre o património financeiro gerido pelos serviços e fundos autónomos (SFA)<sup>1</sup>, em termos da natureza, número, valor nominal<sup>2</sup> dos activos, abrangendo ainda os movimentos do ano e a posição das carteiras em 31-12-2008 e 31-12-2009.

Procedeu-se ainda ao confronto dos valores da receita e da despesa constantes da informação reportada ao Tribunal, com os inscritos, respectivamente, no capítulo 11 (receita) e no agrupamento 09 (despesa), no mapa 32 da Conta Geral do Estado de 2009 (Volume II - tomos XI e XII), com a designação “Discriminação das receitas e das despesas” e nos mapas de fluxos financeiros das contas de gerência dos vários serviços e fundos.

Comparativamente ao ano anterior<sup>3</sup> o universo dos SFA sofreu alterações, destacando-se:

<sup>1</sup> Abrangendo 90 entidades.

<sup>2</sup> Com excepção das unidades de participação em fundos de investimento, em que foi considerado, nalguns casos, o valor de cotação, por não existir valor nominal.

<sup>3</sup> Os critérios utilizados para excluir da análise um organismo correspondem à sua passagem para o subsector dos serviços integrados, em que o mesmo passará a integrar logo no início do ano o subsector que passará a integrar no final do ano, quando um organismo por extinção deixa de pertencer durante o ano em análise ao sector público administrativo, é mantido no início do ano com a informação da data até quando esteve em execução. No caso das Universidades e das suas Faculdades a passagem para o regime fundacional ocorreu em meados de Junho de 2009.

- ◆ A integração do património financeiro do Fundo Português de Carbono (FPC) organismo que passou a deter em 2009 autonomia administrativa e financeira<sup>1</sup>.
- ◆ A integração dos patrimónios financeiros da Escola Superior Agrária de Ponte de Lima no Instituto Politécnico de Viana do Castelo, da Escola Superior Agrária de Elvas no Instituto Politécnico de Portalegre, da Escola Superior Agrária de Santarém no Instituto Politécnico de Santarém e da Escola Superior de Comunicação Social de Lisboa no Instituto Politécnico de Lisboa, em virtude da perda de autonomia financeira destas Escolas, conforme estabelecido nos Estatutos<sup>2</sup> daqueles Institutos.
- ◆ A saída dos Serviços de Acção Social da Universidade Técnica, que deixaram de deter activos financeiros nos termos das Instruções do Tribunal.
- ◆ Inclusão da carteira de activos da Caixa Geral de Aposentações (CGA) e do Instituto de Orientação Profissional, os quais detêm activos financeiros nos termos das Instruções do Tribunal.

Importa ainda destacar as seguintes situações ocorridas no ano em apreço e que influenciaram, não só o valor global do património financeiro no final do ano, como também os movimentos registados:

- ◆ Transferência, apenas em 2009, do património financeiro do ex-INETI para a carteira do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (IAPMEI), já existente e para o Laboratório Nacional de Energia e Geologia<sup>3</sup> (LNEG), organismo para o qual transitaram as competências do ex-INETI na área da energia e geologia.
- ◆ Saída das Universidades do Porto e de Aveiro, as quais tiveram execução apenas até 30 de Junho na qualidade de Serviços e Fundos Autónomos, altura em que se processou a sua passagem para instituições de ensino superior público de natureza Fundacional<sup>4</sup>, nos termos dos Decretos-Leis n.º 96/2009 e 97/2009, de 27 de Abril, respectivamente. Estas entidades geriam no final de Junho um património financeiro no valor global de, respectivamente, € 5,2 milhões e € 11,2 milhões. Em consequência do exposto, ocorreu também a saída das unidades orgânicas das Universidades acima referidas: Faculdades de Engenharia e de Ciências e Serviços de Acção Social Escolar da Universidade do Porto e Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro, tendo também sido considerada apenas a execução orçamental destas entidades até 30 de Junho.
- ◆ Saída do Arsenal do Alfeite, em virtude da sua empresarialização, tendo o processo de extinção ocorrido nos termos do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 32/2009, de 5 de Fevereiro e dos estatutos da Arsenal do Alfeite, SA<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Nos termos da nova redacção do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 71/2006, de 24 de Agosto, alterado pelo n.º 3 do art.º 164.º da Lei do Orçamento do Estado para 2009.

<sup>2</sup> Despacho Normativo n.º 7/2009, de 6 de Fevereiro (Instituto Politécnico de Viana do Castelo), Despacho Normativo n.º 39/2008, 14 de Agosto (Instituto Politécnico de Portalegre), Despacho Normativo n.º 56/2008, de 4 de Novembro (Instituto Politécnico de Santarém) e Despacho Normativo n.º 20/2009, de 13 de Maio (Instituto Politécnico de Lisboa).

<sup>3</sup> Organismo criado pelo Decreto-lei n.º 354/2007, de 29 de Outubro e que ficou como gestor da carteira de títulos até à efectivação da respectiva transferência.

<sup>4</sup> Cujas transformações foram requeridas nos termos do disposto no n.º 12 do art.º 129.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, Regime jurídico das Instituições de ensino superior.

<sup>5</sup> Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 33/2009, de 5 de Fevereiro.



## Tribunal de Contas

*com*  
*Q. J. J. J.*  
*ruelby*

No quadro seguinte identificam-se os 90 SFA detentores de activos financeiros, durante o ano de 2009, nas condições referidas nas Instruções n.º 1/08.

Entidades	Tipos de activos		
	Créditos	Part. Sociais	Outros Activos
Administração Regional de Saúde do Alentejo		X	
Administração Regional de Saúde do Norte		X	
Arsenal do Alfeite		X	
Caixa Geral de Aposentações			X
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo		X	
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve		X	
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro		X	
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte		X	X
Escola Nacional de Saúde Pública		X	X
Faculdade de Ciências / Universidade de Lisboa	X	X	
Faculdade de Ciências / Universidade de Porto <sup>#(a)</sup>		X	
Faculdade de Ciências Médicas / Universidade Nova de Lisboa		X	
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas / Unvers. Nova de Lisboa		X	
Faculdade de Ciências e Tecnologia / Universidade de Coimbra		X	
Faculdade de Ciências e Tecnologia / Universidade Nova de Lisboa		X	
Faculdade de Economia / Universidade Nova de Lisboa		X	
Faculdade de Engenharia / Universidade Porto <sup>#</sup>		X	X
Faculdade de Medicina / Universidade de Coimbra		X	
Faculdade de Medicina Veterinária / Universidade Técnica de Lisboa			X
Fundação para a Ciência e a Tecnologia		X	X
Fundo de Acidentes de Trabalho			X
Fundo de Fomento Cultural	X	X	
Fundo de Garantia Automóvel		X	X
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	X	X	X
Fundo de Garantia de Depósitos			X
Fundo Português de Carbono			X
Fundo de Regularização da Dívida Pública			X
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	X		
Instituto de Apoio às PME'S e à Inovação	X	X	X
Instituto do Cinema e do Audiovisual	X	X	X
ICP – Autoridade Nacional de Comunicações		X	X
Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade		X	
Instituto do Desporto de Portugal		X	
Instituto de Emprego e Formação Profissional	X	X	X
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	X	X	X
Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público		X	
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	X	X	
Instituto de Higiene e Medicina Tropical / Univ. Nova de Lisboa		X	
Instituto de Meteorologia		X	
Instituto dos Museus e da Conservação		X	X
Instituto Nacional de Recursos Biológicos		X	
Instituto Nacional de Propriedade Industrial	X	X	
Instituto de Orientação Profissional			X
Instituto Politécnico de Beja		X	
Instituto Politécnico de Bragança		X	
Instituto Politécnico de Castelo Branco		X	
Instituto Politécnico de Coimbra		X	X
Instituto Politécnico de Leiria		X	
Instituto Politécnico de Lisboa		X	
Instituto Politécnico de Portalegre		X	
Instituto Politécnico do Porto	X	X	X

Entidades	Tipos de activos		
	Créditos	Part. Sociais	Outros Activos
Instituto Politécnico de Santarém		X	
Instituto Politécnico de Setúbal		X	
Instituto Politécnico de Tomar		X	
Instituto Politécnico de Viana do Castelo		X	
Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico		X	
Instituto Português de Qualidade		X	
Instituto Superior de Agronomia		X	
Instituto Superior de Economia e Gestão / Univ. Técnica de Lisboa		X	
Instituto Superior de Engenharia de Lisboa		X	
Instituto Superior de Engenharia do Porto		X	X
Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação/UNL		X	X
Instituto Superior Técnico		X	
Turismo de Portugal	X	X	X
Instituto de Tecnologia Química e Biológica / Univ. Nova de Lisboa		X	
Instituto dos Vinhos do Douro e Porto		X	
Laboratório Nacional de Energia e Geologia / ex-INETI	X	X	
Laboratório Nacional de Engenharia Civil		X	
Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento		X	
Oficinas Gerais de Material de Engenharia		X	
Serviços de Acção Social da Universidade dos Açores	X		
Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro #	X		
Serviços de Acção Social da Universidade de Lisboa	X		
Serviços de Acção Social da Universidade Nova de Lisboa	X	X	X
Serviços de Acção Social da Universidade do Porto #		X	
Serviços Sociais da Administração Pública	X		X
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	X		
Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública	X		
Universidade dos Açores		X	
Universidade do Algarve		X	
Universidade de Aveiro #	X	X	X
Universidade da Beira Interior		X	
Universidade de Coimbra		X	X
Universidade de Évora		X	
Universidade da Madeira		X	
Universidade do Minho		X	X
Universidade Nova de Lisboa		X	X
Universidade do Porto #	X	X	X
Universidade Técnica de Lisboa		X	
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro		X	
<b>Número de SFA/Activos</b>	<b>22</b>	<b>76</b>	<b>31</b>

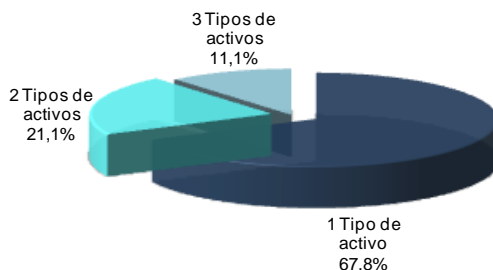
(a) As entidades assinaladas com (#) só tiveram execução na qualidade de SFA até 30 de Junho.

A maioria (68%) dos SFA continuou a deter uma carteira pouco diversificada, composta por um só tipo de activo, sendo predominantes as participações sociais. O gráfico seguinte ilustra a composição das carteiras dos SFA em termos de número de activos sob gestão.





Gráfico VII.2 – Distribuição do património dos SFA por tipo de activos



### 7.1.3.2 – Evolução global

O património financeiro global gerido por 90 SFA atingia no final do ano de 2009 o valor nominal de € 5.333,1 milhões, o que representa uma evolução de € 892,8 milhões (+20,1%), tendo proporcionado rendimentos no valor de € 38,7 milhões, quase metade do verificado em 2008.

Quadro VII.20 – Evolução do património financeiro dos serviços e fundos autónomos

(em milhares de euros)

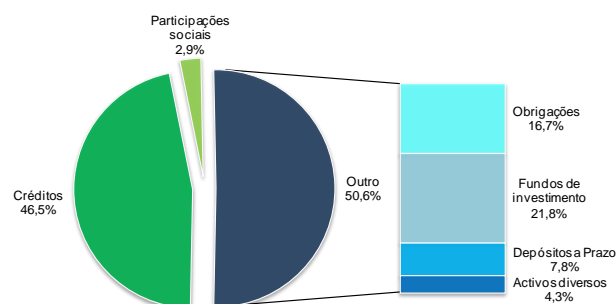
Tipos de activos	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2008	31-12-2009	Total	%	
Créditos	2 377 672,3	2 481 531,4	103 859,1	4,4	19 262,8
Participações sociais	115 989,9	152 158,5	36 168,5	31,2	740,9
Outros activos financeiros	1 946 640,1	2 699 407,2	752 767,1	38,7	18 739,9
<b>Total</b>	<b>4 440 302,4</b>	<b>5 333 097,1</b>	<b>892 794,7</b>	<b>20,1</b>	<b>38 743,6</b>

O valor global do património financeiro dos SFA em 31 de Dezembro de 2008 indicado no quadro supra não coincide com o constante do Parecer anterior em virtude, essencialmente, das correcções efectuadas por algumas entidades à informação prestada no ano anterior e à integração de activos já detidos em 2008 mas só agora declarados e das carteiras do FPC e da CGA.

Em termos globais, a variação registada no valor global dos activos financeiros objecto de análise é, essencialmente, explicada pelo aumento verificado na carteira dos “outros activos financeiros”, a qual passou a representar 50,6% do valor global do património financeiro e que, em conjunto com a carteira dos créditos, representam a quase totalidade (97%) daquele valor.

O gráfico seguinte ilustra a composição do património financeiro em 31 de Dezembro de 2009, bem como a composição da carteira dos “Outros activos financeiros”, a qual integra activos de natureza diferenciada.

**Gráfico VII.3 – Composição do património financeiro no final de 2009**



Face à dimensão do universo sob análise e ao valor pouco significativo de algumas carteiras, optou-se por evidenciar no quadro seguinte a evolução global do património financeiro das entidades gestoras cuja carteira era de valor superior a € 500 milhares no final do ano, uma vez que a maioria (68%) dos SFA continuava a deter carteiras inferiores àquele valor.

**Quadro VII.21 – Evolução global do património financeiro, por entidade gestora**

(em milhares de euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2008	31-12-2009	Total	%	
Instituto de Apoio às PME e à Inovação	1 499 012,8	2.225.932,8	726.920,0	48,5	429,0
Fundo de Garantia de Depósitos	836 150,0	767.130,0	-69.020,0	-8,3	1.905,9
Turismo de Portugal	530 724,9	653.441,9	122.717,0	23,1	3.846,8
Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana	591 017,3	569.519,3	-21.498,0	-3,6	10.651,4
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	266 993,8	286.535,6	19.541,8	7,3	7.953,8
Instituto do Emprego e Formação Profissional	186 131,8	197.934,9	11.803,1	6,3	1.184,2
Caixa Geral de Aposentações	39 800,0	160 652,8	120 852,8	303,7	1 428,6
Fundo de Garantia Automóvel	179 397,0	152.059,8	-27.337,1	-15,2	5.295,0
ICP Anacom	91 550,5	86.350,5	-5.200,0	-5,7	1.038,7
Fundo Português de Carbono	39 487,8	68.071,2	28.583,5	72,4	0,0
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	52 107,4	49.895,9	-2.211,5	-4,2	53,9
Instituto do Cinema e Audiovisual	24 845,8	25.822,7	976,9	3,9	0,0
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	17 458,7	20.802,0	3.343,3	19,1	1.092,4
Fundo de Acidentes de Trabalho	19 916,5	20.566,5	650,0	3,3	603,0
Fundação para a Ciência e Tecnologia	5 381,8	11.216,8	5.835,0	108,4	0,0
Instituto Superior Técnico	9 586,6	9.586,6	0,0	0,0	27,1
Comissão de Coordenação e Desenv. Regional do Norte	4 988,2	4.988,0	-0,3	0,0	0,0
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	2 489,7	2.706,0	216,3	8,7	147,2
Universidade do Minho	2 306,0	2.306,0	0,0	0,0	0,0
Instituto Politécnico de Coimbra	2 154,5	2.234,5	80,0	3,7	88,5
Instituto dos Museus e da Conservação	2 230,0	2.230,0	0,0	0,0	0,0
Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública	771,1	1.986,2	1.215,1	157,6	101,7
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria	1 800,7	1.800,0	-0,7	0,0	11,3
Universidade de Coimbra	1 706,6	1.733,6	27,0	1,6	0,1
Faculdade de Medicina Veterinária	5,1	925,1	920,0	17.930,9	0,0
Inst. de Conservação da Natureza e da Biodiversidade	902,4	902,4	0,0	0,0	0,0
Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa	639,1	639,1	0,0	0,0	0,0
Serviços Sociais da Administração Pública	562,4	511,4	-51,0	-9,1	0,0
Laboratório Nacional de Energia e Geologia	3 558,3	502,2	-3.056,0	-85,9	0,0
Outras (a)	26 625,6	4.113,2	-22 512,4	-84,6	2.885,1
<b>Total</b>	<b>4 440 302,4</b>	<b>5 333 097,1</b>	<b>892 794,7</b>	<b>20,1</b>	<b>38 743,6</b>

(a) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 61 SFA.



Da leitura do quadro observa-se que cerca de 79% do valor global do património financeiro se concentrava, em 31 de Dezembro de 2009, na carteira de quatro organismos: o IAPMEI, o Fundo de Garantia de Depósitos (FGD), o Turismo de Portugal e o Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU).

### 7.1.3.3 – Evolução por tipo de activos

#### 7.1.3.3.1 – Créditos

Os créditos objecto de análise decorrem da concessão de empréstimos de curto, médio e longo prazos, de subsídios reembolsáveis, concedidos no âmbito de diversos programas comunitários e de suprimentos. São ainda analisados, em pontos distintos, os créditos por execução de garantias e os créditos transmitidos, independentemente do prazo de reembolso estabelecido. O valor total dos créditos ascendia, no início de 2009 a € 2.377,7 milhões e no final a € 2.481,5 milhões, tendo proporcionado rendimentos no valor global de € 19,3 milhões.

#### 7.1.3.3.1.1 – Créditos por empréstimos

##### 7.1.3.3.1.1.1 – Considerações preambulares

A diferença entre o valor dos créditos por empréstimos apresentada no início do ano em apreço e o constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2008 resultou, essencialmente, das correcções efectuadas pelos serviços ao valor da dívida, designadamente pelo Turismo de Portugal e pelo Instituto de Acção Social das Forças Armadas.

Esta carteira era composta, quase na totalidade, por empréstimos<sup>1</sup>, representando os créditos por suprimentos, detidos por 8 SFA, apenas 0,3% (€ 7,8 milhões)<sup>2</sup> do valor total dos créditos em 31 de Dezembro de 2009.

A Assembleia da República<sup>3</sup> autorizou o Governo a conceder empréstimos pelos serviços e fundos autónomos até ao montante de € 396,25 milhões, tendo sido concedidos empréstimos de curto, médio e longo prazos no montante de € 430,5 milhões, o que ultrapassa o limite fixado na lei. Saliente-se ainda que a maioria desses empréstimos (81%), foram concedidos pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, IP e pelo Turismo de Portugal, IP no âmbito da execução do Quadro Comunitário de Apoio, sendo financiados por recursos comunitários.

##### 7.1.3.3.1.1.2 – Evolução global

São 21 os SFA que gerem créditos por empréstimos e subsídios reembolsáveis, continuando os mais significativos a ser detidos pelo IAPMEI, pelo IHRU e pelo Turismo de Portugal e que, no seu conjunto, representavam cerca de 86,0% do valor global em 31 de Dezembro de 2009.

<sup>1</sup> Alguns serviços utilizam a expressão “subsídios reembolsáveis” habitualmente quando não existe cobrança de juros, havendo apenas a obrigação de restituir o valor mutuado.

<sup>2</sup> Os créditos por suprimentos concedidos pelo Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo (FGCAM) e pelo IAPMEI representam 88,9 % desse valor.

<sup>3</sup> Ver n.º 2 do artigo 127.º da Lei do Orçamento do Estado para 2009.

**Quadro VII.22 – Evolução registada na carteira dos empréstimos concedidos**

(em milhares de euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2008	31-12-2009	Total	%	
Instituto de Apoio às PME e à Inovação	1 029 082,4	1 167 478,0	138 395,6	13,4	1,6
Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana	586 454,8	564 956,8	-21 498,0	-3,7	10 651,4
Turismo de Portugal	395 548,0	397 426,0	1 878,0	0,5	3 846,8
Instituto do Emprego e Formação Profissional	156 032,0	159 122,6	3 090,6	2,0	1 184,2
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	142 187,8	118 929,6	-23 258,2	-16,4	1 896,0
Instituto do Cinema e Audiovisual	22 826,1	23 803,0	976,9	4,3	0,0
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	17 458,7	20 802,0	3 343,3	19,1	1 092,4
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	15 351,9	15 140,4	-211,5	-1,4	53,9
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	2 489,7	2 706,0	216,3	8,7	147,2
Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública	771,1	1 986,2	1 215,1	157,6	101,7
Serviços Sociais da Administração Pública	562,3	511,3	-51,0	-9,1	0,0
Outras <sup>(a)</sup>	948,3	710,4	-237,9	-25,1	0,0
<b>Total</b>	<b>2 369 713,1</b>	<b>2 473 572,2</b>	<b>103 859,1</b>	<b>4,4</b>	<b>18 975,1</b>

(a) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 10 SFA.

Em 31 de Dezembro de 2009, o valor deste tipo de activos ascendia a € 2.473,6 milhões, reflectindo um acréscimo, de € 103,9 milhões (4,4%), tendo proporcionado rendimentos na ordem dos € 19,0 milhões, o que representa uma taxa implícita de 0,78%. A evolução registada continuou a ser influenciada significativamente pelas variações registadas nas carteiras mais representativas, a do IAPMEI (€ 138,4 milhões) e a do IHRU (€ -21,5 milhões).

A carteira do IAPMEI era constituída quase na totalidade por subsídios reembolsáveis concedidos ao abrigo de sistemas de incentivos integrados em programas como o PEDIP, SIR, IMIT, Energia, POE/PRIME e no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e do Fundo de Desenvolvimento Empresarial (FDE). A variação registada resultou, essencialmente, dos subsídios concedidos, no âmbito do FDE, do QREN e do POE/PRIME<sup>1</sup> (€ 249,2 milhões), deduzidos dos reembolsos de subsídios concedidos no âmbito dos vários programas sob sua gestão (€ 77,7 milhões) e dos abatimentos efectuados, relativos quer a prémios de realização (€ 7,3 milhões), quer à devolução de incentivos reembolsáveis<sup>2</sup>, cujas condições não foram cumpridas (€ 25,5 milhões).

Por sua vez, a variação registada na carteira do IHRU resultou, essencialmente, da concessão de empréstimos (€ 81,4 milhões), da capitalização de juros (€ 2,4 milhões), das amortizações de capital (€ 103,4 milhões) e do pagamento de juros em dívida (€ 0,4 milhões).

**7.1.3.3.1.2 – Créditos por garantias**

Os créditos com origem na execução de garantias prestadas, geridos pelo Turismo de Portugal e Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, não registaram em 2009 qualquer variação, mantendo-se o seu valor global em € 1,9 milhões. Os créditos do Turismo de Portugal, no valor de

<sup>1</sup> No âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio o Programa Operacional de Economia passou a designar-se “Programa de Incentivos à Modernização da Economia” por força da Resolução de Conselho de Ministros n.º 101/2003, publicada em 8 de Agosto.

<sup>2</sup> As receitas relativas às devoluções, com origem no incumprimento dos requisitos estabelecidos, nas faltas de pagamento graves e na prestação de falsas declarações, são abatidas aos valores dos créditos, sendo classificadas no capítulo 15 “Reposições não abatidas aos pagamentos”, caso não ocorram no mesmo ano da realização da despesa.



€ 1,2 milhões, são detidos sobre a Touring Club de Portugal, SA e a SOSUL - Sociedade Hoteleira do Sul, SA, e o da Faculdade de Ciências, no valor de € 0,6 milhões, sobre a associação ICAT - Instituto de Ciência Aplicada e Tecnologia.

### 7.1.3.3.1.3 – Outros créditos

Este ponto compreende apenas os créditos transitados em 2003 para o IAPMEI no âmbito da operação de permuta de acções<sup>1</sup> entre o Instituto e a ISÓSCELES, SA, cujo valor continuou, em 2009, a não registar qualquer alteração (€ 6,1 milhões). Estes créditos proporcionaram rendimentos no valor de € 0,3 milhões.

### 7.1.3.3.2 – Participações sociais

#### 7.1.3.3.2.1 – Considerações preambulares

Neste ponto estão integradas as participações em entidades societárias e não societárias, incluindo, as primeiras, acções de sociedades anónimas e de empresas municipais, assim como outras participações representadas por quotas e títulos de capital e, as segundas, participações em centros tecnológicos, associações sem fins lucrativos e instituições de utilidade pública, desde que tituladas por unidades de participação.

À semelhança do registado no ano anterior, continuaram a constar da carteira do Instituto de Desporto de Portugal (IDP) apenas as acções relativas a um grupo de empresas que exerciam a sua actividade nas ex-colónias portuguesas<sup>2</sup>, uma vez que o IDP continuou em 2009 sem esclarecer a situação das restantes acções reportadas em exercícios anteriores, referindo apenas que iria efectuar novas diligências no sentido de apurar essa situação. Assim, não se tendo o Instituto pronunciado no exercício de contraditório, volta a recomendar-se ao IDP que providencie no sentido de reconstituir todo o processo relacionado com a transferência e com a eventual alienação destas acções.

Relativamente à participação das Oficinas Gerais de Material de Engenharia (OGME) na sociedade SPEL - Sociedade Portuguesa de Pólvoras e Explosivos, SA<sup>3</sup>, verificou-se que estas acções continuaram a ser reportadas. Ouvidas sobre esta questão, as OGME não se pronunciaram, pelo que se mantém a recomendação do ano anterior no sentido de as Oficinas providenciarem a entrega das acções ao Banco Millennium/BCP<sup>4</sup> e da consequente contabilização do produto da respectiva venda. Por sua vez, as Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento tinham já informado que estavam em curso diligências no sentido de dar cumprimento à referida recomendação, mas que a sua contabilização só ocorreria em 2010.

Em relação à participação do Instituto dos Museus e da Conservação (IMC) na Sociedade Parques de Sintra Monte da Lua, SA, importa referir que o valor de participação declarado (€ 170.000) não corresponde ao efectivamente detido de € 850.000, correspondente a uma percentagem de 34% do

<sup>1</sup> Esta operação foi objecto de contrato de troca de acções e de créditos celebrado em 5 de Março de 2003.

<sup>2</sup> É de salientar que estas acções também não são declaradas pelo Instituto.

<sup>3</sup> Sobre esta sociedade foi formalizada, por parte da Infacal, uma proposta de aquisição da totalidade das acções, tendente ao domínio total. Tendo a INFACAL, no âmbito desta oferta, cumprido com todos os requisitos estabelecidos no art.º 490.º do CSC, tornou-se a efectiva titular de todas as acções, incluindo as detidas pelas OGME.

<sup>4</sup> Instituição onde foi realizado o depósito do contravalor.

capital social, tendo sido este o valor considerado na análise. Face ao exposto considera-se que o IMC deverá efectuar diligências junto à sociedade de forma a esclarecer qual o valor total da sua participação e proceder assim à correcção do respectivo valor. Em sede de contraditório, o Instituto informou que solicitou à Sociedade o relatório de contas relativo ao ano 2009 e a respectiva acta de aprovação para análise.

Em 2009 foi decidido, em procedimento administrativo oficioso, o encerramento da liquidação da sociedade E. H. Lima & C.<sup>1</sup>, cujo capital era totalmente detido pelo Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico (IGESPAR), tendo o Instituto continuado a declarar a referida participação no final do ano. Ouvido sobre esta questão, o Instituto não respondeu, pelo que se recomenda que tal situação seja tida em consideração no próximo reporte, corrigindo a informação remetida ao Tribunal de Contas.

A liquidação da Sociedade Ambelis foi também encerrada em Março de 2009, contudo algumas das entidades gestoras<sup>2</sup> continuaram a reportar a informação sobre a referida participação no final de 2009. Em sede de contraditório, o Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação não respondeu. Por sua vez, a Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Nova de Lisboa informou que efectuou as respectivas regularizações contabilísticas, não as reflectindo, por lapso, no mapa enviado ao Tribunal. Por fim, a Universidade Técnica de Lisboa informou que não teve conhecimento da referida liquidação. Face ao exposto, recomenda-se que essa situação seja considerada no próximo exercício, corrigindo-se a informação a remeter a este Tribunal.

Em 2009, esta carteira era gerida por 76 SFA e o seu valor nominal global ascendia, no final do ano, a € 152,2 milhões.

#### **7.1.3.3.2.2 – Participações societárias**

A carteira de acções, quotas e títulos de capital, cujo valor nominal ascendia no final do ano a € 134,0 milhões, registou um acréscimo de € 41,5 milhões (44,9%), tendo proporcionado dividendos no valor de € 0,7 milhões.

---

<sup>1</sup> Em 1992 o Estado adquiriu a totalidade do capital social desta sociedade, que era a proprietária do Teatro de São João, no Porto.

<sup>2</sup> O Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação e a Faculdade de Ciências Médicas da Universidade da Nova de Lisboa e a Universidade Técnica de Lisboa.



*Handwritten signature and initials in blue ink.*

**Quadro VII.23 – Evolução registada no valor da carteira de participações societárias**

(em milhares de euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12/2008	31-12-2009	Total	%	
Instituto de Apoio às PME e à Inovação	51 095,3	90 892,7	39 797,4	77,9	139,6
Turismo de Portugal	8 536,1	13 786,1	5 250,0	61,5	0,0
Fundo de Garantia Automóvel	9 519,3	9 519,3	0,0	0,0	555,4
Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana	4 560,0	4 560,0	0,0	0,0	0,0
Fundação para a Ciência e Tecnologia	3 369,8	3 369,8	0,0	0,0	0,0
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	5 222,5	3 222,5	-2 000,0	-38,3	0,0
Instituto Superior Técnico	3 038,3	3 038,3	0,0	0,0	27,1
Instituto do Cinema e Audiovisual	1 308,9	1 308,9	0,0	0,0	0,0
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria	915,7	915,0	-0,7	-0,1	11,3
Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade	902,4	902,4	0,0	0,0	0,0
Instituto dos Museus e da Conservação	850,0	850,0	0,0	0,0	0,0
Outras (a)	3 159,9	1 640,0	-1 519,9	-48,1	7,4
<b>Total</b>	<b>92 478,1</b>	<b>134 004,9</b>	<b>41 526,8</b>	<b>44,9</b>	<b>740,9</b>

(a) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 44 SFA

Para a variação verificada no ano contribuíram os movimentos associados à carteira de acções constantes do quadro seguinte.

**Quadro VII.24 – Movimentos de aumento e de redução da carteira de acções**

(em euros)

Movimentos de aumento				Movimentos de redução			
Tipo de movimento	Entidade participante	Acções entradas	Valor nominal global	Tipo de movimento	Entidade participante	Acções saídas	Valor nominal global
Aquisição/ Subscrições	Turismo de Portugal IAPMEI	5 250 000 22 758 016	5.250.000,00 38 749 999,84	Liquidações	FCM/UNL	10	68,50
					FCT/UNL	25	171,25
					FE/UNL	10	68,50
					IHMT/UNL	5	34,25
					ISEGI	5	34,25
					LNEC	100	685,00
					SASUNL	10	68,50
					ENSP	5	34,25
					FCSH/UNL	20	137,00
					UNL	5	34,25
					UTL	100	685,00
					ITQB/UNL	5	34,25
				IFAP	400 000	2 000 000,00	
Transferências	IAPMEI	318 376	1 047 948,14	Alienações	IAPMEI	500	500,00
				Transferências	Ex-INETI	318 376	1 047 948,14
<b>Total</b>		<b>28 326 392</b>	<b>45 047 947,98</b>	<b>Total</b>		<b>719 176</b>	<b>3 050 503,14</b>

No que respeita às quotas e títulos de capital, detidos por 17 SFA, o valor registado no final do ano de € 1,4 milhões reflecte um decréscimo de € 0,1 milhões (-8,2%), o qual foi significativamente influenciado pela transição para o regime de fundação pública de direito privado, da Universidade do Porto (UP) e da respectiva Faculdade de Engenharia (FE/UP). Assim, as variações a destacar são:

- ◆ Constituição da Sociedade ICNAS - Produção Unipessoal, Lda através de contrato de constituição em 25 de Maio de 2009, tendo como única accionista a Universidade de Coimbra (UC), com um capital social de € 50,0 milhares. Esta sociedade tem por objecto a operação do

ciclotrão sedeado no “Instituto de Ciências Nucleares Aplicadas à Saúde”, tendo em vista a produção, controlo de qualidade e disponibilização de radionuclídeos e radiofármacos.

- ◆ Criação da Cooperativa António Sérgio para a Economia Social - Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada, a qual sucedeu ao Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, IP, cujo capital social foi subscrito pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), na qualidade de representante do Estado no valor de € 200,0 milhares<sup>1</sup>. Esta cooperativa tem como objecto promover o fortalecimento do sector da economia social, aprofundando a cooperação entre o Estado e as organizações que o integram, tendo em vista estimular o seu potencial ao serviço da promoção do desenvolvimento sócio-económico do País.

#### 7.1.3.3.2.2.1 – Movimentos de aumento da carteira

O Turismo de Portugal e o IAPMEI reforçaram, em 2009, as suas participações nas sociedades de garantia mútua, subscrivendo os aumentos de capital social registados nestas sociedades, nos valores abaixo indicados:

**Quadro VII.25 – Aumentos do capital das sociedades de garantia mútua em 2009**

(em milhares de euros)

Sociedades	Turismo de Portugal		IAPMEI	
	N.º acções	Valor	N.º acções	Valor
SPGM	2 500 000	2 500	15 000 000	15 000
NORGARANTE	1 000 000	1 000	1 250 000	1 250
LISGARANTE	1 025 000	1 025	1 225 000	1 225
GARVAL	725 000	725	1 275 000	1 275

Para além destas, o IAPMEI subscreveu a totalidade do aumento de capital do “FRME - Fundo para a Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial, SGPS, SA” realizado em 2009, no valor nominal de € 20,0 milhões correspondente à subscrição de 13.490.010 acções. Este aumento foi realizado por duas tranches, sendo a primeira realizada por conta da receita de liquidação do Fundo FRIE IMIT/BES, no valor de € 8,8 milhões.

Embora prevista no Decreto-lei n.º 355/2007, de 29 de Outubro, por força das competências transferidas do ex-INETI, só em 2009 ocorreu a incorporação do património financeiro do organismo extinto no IAPMEI, abrangendo a totalidade das acções detidas pelo ex-INETI no valor de €1,0 milhão<sup>2</sup>.

#### 7.1.3.3.2.2.2 – Movimentos de redução da carteira

Em 2009, o IAPMEI, alienou a pequenas e médias empresas, no âmbito do sistema de caucionamento mútuo, 500 acções da LISGARANTE, uma vez que as empresas, para aderir ao sistema de caucionamento mútuo, têm de adquirir a qualidade de accionistas das sociedades de garantia mútua.

<sup>1</sup> O que representa 66% do capital social de € 302 milhares.

<sup>2</sup> Este património esteve, até à transferência para o IAPMEI, sob gestão do LNEG.





Na sequência da operação de transferência, referida no ponto anterior, saíram da carteira do ex-INETI acções de diversas entidades no valor total de € 1,0 milhões.

Em 2009 foram duas as sociedades que encerraram a sua actividade a SODAP - Sociedade de Desenvolvimento da Agricultura e Pescas, SA e, como já foi referido, a AMBELIS - Agência para a Modernização Económica de Lisboa, SA, cujas operações determinaram, respectivamente, a saída de 400.000 acções da carteira do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP), na qualidade de accionista da SODAP e de 200 acções das carteiras de várias instituições de ensino superior e 100 da carteira do Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), na qualidade de accionistas da AMBELIS.

#### 7.1.3.3.2.3 – Participações não societárias

O valor global desta carteira em 31-12-2008 sofreu uma alteração relativamente ao valor apresentado para a mesma data no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008 em função essencialmente da integração de participações não declaradas no anterior exercício e cujas subscrições ocorreram em anos anteriores a 2009<sup>1</sup>. Estes movimentos de correcção foram registados nas carteiras dos Institutos Politécnicos de Leiria e de Bragança, da Universidade do Minho e do Instituto Superior de Engenharia de Lisboa.

Esta carteira era gerida, em 2009, por 51 SFA e o seu valor nominal ascendia no final do ano a € 18,2 milhões, reflectindo um decréscimo de € -5,4 milhões (-22,8%).

Quadro VII.26 – Evolução registada no valor da carteira de participações não societárias

(em milhares de euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação	
	31-12-2008	31-12-2009	Total	%
Instituto Superior Técnico	6 548,3	6 548,3	0,0	0,0
Instituto de Apoio às PME e à Inovação	2 836,3	5 444,9	2 608,6	92,0
Universidade do Minho	2 013,4	2 013,4	0,0	0,0
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria	885,0	885,0	0,0	0,0
Universidade de Coimbra	820,8	821,3	0,5	0,1
Outras (a)	10 408,0	2 440,4	-7 967,6	-76,6
<b>Total</b>	<b>23 511,9</b>	<b>18 153,3</b>	<b>-5 358,5</b>	<b>-22,8</b>

(a) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 46 SFA, 4 das quais apenas apresentam execução até 30 de Junho (Universidade do Porto e respectivas Faculdades de Engenharia e de Ciências e Universidade de Aveiro), sendo excluídas da análise após essa data, situação que explica cerca de 77% da variação registada.

Das variações observadas nesta carteira destacam-se a transferência para a carteira do IAPMEI dos activos do ex-INETI<sup>2</sup> no valor de € 2,0 milhões e a realização, pelo mesmo Instituto, do aumento da participação no património associativo da INTELI, traduzido na subscrição de 600 unidades de participação no valor de € 0,6 milhões.

<sup>1</sup> Associação Pool-net- Portuguese Tooling Network (escritura de constituição 13 de Outubro de 2008), Associação para o Desenvolvimento do Brigantia Ecopark (escritura de constituição de 29 de Outubro de 2008), Associação para o Desenvolvimento do Régia-Douro Park (escritura de constituição de 29 de Outubro de 2008).

<sup>2</sup> Esta operação só foi concretizada em 2009, ocorrendo na carteira deste o movimento inverso.

Importa ainda referir que durante o ano foram constituídas duas entidades de natureza não societária, conforme se observa no quadro seguinte.

**Quadro VII.27 – Associações constituídas em 2009**

Designação	Diploma de Constituição	Objecto social/Finalidade	Património subscrito	Entidade participante
Associação Valor Pedra	Escritura 12/05/2009	Implementação de iniciativas relacionadas com o cluster das pedras naturais que visem a inovação, a qualificação e a modernização das empresas do Sector das Rochas Ornamentais e Industriais, fomentando a sustentabilidade ambiental, a internacionalização e a melhoria da competitividade empresarial, e que desenvolvam a cooperação entre Empresas, Associações Empresariais, Centro Tecnológico, Instituições de I&D, Centros de Formação e outras Entidades do Sector contribuindo para a dinamização de processos de transferência de tecnologia, de incremento da produtividade, competitividade e Inovação nas diversas actividades económico-productivas; a dinamização e promoção de todas as actividades que venham a ser definidas e aprovadas no âmbito do reconhecimento do cluster da pedra natural e dinamizar a transferência de conhecimentos e tecnologias para as empresas.	500 € 500 € 500 €	ISEP LNEG UTAD
INOVREGIO Associação de Inovação Regional	Escritura 17/07/2009	Promover a inovação, o desenvolvimento a nível económico-social e cultural a nível regional; Apoio à criação de organizações inovadoras e ao desenvolvimento das já existentes; Oferecer um conjunto de serviços integrados tais como a promoção do empreendedorismo, detecção e execução de projectos inovadores, detecção e execução de projectos de incentivo ao desenvolvimento regional e local com impacto nacional; Promover orientação estratégica e operacional formação profissional consultoria de gestão especializada e definição e implementação de sistema de apoio à gestão.	2 000 € 2 000 €	IPSantarem IPLeiria

#### 7.1.3.3.3 – Outros activos financeiros

Neste ponto do Parecer estão incluídos activos de natureza diferenciada, como as unidades de participação em fundos de investimento, as obrigações, os certificados de consignação geridos pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), as prestações acessórias e suplementares de capital, os depósitos a prazo e as participações em fundos cujo capital não seja titulado por unidades de participação, designadamente, no Fundo de Contragarantia Mútuo, no Fundo de Garantia para a Titularização de Créditos e em 2009, em vários Fundos de carbono.

O valor global desta carteira não corresponde ao valor que consta do anterior Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008, para a mesma data, em virtude essencialmente das alterações processadas nas carteiras de unidades de participação em fundos de investimento, dos depósitos a prazo e de participações em fundos não societários.

A evolução registada em 2009 no conjunto dos activos encontra-se sintetizada no quadro seguinte.

**Quadro VII.28 – Evolução registada no valor da carteira dos outros activos financeiros**

(em milhares de euros)

Tipo de Activos	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2008	31-12-2009	Total	%	
Unid. de participação em fundos de investimento	511 691,9	1 164 338,6	652 646,8	127,5	125,2
Obrigações	984 969,0	890 187,0	-94 782,0	-9,6	7 123,2
Depósitos a prazo	268 317,2	415 203,0	146 885,8	54,7	8 876,6
Participações em Fundos não societários	172 909,9	223 527,7	50 617,7	29,3	0,0
Prestações Acessórias e suplementares	6 258,1	6 150,9	-107,3	-1,7	0,0
Certificados de consignação	2 494,0	0,0	-2 494,0	-100,0	2 614,8
<b>Total</b>	<b>1 946 640,1</b>	<b>2 699 407,2</b>	<b>752 767,1</b>	<b>38,7</b>	<b>18 739,9</b>



### 7.1.3.3.3.1 – Unidades de participação em fundos de investimento

Em 2009, para além dos onze SFA, passou também a integrar esta carteira o Fundo Português de Carbono (FPC), o qual transitou do subsector dos serviços integrados, tal como foi explicado no ponto 7.1.3.1. Este Fundo geria participações em fundos de carbono tituladas por unidades de participação, cujo valor ascendia no início do ano a € 30,4 milhões.

A diferença registada entre o valor apresentado no anterior Parecer e o actual, à mesma data, é essencialmente explicada pela integração do património do FPC e também pelas alterações apresentadas pelo Turismo de Portugal aos valores anteriormente declarados.

Esta carteira continua a ser composta por unidades de participação em fundos de reestruturação e internacionalização empresarial, em fundos de capital de risco, num “trust fund”<sup>1</sup> depositado na Morgan Guaranty Trust Company of New York e, a partir de 2009, pelas participações em fundos de carbono.

O valor global desta carteira registou em 2009 um acréscimo bastante significativo de € 652,6 milhões (127,5%), totalizando em 31 de Dezembro de 2009 o valor de € 1.164,3 milhões e tendo proporcionado rendimentos no valor de € 0,1 milhões.

**Quadro VII.29 – Evolução registada no valor da carteira dos fundos de investimento**

(em milhares de euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2008	31-12-2009	Total	%	
Instituto de Apoio às PME e a Inovação	271 251,8	811 370,2	540 118,4	199,1	0,0
Turismo de Portugal	112 870,4	228 114,4	115 244,0	102,1	0,0
Fundo de Garantia Automóvel	37 508,3	36 083,2	-1 425,2	-3,8	112,6
Instituto do Emprego e Formação Profissional	30 000,0	30 000,0	0,0	0,0	0,0
Fundo Português de Carbono	30 442,6	28 755,8	-1 686,7	-5,5	0,0
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	19 533,0	19 533,0	0,0	0,0	0,0
Comissão de Coordenação e Des. Regional do Norte	4 988,0	4 988,0	0,0	0,0	0,0
Fundo de Acidentes de Trabalho	3 467,0	3 967,0	500,0	14,4	12,6
Universidade de Coimbra	840,5	816,3	-24,2	-2,9	0,0
Instituto do Cinema e do Audiovisual	710,8	710,8	0,0	0,0	0,0
Outras (a)	79,6	0,0	-79,6	-100,0	0,0
<b>Total</b>	<b>511 691,9</b>	<b>1 164 338,6</b>	<b>652 646,8</b>	<b>127,5</b>	<b>125,2</b>

(a) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 2 SFA.

O acréscimo registado foi determinado, em particular, pelos movimentos registados nas carteiras do IAPMEI e do Turismo de Portugal que se traduzem:

- ◆ Participação do IAPMEI na constituição do Fundo Autónomo de Apoio à Concentração e Consolidação de Empresas no valor de 175,0 milhões. Este Fundo foi criado pelo Decreto-Lei n.º 105/2009, de 12 de Maio, tendo como objectivos: a promoção do crescimento económico, a criação, a manutenção e a qualificação de emprego; o reforço da competitividade das empresas e da economia portuguesa; o incentivo à reestruturação, à concentração e à consolidação

<sup>1</sup> As unidades de participação deste Fundo resultaram da aplicação da verba de 1.000.000 USD doada pela Fundação SASAKAWA à Universidade de Coimbra, com o objectivo desta atribuir bolsas de estudo a recém-licenciados, conforme Protocolo assinado em 03/05/1993.

empresarial; e o estímulo do empreendedorismo, à dinâmica de crescimento e à expansão empresarial. Do capital subscrito (€ 175,0 milhões) foram apenas realizados € 20,0 milhões em 2009.

- ◆ Participação do IAPMEI e do Turismo de Portugal na constituição do Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas nos valores de € 50,0 milhões/cada. Este Fundo foi criado pelo Decreto-lei n.º 104/2009, de 12 de Maio e encontra-se vocacionado para a aquisição de imóveis integrados no património de empresas como forma de dotação destas mesmas empresas de recursos financeiros imediatos, normalmente acompanhada da reserva da utilização e direito ou obrigação de recompra desses mesmos imóveis pelas empresas transmitentes. Do valor do capital subscrito foi apenas realizado pelo IAPMEI € 45,0 milhões e pelo Turismo de Portugal, IP € 20,0 milhões.
- ◆ Aumento da participação do IAPMEI no FINOVA - Fundo de Apoio ao Financiamento e à Inovação, através da subscrição de 334.124 unidades de participação no valor de € 334,1 milhões, tendo apenas sido realizado € 202,6 milhões. O IAPMEI, na sua resposta, esclareceu que os valores da despesa constantes do mapa enviado ao Tribunal de Contas respeitam a valores realizados no ano de 2009 e que envolvem as Linhas de crédito PME Investe e outras iniciativas e que os valores comunicados no âmbito da Acção de Acompanhamento da Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da UE correspondem ao valor acumulado até ao final de 2009<sup>1</sup>. Quanto ao Turismo de Portugal, que subscreveu 15.244 unidades de participação no valor de € 15,2 milhões, mas declarou ter apenas realizado € 14,3 milhões, esclareceu, em sede de contraditório, que tal despesa foi contabilizada em 2009, mas que uma parte dela só foi considerada pelo FINOVA (PME Investimentos, SA) em 2010<sup>2</sup>.
- ◆ Alienação da participação detida pelo IAPMEI sobre o FICA - Fundo de Investimento para o Cinema e Audiovisual, representada por 33.000 unidades, à FINOVA, pelo valor de € 3,3 milhões cuja receita não foi realizada em 2009.
- ◆ Participação do Turismo de Portugal na constituição do “Fundo de Capital de Risco - Dinamização Turística” no valor de € 50,0 milhões, correspondente à subscrição total do capital inicial, tendo apenas sido realizado o valor de 20,0 milhões. Este Fundo tem por finalidade o reforço da competitividade do sector do Turismo.

#### 7.1.3.3.3.2 – Obrigações

Embora não integrem o valor global desta carteira, em virtude de já ter ocorrido o vencimento total da carteira, continuam a ser acompanhados os créditos geridos pelo IAPMEI relativos às obrigações participantes<sup>3</sup>, os quais, em 2009, registaram uma redução de € 0,1 milhões (-1,1%), com origem no reembolso parcial efectuado pela empresa FELINO - Fundação e Construções Mecânicas, SA, atingindo no final do ano o montante de € 10,0 milhões.

---

<sup>1</sup> O valor de realização do capital do FINOVA comunicado pelo IAPMEI ao Tribunal de Contas no âmbito das Instruções n.º 1/08-2.ª Secção, difere do valor apresentado no Relatório da Acção de Acompanhamento da Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da UE, que é de € 251,2 milhões.

<sup>2</sup> O valor de realização do capital do FINOVA comunicado pelo Turismo de Portugal, IP ao Tribunal de Contas no âmbito das Instruções n.º 1/08-2.ª Secção, difere do valor apresentado no Relatório da Acção de Acompanhamento da Execução em Portugal do Plano de Recuperação Financeira da UE, que é de € 9,8 milhões.

<sup>3</sup> E que resultam de algumas empresas emitentes não terem amortizado, nas datas previstas, a totalidade ou parte do capital das obrigações emitidas.



A carteira de obrigações era gerida por 4 SFA sendo, essencialmente, composta por títulos de dívida pública emitidos por soberanos da zona euro, os quais são detidos pelo Fundo de Garantia de Depósitos (FGD).

O valor global da carteira no final do ano ascendia a € 890,2 milhões, reflectindo um decréscimo de € 94,8 milhões (-9,6 %), determinado, essencialmente, pelas carteiras do FGD (€ -69,0 milhões) e do Fundo de Garantia Automóvel (FGA) (€ -25,9 milhões). Os rendimentos proporcionados por este tipo de activo ascenderam a € 7,1 milhões. Note-se que, apesar de se tratar de uma carteira que privilegia, ao contrário de outros activos, a obtenção de rendimento, a taxa de juro implícita (0,76%) é inferior à obtida nos créditos por empréstimos.

**Quadro VII.30 – Evolução registada no valor da carteira de obrigações**

(em milhares de euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2008	31-12-2009	Total	%	
Fundo de Garantia de Depósitos	836 150,0	767 130,0	-69 020,0	-8,3	1 905,9
Fundo de Garantia Automóvel	132 369,4	106 457,4	-25 912,0	-19,6	4 627,0
Fundo de Acidentes de Trabalho	16 449,5	16 599,5	150,0	0,9	590,4
Serviços Sociais da Administração Pública	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>984 969,0</b>	<b>890 187,0</b>	<b>-94 782,0</b>	<b>-9,6</b>	<b>7 123,2</b>

#### 7.1.3.3.3 – Depósitos a prazo

Esta carteira passou a ser gerida, em 2009, por 14 SFA, mais três do que no ano transacto, sendo que no final do ano anterior o Instituto Politécnico de Coimbra e a Caixa Geral de Aposentações já detinham depósitos a prazo mas não tinham reportado essa informação.

O valor global dos depósitos a prazo no final do ano ascendia a € 415,2 milhões, representando um acréscimo no valor de € 146,9 milhões (54,7%), tendo sido obtidos juros no valor global de 8,9 milhões.

**Quadro VII.31 – Evolução registada no valor da carteira dos depósitos a prazo**

(em milhares de euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31-12-2008	31-12-2009	Total	%	
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	121 400,0	164 200,0	42 800,0	35,3	6 057,8
ANACOM	91 550,0	86 350,0	-5 200,0	-5,7	1 038,7
Caixa Geral de Aposentações	39 800,0	160 652,8	120 852,8	303,7	1 428,6
Instituto Politécnico de Coimbra	2 000,0	2 080,0	80,0	4,0	88,5
Faculdade de Medicina Veterinária	5,1	925,1	920,0	17 930,9	0
Outras (a)	13 562,0	995,0	-12 567,0	-92,7	263,0
<b>Total</b>	<b>268 317,2</b>	<b>415 203,0</b>	<b>146 885,8</b>	<b>54,7</b>	<b>8 876,6</b>

(a) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 9 SFA, 4 das quais só reflectem a execução até 30 de Junho de 2009, sendo excluídas da análise após essa data, situação que explica cerca de 85% da variação ocorrida (€10,7 milhões).

#### 7.1.3.3.3.4 – Participação em fundos de natureza não societária

Este ponto integra as participações detidas no Fundo de Contragarantia Mútuo e no Fundo de Garantia para a Titularização de Créditos, as quais são objecto de análise neste ponto pelo facto de o capital destes fundos não ser representado por unidades de participação.

O Fundo de Contragarantia Mútuo<sup>1</sup> que incide sobre as garantias prestadas pelas sociedades de garantia mútua, por sua vez destinadas a assegurar o cumprimento de obrigações contraídas por accionistas/beneficiários dessas sociedades, era participado, no início do ano, pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), pelo IAPMEI, pelo IFAP e pelo Turismo de Portugal. Em 2009 foram registados reforços desta participação por parte da FCT e do IAPMEI, nos valores de respectivamente, € 5,8 milhões e € 6,0 milhões. Ainda em 2009 o IIEFP<sup>2</sup> subscreveu e realizou uma participação no capital do Fundo no valor de 8,5 milhões,

Por sua vez, o Fundo de Garantia para a Titularização de Créditos<sup>3</sup>, participado pelo IAPMEI e pelo Turismo de Portugal, tem por objecto a concessão de garantias no âmbito de operações de aquisição de títulos representativos de direitos de crédito relativos a pequenas e médias empresas de sectores de actividade enquadráveis no Programa Operacional da Economia (POE) e não registou em 2009 qualquer variação no seu valor nominal de 25,0 milhões.

No início do ano de 2009 passaram também a estar integradas as participações detidas pelo FPC<sup>4</sup> em diversos Fundos de carbono. Estas participações foram reforçadas em 2009, no valor de € 7,6 milhões e adquiridas novas participações no valor de € 22,6 milhões. As novas participações adquiridas em 2009 respeitam a *assigned amount units*<sup>5</sup> e a *certified emission reduction units*<sup>6</sup>, as quais visam o cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito do Protocolo de Quioto da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas.

#### 7.1.3.3.3.5 – Prestações suplementares e acessórias de capital

Em 2009, os créditos decorrentes de prestações acessórias e suplementares de capital eram geridos por 8 SFA, mais um comparativamente ao ano anterior, a Universidade do Minho, o que justifica a alteração face ao valor apresentado no anterior Parecer à data de 31 de Dezembro de 2008. Estes activos ascendiam no final do ano a € 6,2 milhões, reflectindo um decréscimo pouco significativo de € 0,1 milhões (-1,7%), o qual decorre da passagem das Universidades de Aveiro e do Porto para o regime fundacional.

Durante o ano o Turismo de Portugal concedeu prestações acessórias à Sociedade Parques de Sintra Monte da Lua, SA no valor de € 0,3 milhões.

---

<sup>1</sup> Pessoa colectiva de direito público, cuja administração cabe à SPGM - Sociedade de Investimentos, SA.

<sup>2</sup> Nos termos do Despacho Conjunto n.º 21.821/09, de 25 de Setembro, dos Ministros de Estado e das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade Social, o IIEFP ficou autorizado a realizar uma participação no capital do Fundo de Contragarantia Mútuo no valor de € 17.025.000.

<sup>3</sup> A sua gestão cabe à Sociedade PME-Investimentos, SA.

<sup>4</sup> Tal como foi referido no ponto 7.3.1, em 2009 este Fundo passou a deter autonomia financeira.

<sup>5</sup> Unidades atribuídas aos países do Anexo I do Protocolo de Quioto

<sup>6</sup> Unidades emitidas pelo Registo CDM (Clean Development Mechanism) e resultantes de projectos desenvolvidos ao abrigo dos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo



**Quadro VII.32 – Evolução registada no valor nominal da carteira de prestações suplementares e acessórias de capital**

(em milhares de euros)

SFA	Sociedade	Valor da Participação	Valor Nominal		Variação	
			31-12-2008	31-12-2009	Total	%
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	CREIVALOR, SA em Liquidação	46	3 360,0	3 360,0	0,0	0,0
Instituto dos Museus e da Conservação	Soc Parques de Sintra Monte da Lua SA	850	1 380,0	1 380,0	0,0	0,0
Turismo de Portugal	Soc Parques de Sintra Monte da Lua SA	375	1 035,0	1 380,0	345,0	33,3
Instituto Politécnico do Porto	SOGIST – Soc. de Incubação Sectorial, SA	106,7	28,3	28,3	0,0	0,0
Universidade do Minho	METICUBE- Sistemas de Informação, Comunicação e Multimédia, Lda	13	2,6	2,6	0,0	0,0
Outras (a)		-	452,3	0,0	-452,3	-100,0
<b>Total</b>		-	<b>6 258,1</b>	<b>6 150,9</b>	<b>-107,3</b>	<b>-1,7</b>

(a) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 3 SFA.

#### 7.1.3.3.3.6 – Certificados de Consignação

A amortização total destes certificados, detidos pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) e resultantes do contrato de consignação de fundos<sup>1</sup>, celebrado entre o Fundo e o ex-Banco Nacional Ultramarino, ocorreu em 2009, tendo proporcionado rendimentos no valor de 2,6 milhões.

#### 7.1.3.4 – Análise comparativa entre os valores apurados, os constantes da Conta Geral do Estado e os das contas de gerência

À semelhança de anos anteriores, continuou-se a proceder ao confronto da informação remetida pelos SFA ao abrigo das Instruções n.º 1/08-2.ª Secção com a constante da CGE de 2009 (mapa 32 “Discriminação das receitas e das despesas”), visando comprovar a fiabilidade da informação remetida pelos SFA e identificar eventuais organismos detentores de activos que não tivessem remetido ao Tribunal a correspondente informação. Procedeu-se ainda, relativamente ao universo dos SFA gestores de activos, à análise da informação constante das respectivas contas de gerência enviadas ao Tribunal.

##### 7.1.3.4.1 – Organismos constantes da CGE

Dos 90 organismos que, no exercício de 2009, remeteram informação relativa ao seu património financeiro<sup>2</sup>, apenas dois continuam a não estar identificados na Conta Geral do Estado como serviços e fundos autónomos, o Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo e o Fundo de Garantia de Depósitos, cuja situação será abordada no ponto seguinte.

Refira-se ainda que a maioria dos SFA que integram a análise, cerca de 65%, não registaram em 2009 quaisquer receitas e/ou despesas decorrentes dos activos sob sua gestão.

As rubricas da classificação económica confrontadas são, respectivamente, as integradas no capítulo 11 (da receita) e no agrupamento 09 (da despesa), ambos com a designação de “Activos Financeiros”,

<sup>1</sup> Fundos destinados ao apoio das pequenas e médias empresas.

<sup>2</sup> Não inclui os organismos que apenas prestaram informação sobre os títulos de dívida pública na sua posse, incluindo CEDIC.

que se relacionam com os activos objecto de análise. As diferenças em matéria de receitas e de despesas que continuaram a subsistir estiveram relacionadas, essencialmente, com as participações em entidades de natureza não societária, cujo património não é titulado<sup>1</sup>, bem como com aplicações em títulos de dívida pública de curto, médio e longo prazos, cuja informação não foi integrada no valor global do património financeiro, em virtude dos movimentos de consolidação realizados.

Relativamente à questão das despesas relacionadas com a participação dos SFA em entidades de natureza não societária e de que não resultam qualquer tipo de direito de crédito ou activo, o Tribunal, no anterior Parecer, sugeriu à DGO a emissão de orientações no sentido de uma uniforme classificação deste tipo de activos, por considerar que estas despesas não devem ser classificadas no agrupamento 09, tendo a DGO referido que iria proceder a um estudo sobre esta situação. Ouvida em contraditório, a DGO nada referiu sobre esta questão.

Saliente-se, ainda, que na CGE estão evidenciadas receitas e despesas relacionadas com activos financeiros de médio e longo prazo, para além das constantes do quadro seguinte, no montante de, respectivamente, € 147,5 milhões e € 135,6 milhões, respeitantes a 20 SFA e cujos valores não divergem dos declarados pelos organismos no âmbito da prestação de informação ao Tribunal.

Relativamente ao exercício em apreço continua a verificar-se a existência de diferenças entre os valores de receita e de despesa inscritos na CGE e os apurados<sup>2</sup> através da informação enviada, relativamente a 11 SFA, conforme pode ser observado no quadro seguinte.

**Quadro VII.33 – Serviços e Fundos Autónomos que apresentam divergências entre os valores de receita e de despesa apurados através das Instruções e os constantes da CGE**

(em euros)

Entidade/Ministério	Receitas			Despesas		
	11 Activos Financeiros			09 Activos Financeiros		
	CGE	Instruções	Diferença	CGE	Instruções	Diferença
Finanças e Administração Pública						
Serviços Sociais da Administração Pública	199 051,0	198 949,9	101,1	147 947,0	147 947,0	0,0
Administração Interna						
Serviços Sociais da PSP	934 810,4	937 037,8	-2 227,5	2 149 230,0	2 149 230,0	0,0
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	4 862 869,4	4 862 825,3	44,0	8 249 088,5	8 234 088,5	15 000,0
Economia e da Inovação						
IAPMEI	90 892 945,0	95 337 992,0	-4 445 047,0	580 915 946,0	580 915 946,0	0,0
Turismo de Portugal	47 643 150,0	47 363 675,4	279 474,6	119 573 029,0	119 423 028,6	150 000,5
Trabalho e Solidariedade Social						
Instituto do Emprego e Formação Profissional	8 791 932,2	7 805 513,4	986 418,8	9 018 178,0	9 118 127,0	-99 949,0
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior						
Instituto Politécnico de Santarém	0,0	0,0	0,0	0,0	2 000,0	-2 000,0
Instituto Politécnico de Bragança	0,0	0,0	0,0	99 293,0	52 500,0	46 793,0
Instituto Superior de Engenharia de Lisboa	0,0	0,0	0,0	0,0	500,0	-500,0
Instituto Superior de Engenharia do Porto	0,0	0,0	0,0	0,0	500,0	-500,0
Instituto Superior Técnico	0,0	0,0	0,0	1 500,0	500,0	1 000,0
<b>Total</b>	<b>153 324 757,9</b>	<b>156 505 993,8</b>	<b>-3 181 235,9</b>	<b>720 154 211,4</b>	<b>720 044 367,0</b>	<b>109 844,4</b>

<sup>1</sup> As quais não integram o âmbito das Instruções.

<sup>2</sup> Os valores apurados e objecto de comparação resultam por sua vez, da agregação de um conjunto de movimentos financeiros relativos aos activos financeiros de curto, médio e longo prazos geridos pelos SFA objecto de análise, tais como: subscrições, aquisições, amortizações, alienações, concessão e reembolso de empréstimos, etc.





## Tribunal de Contas

As divergências evidenciadas no quadro resultaram, essencialmente, das seguintes situações:

**SSAP** – A diferença registada na receita (€ 101,1) está relacionada com a falta de registo no mapa das Instruções de uma prestação naquele valor, cuja receita foi inscrita no capítulo 11 da CGE.

**SSPSP** – A diferença na receita (€ -2.227,5) está relacionada com o facto de estarem registadas no mapa das Instruções prestações que foram indevidamente cobradas e restituídas no ano, e que não foram registadas no capítulo 11 da CGE. Accionado o contraditório, os Serviços Sociais não responderam.

**SSGNR** – A diferença registada na receita (€ 44,0) resultou, segundo os Serviços, de diversos factores; arredondamentos processados na transição do escudo para o euro, da falta de integração das aplicações informáticas, das alterações de taxas de juros, etc.

Por sua vez, a diferença registada na despesa (€ 15.000) resultou da contabilização na CGE de um empréstimo concedido em 2008, mas cuja despesa só foi registada na contabilidade em 2009.

Na sua resposta, os SSGNR informaram nada ter a acrescentar.

**IAPMEI** – A diferença registada na receita (€ -4.445.047,0) deve-se ao facto das receitas provenientes dos reembolsos dos incentivos concedidos no âmbito do QCA II continuarem a não ser contabilizadas no capítulo 11 “Activos financeiros”, contrariamente à recomendação do Tribunal formulada em Pareceres anteriores.

Sobre esta situação o Instituto tem referido que a classificação destes reembolsos é realizada como Transferência de Capital e não como Activos Financeiros, em virtude de na altura da concessão ter sido essa classificação atribuída à despesa.

Na sua resposta, o IAPMEI, confirmou o descrito

**Turismo de Portugal** – A diferença registada na receita (€ 279.474,6) decorre de terem sido contabilizados incorrectamente, em sede de conta de gerência, os reembolsos relativos a incentivos não reembolsáveis (€ 89.964,3) e do registo duplicado de um recebimento (€ 189.510,6).

Por sua vez, a diferença registada na despesa (€ 150.000,5) está relacionada com o pagamento em 2009 da contribuição do Turismo de Portugal para o seu Fundo de Pensões, cuja gestão cabe a terceiros. Relativamente à contribuição para este Fundo, reitera-se o entendimento, constante dos Pareceres sobre as CGE de 2004 e de 2005, de que a referida despesa não deve integrar a rubrica de activos, uma vez que nos termos da Directriz n.º 19/97 da Comissão de Normalização Contabilística, estas despesas não são contabilizadas em contas de investimento financeiro.

Ouvido sobre as diferenças registadas, o Instituto confirmou o descrito e informou que relativamente às despesas relacionadas com o Fundo de Pensões “(...) *passou a aplicar, com efeitos a Janeiro de 2010, a metodologia constante da referida DC, não contabilizando em investimentos financeiros aquelas despesas*”.

**IEFP** – A diferença registada na receita (€ 986.418,8) respeita à inclusão no capítulo 11 da CGE das receitas de juros cobrados pelos serviços de finanças, relativos à execução de processos de cobrança coerciva.

Em sede de contraditório, o IIEFP referiu que procede de facto à contabilização de capital e juros respeitantes a cobranças coercivas no capítulo 11, porque a informação recebida da Direcção Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros não possui o detalhe necessário à desagregação dos valores recebidos. Só posteriormente e para efeitos do mapa enviado ao Tribunal de Contas, é que o IIEFP procede à identificação de tais valores e os imputa aos correspondentes devedores.

Por sua vez, a diferença registada na despesa (€ -99.949) respeita à incorrecta contabilização de um empréstimo na rubrica 05.01 “Subsídios – Sociedades e quase sociedades não financeiras”.

Sobre esta questão, o Instituto, na sua resposta, apenas confirma o descrito.

**IPSantarém** – A despesa apurada através do mapa das Instruções inclui a realização da participação na associação INOVREGIO, subscrita em 2009, mas em termos de contabilidade tal despesa foi incorrectamente classificada na rubrica 02.02 “Aquisição de bens e serviços – Aquisição de serviços”.

Na sua resposta, o Instituto reconhece o lapso, informando que “(...) *futuras situações desta natureza serão devidamente classificadas na rubrica correcta*”.

**IPBragança** – A diferença registada na despesa (€ 46.793) está associada à errada contabilização no agrupamento 09 da CGE das despesas relativas a participações em entidades de natureza não societária, cujas participações não são consideradas nos termos das Instruções como activos financeiros.

Refira-se ainda que o valor de despesa contabilizado na conta de gerência apresentada ao Tribunal de Contas difere do inscrito na CGE, pelo facto de já não ter sido possível registar no Sistema de Informação de Gestão Orçamental uma correcção realizada em sede daquela conta.

Instado a pronunciar-se, o Instituto não respondeu.

**ISEL e ISEP** – As despesas apuradas relativamente a estas duas entidades, no valor de € 500, respeitam à errada contabilização na rubrica 04.07 “Transferências correntes – Instituições sem fins lucrativos” das despesas associadas à subscrição e realização das participações nas associações POOL NET-Portuguese Tooling Network e Valor Pedra, respectivamente.

Ouvidos sobre esta questão, o ISEP reconhece o lapso informando que em operações futuras terão em consideração a informação prestada e o ISEL refere que “(...) *esse erro foi detectado aquando da elaboração da Conta de Gerência (...) tendo sido efectuados os necessários registos contabilísticos patrimoniais de regularização (...)*” e que “(...) *por lapso, não foram efectuados os respectivos movimentos de regularização nas correspondentes rubricas de classificação económica (...)*”.

**IST** – A despesa registada na CGE no valor de € 1.500 respeita ao pagamento de uma quota anual à associação FUNDEC, cuja despesa foi erradamente classificada no agrupamento 09. Por sua vez, a despesa apurada através do mapa das Instruções no valor de € 500 relativa à realização da participação na associação POOL NET - Portuguese Tooling Network foi contabilizada indevidamente na rubrica 04.07 “Transferências correntes – Instituições sem fins lucrativos”.

Accionado o contraditório, o Instituto não respondeu.

Ouvida, em sede de contraditório, a DGO apenas refere que “(...) *submeteu uma informação à consideração superior, que se encontra neste momento em ponderação*”.



#### 7.1.3.4.2 – Entidades que não integram os mapas da CGE

Nos termos da Lei de enquadramento orçamental, as receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos<sup>1</sup> devem constar da CGE, sendo para o efeito consideradas todas as entidades com autonomia administrativa e financeira e receitas próprias, com exclusão apenas das que têm natureza e forma de empresa, de associação pública ou de fundação pública. Contudo, conforme tem sido referido nos anteriores Pareceres, o Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo e o Fundo de Garantia de Depósitos continuam a não integrar o mapa com a “Discriminação das receitas e das despesas” da CGE. Questionada a DGO no Parecer anterior, informou que o critério seguido para a integração destes Fundos no Orçamento de Estado devia de ser o do regime do Banco de Portugal, e que tinha submetido uma proposta ao Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento para esclarecimento do estatuto jurídico destes Fundos.

Ouvida em sede de contraditório do presente Parecer, a DGO nada adiantou sobre este ponto.

Relativamente a este assunto o Tribunal considera, tendo em conta que o Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, tal como o Fundo de Garantia de Depósitos, dispõem de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira próprias, que o critério do regime da entidade gestora não faz sentido nestes casos (n.º 3 do artigo 2º da LEO), pelo que os Fundos em questão deveriam integrar o OE e a CGE.

#### 7.1.4 – Aplicação da receita de alienação de partes sociais do Estado

A Conta Geral do Estado de 2009 não regista receitas de alienação de partes sociais de empresas. Em 2009, o Fundo de Regularização da Dívida Pública contou com o saldo transitado do ano anterior, no valor de € 7,7 milhões, e recebeu € 6,7 milhões de juros e reembolsos de empréstimos e de outras aplicações financeiras efectuadas<sup>2</sup>. Tinha, assim, disponível para aplicações € 14,4 milhões. A afectação desta verba às aplicações previstas na lei<sup>3</sup>, a saber, amortização de dívida pública, amortização de dívida do sector empresarial do Estado, serviço da dívida resultante de nacionalizações e novas aplicações de capital no sector produtivo, bem como as aplicações efectivamente realizadas no ano em apreço, são as que se apresentam no quadro seguinte.

Em resultado das operações realizadas, transitou para 2010 um saldo no valor de € 14.126.844,05, do qual € 13.598.160,62 estavam afectos a aumentos de capital, aquisição de acções e empréstimos e € 528.683,43 a anulação e amortização de dívida pública.

<sup>1</sup> Cf. n.º 4 do art.º 76º da Lei n.º 91/2001, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

<sup>2</sup> Exclui reembolsos de aplicações de curto prazo.

<sup>3</sup> CRP e artigo 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril.

**Quadro VII.34 – Afecção das receitas de privatizações**

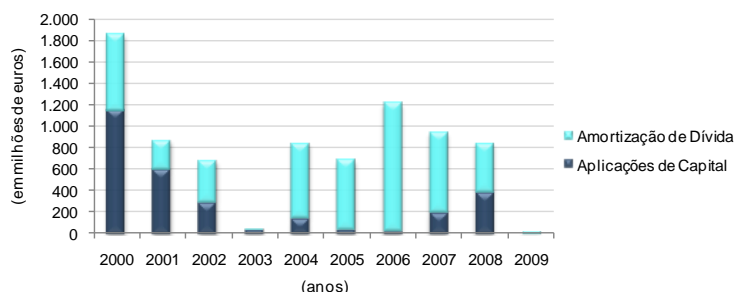
(em euros)

	Afecção de verbas		
	Aplicações de capital	Amortização de dívida	Total
<b>Saldo de 2008</b>	<b>7 448 611,26</b>	<b>254 917,49</b>	<b>7 703 528,75</b>
Receitas de privatizações	0,00	0,00	0,00
Outras receitas	6 152 885,46	500 000,00	6 652 885,46
Total das disponibilidades	13 601 496,72	754 917,49	14 356 414,21
Emolumentos do TC	3 336,10	13 344,40	16 680,50
Anulação de dívida		212 889,66	212 889,66
<b>Saldo para 2010</b>	<b>13 598 160,62</b>	<b>528 683,43</b>	<b>14 126 844,05</b>

As aplicações realizadas na anulação de dívida pública respeitam o disposto na Lei-Quadro das privatizações. Sobre a utilização de receitas do Fundo de Regularização da Dívida Pública no pagamento de encargos correntes, como são os emolumentos, o Tribunal de Contas já se pronunciou em anteriores Pareceres. Na medida em que o Fundo recebe receitas de privatizações de empresas que não foram nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, não é possível afirmar que a aplicação em causa violou aquela lei. Por outro lado, a alteração ao diploma orgânico que rege o Fundo de Regularização da Dívida Pública<sup>1</sup> permite expressamente que este tipo de despesas seja suportado pelo Fundo.

O gráfico seguinte mostra a evolução dos montantes das receitas de privatizações aplicados na amortização de dívida pública e em novas aplicações de capital, nos últimos dez anos.

**Gráfico VII.4 – Repartição das aplicações de receitas de privatizações 2000-2009**



Ouvido sobre este ponto 7.1.4, o IGCP, entidade gestora do FRDP, informou que confirmava os valores indicados e que o texto lhe não suscitava comentários.

Ouvido sobre ponto 7.1, o Ministro de Estado e das Finanças reiterou os comentários que foram apresentados pela DGO e pela DGTF relativamente aos pontos 7.1.1 e 7.1.2.

<sup>1</sup> Introduzida pelo artigo 147.º da Lei do Orçamento do Estado para 2009



## 7.2 – Património Imobiliário

Face ao disposto na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas<sup>1</sup>, o inventário e o balanço do património do Estado, bem como as alterações patrimoniais, devem ser objecto de apreciação pelo Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE).

No Parecer sobre a CGE 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 sem incluir os mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial que devem, nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)<sup>2</sup>, acompanhar a Conta;
- ◆ se verificaram<sup>3</sup> divergências significativas entre os valores registados na Conta e os apurados pelo Tribunal;
- ◆ a informação prestada pelo Governo à Assembleia da República sobre a aquisição, oneração e alienação dos imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos<sup>4</sup> não era integral nem fíavel.

Em contraditório, a DGO alegou, quanto à não inclusão na CGE dos mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial, que a apresentação destes mapas apenas será obrigatória quando todos os serviços a que se referem tiverem adoptado o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

O Tribunal recorda que a primeira conclusão da síntese dos Pareceres anteriores foi para criticar a falta de aplicação do POCP por todos os organismos públicos, situação que se manteve em 2009, doze anos após a sua aprovação. E faz notar à DGO que o apuramento da situação patrimonial (a relevar em mapas contabilísticos gerais) não é consequência do POCP mas condição prévia para a sua adopção.

Nestas circunstâncias, o Tribunal realizou uma auditoria<sup>5</sup> para avaliar a execução do Programa de Inventariação<sup>6</sup> do Património Imobiliário do Estado que foi registada em 2009 no denominado Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE)<sup>7</sup>. Os resultados desta auditoria são apresentados, em síntese, no Volume I do presente Parecer.

Foi também realizada uma acção de fiscalização no sentido de habilitar o Tribunal a pronunciar-se quanto à informação sobre as operações realizadas em 2009 no âmbito do património imobiliário que foi prestada pelo Governo à Assembleia da República e que foi registada na CGE. Os resultados desta acção encontram-se vertidos nos pontos 7.2.1 e 7.2.2.

<sup>1</sup> Alínea c) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

<sup>2</sup> Artigo 73.º, n.º 4 da Lei n.º 91/2001, de 29 de Janeiro, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

<sup>3</sup> Na auditoria reportada no Relatório n.º 40/2009 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>4</sup> Para efeito do disposto no artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>5</sup> Reportada no Relatório n.º 38/2010 – 2.ª Secção.

<sup>6</sup> Aprovado pela Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro.

<sup>7</sup> Sistema desmaterializado de prestação e actualização da informação relativa aos imóveis, gerido pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública, através da DGTF.

## 7.2.1 – Informação prestada à Assembleia da República

O regime jurídico aplicável ao Património Imobiliário do Estado em 2009 foi definido pelo diploma regulador desta matéria<sup>1</sup> e pelas normas específicas da respectiva Lei do Orçamento do Estado (LOE)<sup>2</sup>.

Nos termos legais<sup>3</sup>, compete à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) a gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado. Consequentemente, o Relatório enviado pelo Governo à Assembleia da República, para reporte das operações imobiliárias realizadas em 2009<sup>4</sup>, é baseado em informação produzida pela DGTF no exercício das suas atribuições e competências, bem como nos 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 € 12.631.863,00, constituídas treze operações sobre imóveis do Estado que geraram € 245.512,00 de receita e alienados setenta e um imóveis do Estado e dois de institutos públicos por € 299.623.649,72 e € 116.600,00, respectivamente. Do Relatório constam, em anexo, três quadros sobre estas operações, contendo a identificação e localização dos imóveis, o valor de avaliação e o de transacção, bem como a identificação dos contratantes. 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 € 347.000,00, tendo sido efectivamente despendido o montante de € 12.284.863,00;
- ◆ quanto às alienações, o Relatório não inclui o produto da expropriação de um imóvel do Estado afecto à Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR), no montante de € 812,00, do qual esta entidade só teve conhecimento, através da DGO e do IGCP, em fase de conciliação de informação<sup>5</sup>.

Detectou-se ainda uma divergência relativamente à propriedade de dois dos imóveis alienados que afectos, no Relatório, ao Instituto de Gestão Financeira e Infra-Estruturas da Justiça (IGFIJ) tinham sido considerados na informação prestada ao Tribunal como propriedade do Estado.

Da verificação efectuada aos processos de alienação, no âmbito da auditoria à execução do Programa de Inventariação, apurou-se que os referidos imóveis eram efectivamente propriedade daquele Instituto pelo que, nesta questão, tendo sido remetida informação correcta à Assembleia da República o mesmo já não se verificou quanto à prestada ao Tribunal pela DGTF.

Conclui-se assim que, não obstante o Relatório de 2009 conter informação de melhor qualidade face à reportada no ano transacto, designadamente no respeitante ao enquadramento normativo, 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.

---

<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

<sup>2</sup> Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

<sup>3</sup> Artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

<sup>4</sup> Para efeito do disposto no artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

<sup>5</sup> Para além da omissão de € 812,00, faltam mais € 500,00 ao valor das alienações no Relatório remetido à Assembleia da República (e na informação prestada pela DGTF ao Tribunal), face ao correcto (€ 299.741.561,72), por erro no valor de transacção de um imóvel que foi detectado e corrigido na auditoria reportada no Relatório n.º 38/2010 – 2.ª Secção.



Instada a pronunciar-se em sede de contraditório, a DGTF alegou que o lapso referente à duplicação do reporte de um dos processos de aquisição foi corrigido “(...) através da elaboração de uma errata ao Relatório inicial, remetida pelo Gabinete do Senhor Ministro de Estado e das Finanças ao Gabinete do Senhor Ministro dos Assuntos Parlamentares em 6 de Abril de 2010, na qual se procedeu à eliminação do imóvel que deu origem à referida duplicação e, conseqüentemente, à correcção do valor final atinente às aquisições para € 12.284.863,00.”. Acrescentou ainda que “(...) uma vez que os lapsos verificados foram atempadamente corrigidos por esta Direcção-Geral, é de realçar que, contrariamente ao aduzido no anteprojecto em causa, não vislumbramos quaisquer deficiências que sejam susceptíveis de afectar a fiabilidade da informação apresentada à Assembleia da República.”

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, para exercício do referido contraditório, em 25 de Novembro de 2010.

## 7.2.2 – Informação registada na Conta Geral do Estado

À DGTF<sup>1</sup> compete adquirir, arrendar, administrar e alienar, directa ou indirectamente, os activos patrimoniais do Estado, bem como intervir, nos termos da Lei, em actos de gestão de bens<sup>2</sup>.

Assim, foi solicitada à DGTF informação sobre as alienações e aquisições de imóveis efectuadas em 2009 (e sobre as receitas obtidas neste ano provenientes de alienações efectuadas em anos anteriores), discriminada por operação, designadamente, número de processo, identificação dos outorgantes e do imóvel (designação, freguesia, concelho e distrito da localização, registo predial, inscrição matricial, tipologia e áreas coberta, descoberta e global), data efectiva de transacção, valor de avaliação e de transacção e a correspondente imputação de valores por rubricas de classificação económica.

Para cumprir o princípio orçamental da especificação, a contabilização das operações imobiliárias tem de respeitar a classificação económica das receitas e despesas públicas<sup>3</sup> que consta do quadro seguinte.

**Quadro VII.35 – Classificações económicas das receitas e das despesas – Operações imobiliárias**

<b>Receita</b>	09.01 – Venda de bens de investimento – Terrenos 09.02 – Venda de bens de investimento – Habitações 09.03 – Venda de bens de investimento – Edifícios
<b>Despesa</b>	07.01.01 – Aquisição de bens de capital – Investimentos – Terrenos 07.01.02 – Aquisição de bens de capital – Investimentos – Habitações 07.01.03 – Aquisição de bens de capital – Investimentos – Edifícios

Fonte: Classificador das receitas e despesas públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

Foi ainda reportada informação sobre as modalidades de alienação realizadas, os correspondentes valores de venda líquido, recebido e contabilizado, bem como os valores da receita consignada à DGTF e a outras entidades.

<sup>1</sup> Um serviço central da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa.

<sup>2</sup> Artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro.

<sup>3</sup> O Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, aprovou os códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, aplicáveis aos serviços integrados do Estado, aos serviços e fundos autónomos, à segurança social e à administração regional e local.

Tendo em vista avaliar a fiabilidade da informação contida na CGE de 2009 procedeu-se ao confronto da informação disponibilizada pela DGTF com os correspondentes dados registados:

- ◆ no Sistema de Gestão de Receitas (SGR), relativamente às alienações dos serviços integrados;
- ◆ no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO), no que respeita às:
  - ◇ alienações dos serviços e fundos autónomos;
  - ◇ aquisições dos serviços integrados e dos serviços fundos autónomos.

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>.

No entanto, a DGCI e DGAIEC continuam a ser as únicas entidades administradoras a intervir na contabilização das respectivas receitas<sup>3</sup> sendo que, nos restantes casos, a contabilização continua a ser assumida pelo IGCP apesar de não cumprir os requisitos legais<sup>4</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.

Note-se que, tal como o Tribunal tem vindo a alertar, a intervenção do IGCP acarreta um prejuízo na qualidade da informação que é registada em detrimento da função que deveria ser exercida pelas entidades administradoras de receitas a qual, neste caso, caberia à DGTF e, sobretudo, devido à impossibilidade de atribuir a responsabilidade pela contabilização dessas receitas.

Refira-se ainda que, na contabilização de receitas provenientes de operações imobiliárias, se tem verificado a intervenção de outras entidades para além do IGCP, designadamente, a DGCI quanto a prestações referentes a imóveis alienados em anos anteriores e a DGO no que respeita aos montantes obtidos em 2010 mas registados em 2009 ao abrigo do período complementar da receita<sup>5</sup>.

Esta situação, aliada às limitações inerentes à intervenção do IGCP, tem originado divergências entre a informação da DGTF e a apresentada na CGE, sem que seja possível apurar o valor correcto e sem que se possa atribuir a responsabilidade por essa impossibilidade, o que só reforça a posição do Tribunal para que seja a DGTF a assumir o registo no SGR de todas as operações referentes às receitas por si administradas. Além disso, como adiante se refere, desta situação resulta a impossibilidade de a DGTF exercer as suas competências relativamente a estas operações.

Relativamente às aquisições, foi solicitada informação adicional aos 67 serviços que procederam ao registo, no SIGO, de valores nas rubricas 07.01.01, 07.01.02 e 07.01.03, com o objectivo de identificar os montantes efectivamente respeitantes a aquisições, dado que os valores contabilizados poderiam englobar também as indemnizações por expropriação, no caso de Terrenos (07.01.01), e a construção de imóveis, no caso de Edifícios (07.01.03).

---

<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> Como se refere no ponto 2.3 do presente volume do Parecer.

<sup>4</sup> Artigo 2.º e n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 301/99.

<sup>5</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 n.º 69-A/2009, de 24 de Março (Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2009).





Saliente-se que, na sequência de recomendação do Tribunal<sup>1</sup>, as Instruções para a preparação do Orçamento do Estado para 2010<sup>2</sup> incluem já, nas referidas rubricas, as subalíneas necessárias para tornar inequívoca a contabilização, no SIGO, da despesa com a aquisição de bens de capital.

Apresenta-se, nos pontos seguintes, a análise dos valores globais reportados pela DGTF como respeitantes a transacções realizadas em 2009 e em anos anteriores, bem como do seu confronto com os correspondentes valores registados na CGE.

## 7.2.2.1 – Alienação

O quadro seguinte revela a discriminação do valor global de € 300.995.208,28<sup>3</sup> apurado para a alienação de imóveis, com base na informação prestada pela DGTF, por tipo de entidade proprietária do imóvel alienado:

**Quadro VII.36 – Receita da alienação de imóveis**

(em euros)

Entidade	Operações de 2009	Operações de anos anteriores	Total
Serviços Integrados	299.610.661,72	1.126.390,75	300.737.052,47
Serviços e Fundos Autónomos	116.600,00	141.555,81	258.155,81
<b>Total</b>	<b>299.727.261,72</b>	<b>1.267.946,56</b>	<b>300.995.208,28</b>

Fonte: DGTF.

Relativamente aos valores do quadro, refira-se que estes:

- ◆ incluem o produto da alienação parcial de um jazigo, propriedade do Estado, no valor de € 6.019,00 que foi contabilizada em “Venda de Bens de Investimento – Outros Bens de Investimento” (09.04);
- ◆ não incluem € 14.300,00 porque, constituindo valor de transacção, foram realizados através da entrega ao Estado de uma parcela de terreno avaliada nesse montante.

Os quadros seguintes mostram a distribuição do valor referente às operações realizadas em 2009 pelas modalidades de alienação utilizadas:

- ◆ Ajuste directo, no valor de € 294.988.316,46 (98,4% do valor global)

<sup>1</sup> No Relatório de Auditoria n.º 40/2009 – 2.ª Secção.

<sup>2</sup> Circular Série A n.º 1354, de 4 de Dezembro de 2009, da DGO.

<sup>3</sup> Valor superior em € 500,00 ao da informação prestada pela DGTF, por ter sido corrigido o erro detectado nessa informação, durante a auditoria realizada reportada no Relatório n.º 38/2010 – 2.ª Secção.

**Quadro VII.37 – Alienação de imóveis por ajuste directo**

(em euros)

Entidade	Valor de Avaliação	Valor de Transacção	Valor Recebido/Contabilizado
Serviços Integrados	271.147.434,01	294.988.316,46	294.988.316,46
Serviços e Fundos Autónomos	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>271.147.434,01</b>	<b>294.988.316,46</b>	<b>294.988.316,46</b>

Fonte: DGTF.

Relativamente às entidades adquirentes, é de salientar que 99,8% do valor das alienações realizadas por ajuste directo foi pago pela ESTAMO – Participações Imobiliárias, SA, e que 90,2% deste valor corresponde à celebração de contratos promessa de compra e venda.

- ◆ Cessão definitiva<sup>1</sup>, no valor de € 3.955.674,00 (1,3%)

**Quadro VII.38 – Alienação de imóveis por cessão definitiva**

(em euros)

Entidade	Valor de Avaliação	Valor de Transacção	Valor Recebido/Contabilizado
Serviços Integrados	3.231.000,00	3.969.974,00	3.955.674,00
Serviços e Fundos Autónomos	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>3.231.000,00</b>	<b>3.969.974,00</b>	<b>3.955.674,00</b>

Fonte: DGTF.

A diferença entre o valor de transacção e o valor recebido reside no facto de parte do pagamento ter sido efectuado através da entrega ao Estado de uma parcela de terreno avaliada em € 14.300,00.

- ◆ Hasta pública, no valor de € 781.452,00 (0,3%)

**Quadro VII.39 – Alienação de imóveis por hasta pública**

(em euros)

Entidade	Valor de Avaliação	Valor de Transacção	Valor Recebido/Contabilizado
Serviços Integrados	648.888,00	664.852,00	664.852,00
Serviços e Fundos Autónomos	116.600,00	116.600,00	116.600,00
<b>Total</b>	<b>765.488,00</b>	<b>781.452,00</b>	<b>781.452,00</b>

Fonte: DGTF

- ◆ Expropriação, no valor de € 1.819,26 (0,0%)

<sup>1</sup> Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 97/70, de 13 de Março.



**Quadro VII.40 – Alienação de imóveis por expropriação**

(em euros)

Entidade	Valor de Avaliação	Valor de Transacção	Valor Recebido/Contabilizado
Serviços Integrados	1.007,26	1.819,26	1.819,26
Serviços e Fundos Autónomos	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>1.007,26</b>	<b>1.819,26</b>	<b>1.819,26</b>

Fonte: DGTF.

O quadro seguinte reflecte a distribuição, por classificação económica, da receita da alienação de imóveis distinguindo as receitas gerais do Estado das consignadas à DGTF, ao Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial e a outros serviços.

**Quadro VII.41 – Distribuição da receita da alienação de imóveis**

(em euros)

Classificação económica	Receita do Estado	Consignada à DGTF	Consignada ao Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial	Consignada a outros serviços	Total
09.01 - Terrenos	723.297,35	90.990,54	22.897,73	193.621,33	1.030.806,95
09.02 - Habitações	139.710,00	41.091,50	9.135,00	608.308,62	798.245,12
09.03 - Edifícios	38.452.747,53	12.845.974,06	12.625.375,10	235.236.040,52	299.160.137,21
<b>Total</b>	<b>39.315.754,88</b>	<b>12.978.056,10</b>	<b>12.657.407,83</b>	<b>236.037.970,47</b>	<b>300.989.189,28</b>

Fonte: DGTF.

A diferença de € 6.019,00 verificada entre o total do quadro anterior (€ 300.989.189,28) e o do Quadro VII.36 (€ 300.995.208,28) resulta da alienação parcial de um jazigo que, conforme já foi referido, foi contabilizada noutra rubrica (09.04).

Refira-se ainda que o Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial foi criado em 2009, com a finalidade de financiar as operações de recuperação, reconstrução, reabilitação e conservação dos imóveis da propriedade do Estado<sup>1</sup>. O montante de € 12.657.407,83 corresponde à percentagem das receitas resultantes da alienação daqueles bens e constitui uma das fontes de financiamento do Fundo<sup>2</sup>.

O quadro seguinte evidencia os valores relativos à cobrança da receita do Estado discriminada pela respectiva classificação económica (venda de bens de investimento identificados como terrenos, habitações e edifícios) de serviços integrados e de serviços e fundos autónomos inscritos na Conta Geral do Estado de 2009.

<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º 24/2009, de 21 de Janeiro.

<sup>2</sup> A percentagem (até 50%) é fixada por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, sem prejuízo das afectações de receita previstas na lei, nos termos da alínea a) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 24/2009.

**Quadro VII.42 – Cobrança de receita do Estado pela venda de bens de investimento**

(em euros)

Classificação económica	SI	SFA	SI + SFA
09.01 - Terrenos	1.010.344,79	1.929.037,00	2.939.381,79
09.02 - Habitações	189.936,50	8.300.959,05	8.490.895,55
09.03 - Edifícios	183.128.243,84	26.379.997,42	209.508.241,26
<b>Total</b>	<b>184.328.525,13</b>	<b>36.609.993,47</b>	<b>220.938.518,60</b>

Fonte: Mapa I e Mapa VI da CGE de 2009.

Face a 2008, a receita de alienações apresentada na CGE registou o decréscimo de € 91.639.084,45 (29,3%) como resultado do aumento de € 73.543.876,05 na receita afectada aos serviços integrados (66,4%) ter sido inferior à redução de € 165.182.960,50 na dos serviços e fundos autónomos (81,9%).

Uma vez que a CGE discrimina a receita por classificação económica e por tipo de entidade destinatária da receita e que a DGTF o faz por titular do bem alienado, é necessário desagregar a informação da DGTF, por classificação económica, de forma a permitir o seu confronto com a registada na CGE. Os resultados deste confronto são apresentados no quadro seguinte.

**Quadro VII.43 – Divergências entre a informação da CGE e a da DGTF sobre a alienação de imóveis**

(em euros)

Classificação económica	Serviços Integrados			Serviços e Fundos Autónomos			Total de divergências
	CGE	DGTF	Divergência	CGE	DGTF	Divergência	
09.01 - Terrenos	1.010.344,79	838.501,25	171.843,54	1.929.037,00	192.305,70	1.736.731,30	1.908.574,84
09.02 - Habitações	189.936,50	638.051,50	-448.115,00	8.300.959,05	183.778,62	8.117.180,43	7.669.065,43
09.03 - Edifícios	183.128.243,84	182.181.344,75	946.899,09	26.379.997,42	116.955.207,46	-90.575.210,04	-89.628.310,95
<b>Total</b>	<b>184.328.525,13</b>	<b>183.657.897,50</b>	<b>670.627,63</b>	<b>36.609.993,47</b>	<b>117.331.291,78</b>	<b>-80.721.298,31</b>	<b>-80.050.670,68</b>

Fonte: CGE de 2009 e DGTF.

Neste quadro, o valor global das alienações apurado pela DGTF (€ 300.995.208,28 deduzidos de € 6.019,00 relativos à alienação classificada na rubrica 09.04) encontra-se distribuído por serviços integrados (€ 183.657.897,50) ou por serviços e fundos autónomos (€ 117.331.291,78), em função das entidades destinatárias das receitas.

Verificou-se que os valores registados na CGE como afectos aos serviços integrados e aos serviços e fundos autónomos são coincidentes com os inscritos no SGR e SIGO, respectivamente.

Quanto à informação prestada pela DGTF refira-se que, dos valores apresentados no quadro anterior, só o valor global é comparável com o inscrito no Quadro VII.36 (após ser aplicada a dedução antes referida), porque neste último, conforme já foi referido, a discriminação dos valores se faz em função do proprietário do imóvel alienado enquanto no Quadro VII.43 é em função do destinatário da receita. Note-se que a afectação do produto resultante da alienação ou da oneração de imóveis cabe ao ministro responsável pela área das finanças, podendo até 50% daquele produto reverter para o serviço ou organismo ao qual se encontra afecto o imóvel ou para o serviço ou organismo proprietário<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Como determinam os artigos 3.º e 4.º da LOE para 2009 que admitem, quando verificadas as condições enumeradas, a fixação de percentagens diferentes no que respeita ao património afecto aos Ministérios da Administração Interna, dos Negócios Estrangeiros, da Defesa Nacional, da Justiça, da Saúde e da Economia e Inovação e à Casa Pia de Lisboa, IP. O remanescente do produto da alienação ou da oneração de imóveis constitui receita do Estado.



Nestes termos e a título exemplificativo, parte do produto da alienação de imóveis do Estado (serviços integrados) pode reverter para serviços ou fundos autónomos a que esses imóveis estivessem afectos.

Através da análise da informação prestada pela DGTF, pelo IGCP e pelos serviços envolvidos foi identificada, por classificação económica, a origem das divergências apuradas em cada uma das rubricas, da qual se dá conta seguidamente no que concerne aos serviços integrados.

- ◆ 09.01 – Terrenos (divergência global de € 171.843,54, a mais na CGE)
  - ◇ € 78.368,21 – A DGADR promoveu (via IGCP) a contabilização, no SGR, desta receita proveniente da venda de lotes<sup>1</sup> sem ter comunicado o facto à DGTF por se tratar de alienações de anos anteriores e amortizáveis em 10 e 30 anuidades;
  - ◇ € -149,67 – Correção da contabilização indevida nesta rubrica, em 2008, de € 148,49 e de € 1,18 relativos a um processo de execução fiscal e juros compensatórios, respectivamente;
  - ◇ € 93.625,00 – A Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia promoveu (via IGCP) a contabilização, no SGR, de € 74.900,00 e € 18.725,00, sem ter comunicado o facto à DGTF que desconhece a origem destes movimentos.
- ◆ 09.02 – Habitações (divergência de € -448.115,00, a menos na CGE)
  - ◇ A Direcção-Geral de Infra-Estruturas (DGIE) do Ministério da Defesa Nacional (MDN) promoveu (via IGCP) a contabilização do produto da alienação de um imóvel na parte que lhe é afectada (€ 23.585,00) e ao MDN (€ 424.530,00), de forma indevida, na rubrica 09.04.
- ◆ 09.03 – Edifícios (divergência global de € 946.899,09, a mais na CGE)
  - ◇ € 4.325.346,75 – Produto de alienações de imóveis efectuadas em 2008 que só foi registado no SGR em 2009, como receita afectada aos seguintes serviços:
    - ◆ Direcção-Geral de Veterinária, no valor de € 1.850.000,00;
    - ◆ Inspeção-Geral de Finanças (IGF), no valor € 2.475.346,75.
  - ◇ € -150.000,00 – Respeita à utilização de parte da receita consignada à IGF pela alienação antes referida (esta situação é objecto de análise no ponto 7.2.2.3);
  - ◇ € -3.428.447,66 – A DGIE do MDN procedeu à contabilização indevida na rubrica 09.04, da receita proveniente da alienação de três imóveis em 2009 (€ 3.309.775,00) e de um imóvel em 2007 (€ 118.672,66);
  - ◇ € 200.000,00 – Respeita à comparticipação do proprietário do imóvel onde vai ser reinstalada a 4.ª Esquadra da Polícia de Segurança Pública, na despesa que o Estado vai efectuar na adaptação do imóvel àquele serviço, pelo que é mais um caso de contabilização em rubrica indevida.

Quanto aos serviços e fundos autónomos, a diferença verificada no Quadro VII.43 (€ 80.721.298,31, a menos na CGE) resulta de na CGE:

- ◆ ter sido registado o produto de alienações, no montante de € 19.608.488,71, cujos processos não correram pela DGTF;

<sup>1</sup> Incorporados na reserva de terras, no âmbito do emparcelamento rural e da Lei n.º 2014, de 27 de Maio de 1946.

- ◆ ter sido classificado noutras rubricas (pelos serviços identificados no quadro seguinte) o produto de alienações, no montante de € 100.329.787,02, cujos processos correram pela DGTF.

**Quadro VII.44 – Serviços e fundos autónomos – Divergências apuradas por classificação económica**

(em euros)

Entidades	DGTF	CGE	Divergência
<b>09.01 - Terrenos</b>	<b>192.305,70</b>	<b>0,00</b>	<b>192.305,70</b>
Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP	192.305,70	0,00	192.305,70
<b>09.02 - Habitações</b>	<b>173.950,00</b>	<b>40.297,35</b>	<b>133.652,65</b>
Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP	173.950,00	40.297,35	133.652,65
<b>09.03 - Edifícios</b>	<b>100.493.729,06</b>	<b>489.900,39</b>	<b>100.003.828,67</b>
Administração Central do Sistema de Saúde, IP	100.296.225,00	0,00	100.296.225,00
Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP	63.026,04	388.984,39	-325.958,35
Turismo de Portugal, IP	134.478,02	100.916,00	33.562,02
<b>Total</b>	<b>100.859.984,76</b>	<b>530.197,74</b>	<b>100.329.787,02</b>

Fonte: CGE de 2009 e DGTF.

O IGFIJ procedeu à contabilização de € 366.255,70 na rubrica 09.03 quando o deveria ter feito na 09.01 (€ 192.305,70) e na 09.02 (€ 173.950,00).

Por sua vez, o valor de € 40.297,35 contabilizado pela DGTF na rubrica 09.03 foi registado pelo IGFIJ na rubrica 09.02 porque, segundo informou, se refere à alienação de um edifício que se destinava à habitação de magistrados.

A diferença de € 33.562,02 referente ao Turismo de Portugal, IP, resulta, segundo informação prestada por esta entidade, de troca, por lapso, entre as classificações económicas de capital e de juros, na contabilização da receita resultante da terceira prestação da alienação de duas fracções de um imóvel.

Quanto à Administração Central do Sistema de Saúde, IP (ACSS), detectou-se que registou o valor de € 100.296.225,00 na rubrica 10.03.01 – Transferências de Capital – Administração Central – Estado. Dada a natureza da receita (proveniente da alienação de património imobiliário), esta importância deveria ter sido registada como Venda de Bens de Investimento e não em Transferências de Capital da Administração Central do Estado.

Esta incorrecta classificação da receita tem outras repercussões que ultrapassam o domínio da análise da receita proveniente da alienação de património imobiliário, provocando discrepâncias que obrigam a ajustamentos na conta consolidada da Administração Central e Segurança Social<sup>1</sup>.

O facto de, como sucedeu nesta situação, um SFA contabilizar indevidamente um determinado montante como Transferências Correntes ou de Capital conduz a que não haja consistência entre a óptica de despesa do subsector Estado (na medida em que a DGTF apenas procedeu à entrega de uma receita da ACSS e não a uma transferência da Administração Central) e a de receita do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos, obrigando a ajustamentos.

Da análise das divergências resultantes do confronto da informação sobre operações de alienação de imóveis que foi prestada pela DGTF com a que, no mesmo âmbito, foi registada na CGE resultam ainda as seguintes observações:

<sup>1</sup> Vide Capítulo XIII do presente volume do Parecer, no qual se analisa especificamente esta matéria.



- ◆ 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, neste modelo e não obstante as competências que lhe estão legalmente atribuídas, a DGTF não controla a contabilização da receita da 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 (LEO), 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 sua origem;
- ◆ 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;
- ◆ 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.

### 7.2.2.2 – Aquisição

Para avaliar a fiabilidade da informação sobre a aquisição de imóveis registada na CGE de 2009, procedeu-se ao apuramento da despesa do Estado discriminada pela respectiva classificação económica (Aquisição de bens de capital – Investimentos identificados como terrenos, habitações e edifícios) de serviços integrados e de serviços e fundos autónomos, constante do SIGO, conforme se apresenta no quadro seguinte:

**Quadro VII.45 – Despesa com a aquisição de bens de capital**

(em euros)

Classificação económica	SI	SFA	Total
07.01.01 - Terrenos	558.946,72	109.786,56	668.733,28
07.01.02 - Habitações	57.280,61	4.671.946,25	4.729.226,86
07.01.03 - Edifícios	63.298.521,06	137.704.750,62	201.003.271,68
<b>Total</b>	<b>63.914.748,39</b>	<b>142.486.483,43</b>	<b>206.401.231,83</b>

Fonte: CGE de 2009.

<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.

À semelhança do verificado na contabilização da receita referente aos serviços e fundos autónomos, também na despesa, os valores constantes da CGE, quer de serviços integrados quer de serviços e fundos autónomos coincidem integralmente com os inscritos no SIGO, disponibilizado pela DGO.

Refira-se que os valores da rubrica 07.01.00 – Aquisição de Bens de Capital – Investimentos, não só respeitam<sup>1</sup> a aquisições efectivas de imóveis mas também a grandes reparações, onde se incluem os encargos com conservação e reparação e também os resultantes de construção de imóveis.

Apesar de a contabilização dos encargos com conservação e reparação estar autonomizada<sup>2</sup> desde 2008, a relativa à construção de imóveis continuou, em 2009, agregada à das aquisições efectivas.

Note-se, porém, que em 2010 e na sequência de recomendação do Tribunal, as instruções da DGO já contemplam uma sublínea destinada às expropriações na rubrica 07.01.01 e uma sublínea destinada à construção de imóveis na rubrica 07.01.03.

Salienta-se a importância de autonomizar estas despesas, face à recomendação do Tribunal<sup>3</sup> para ser implementado, pela DGTF, um sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos institutos públicos que integre não só os dados do inventário geral reportados ao final do ano anterior e ao final do próprio ano, mas também os dados relativos à totalidade das operações realizadas durante o ano incluindo, para além das operações de alienação e de aquisição de bens imóveis, outras operações que impliquem variação física do património, designadamente, por construção ou por expropriação de imóveis, bem como as operações de revalorização de imóveis, designadamente, por avaliações para efeitos de inventário ou de transacção e na sequência de obras de conservação ou reparação.

No sentido de se proceder ao confronto dos dados da CGE referentes às aquisições com os prestados pela DGTF, solicitou-se aos 67 serviços que registaram valores nas correspondentes rubricas no SIGO, informação sobre os valores despendidos com estas aquisições. Através da informação recebida verificou-se que os valores apresentados no Quadro VII.45, para além dos respeitantes a aquisições englobam também os referentes a expropriações de terrenos (07.01.01), a conservação ou reparação de imóveis (07.01.02 e 07.01.03) e a construção de imóveis (07.01.03) de 2009 e de anos anteriores.

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.

---

<sup>1</sup> De acordo com as notas explicativas ao classificador económico (Anexo III do Classificador económico das receitas e despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro).

<sup>2</sup> Nos termos da Circular Série A n.º 1335, de 30 de Julho de 2007, da DGO.

<sup>3</sup> No Relatório de Auditoria n.º 40/2009 – 2.ª Secção.





Quadro VII.46 – Divergências entre a informação da CGE e a da DGTF sobre a aquisição de imóveis

(em euros)

Classificação económica	CGE				DGTF	Divergências (6) = (1) - (5)
	Aquisição		Outras despesas (3)	Total (4) = (1) + (2) + (3)	Aquisição (5)	
	2009 (1)	Anos Anteriores (2)				
<b>Serviços Integrados</b>	<b>1.920.763,00</b>	<b>3.609.843,81</b>	<b>58.384.141,58</b>	<b>63.914.748,39</b>	<b>1.920.763,00</b>	<b>0,00</b>
07.01.01 - Terrenos	120.763,00	2.400,00	435.783,72	558.946,72	120.763,00	0,00
07.01.02 - Habitações	0,00	0,00	57.280,61	57.280,61	0,00	0,00
07.01.03 - Edifícios	1.800.000,00	3.607.443,81	57.891.077,25	63.298.521,06	1.800.000,00	0,00
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>	<b>7.105.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>135.381.483,43</b>	<b>142.486.483,43</b>	<b>8.879.100,00</b>	<b>-1.774.100,00</b>
07.01.01 - Terrenos	0,00	0,00	109.786,56	109.786,56	0,00	0,00
07.01.02 - Habitações	0,00	0,00	4.671.946,25	4.671.946,25	0,00	0,00
07.01.03 - Edifícios	7.105.000,00	0,00	130.599.750,62	137.704.750,62	8.879.100,00	-1.774.100,00
<b>Total</b>	<b>9.025.763,00</b>	<b>3.609.843,81</b>	<b>193.765.625,01</b>	<b>206.401.231,82</b>	<b>10.799.863,00</b>	<b>-1.774.100,00</b>

Fonte: CGE de 2009, DGTF e Serviços envolvidos.

Para além das rubricas antes analisadas, refira-se que, da informação prestada pela DGTF, consta a aquisição do direito de superfície de um imóvel pela Administração Regional de Saúde do Norte, no valor de € 1.485.000,00, tendo sido despendido em 2009 o valor de € 495.000,00, correspondente à primeira de três prestações anuais, cuja contabilização foi efectuada na rubrica 07.01.13 – Aquisição de Bens de Capital – Investimentos – Investimentos Incorpóreos.

No que respeita aos serviços integrados, a análise revelou que os dados constantes da CGE agregam, numa mesma classificação económica, factos patrimoniais diferenciados mas que, no que respeita unicamente às aquisições, se confirmam os valores reportados pela DGTF.

Relativamente aos serviços e fundos autónomos, a diferença verificada corresponde à aquisição de cinco imóveis pela Casa Pia de Lisboa, IP, cuja tramitação correu pela DGTF<sup>1</sup> e que constavam da informação prestada ao Tribunal mas que não foram contabilizados no SIGO.

O Tribunal reitera o entendimento<sup>2</sup> de que as operações realizadas por este organismo devem ser registadas na CGE e que a sua não contabilização nesta Conta, para efeito da execução do Orçamento do Estado, contraria o princípio da universalidade previsto na Lei de Enquadramento Orçamental<sup>3</sup>.

Em contraditório, a DGO informou que “(...) foi exarado despacho, no dia 02-09-2010, pelo Senhor SEAO no sentido do orçamento da Casa Pia de Lisboa ser integrado no Orçamento da Segurança Social (OSS), colocando o processo à consideração do Senhor Secretário de Estado da Segurança Social (...). Nada podemos afirmar sobre se no Orçamento de Estado de 2011 esta entidade será ou não incluída no OSS.”.

<sup>1</sup> Processos 52-LJ-529, 533 e 536, 52-LQ-31 e 52-LL-583.

<sup>2</sup> Relatórios de Auditoria n.º 52/2008 – 2.ª Secção e n.º 40/2009 – 2.ª Secção.

<sup>3</sup> Artigo 5.º da Lei n.º 91/2001, republicada pela Lei n.º 48/2004.

### 7.2.2.3 – Transição de saldos de receitas consignadas

O processo de transição de saldos<sup>1</sup> tem início com a validação do saldo pela delegação da DGO competente e com o pedido de restituição da receita efectuado pelo serviço ao IGCP. Confirmado o saldo pela delegação, a restituição é processada pelo IGCP para a conta do serviço no Tesouro.

Tal como refere a DGO “*A integração dos saldos de receitas de anos anteriores pressupõe a conversão pelo serviço, do valor disponibilizado na sua conta de homebanking para a rubrica da receita do capítulo “Saldo da Gerência Anterior”, que o habilitará a solicitar a sua autorização em despesa, através de processo de créditos especiais*”. Deste modo, só após a contabilização do valor restituído pelo serviço no Capítulo 16 – Saldo da Gerência Anterior, poderá o serviço solicitar a abertura do correspondente crédito especial.

Na sequência destes procedimentos o registo das operações no SGR é efectuado pelo IGCP tanto no que diz respeito à restituição (emissão e pagamento) como à contrapartida em Saldo da Gerência Anterior (autoliquidação e cobrança).

Para efeito do presente Parecer foram analisadas as restituições registadas nas rubricas respeitantes à receita proveniente da Venda de Bens de Investimento (09.01 – Terrenos, 09.02 – Habitações e 09.03 – Edifícios), designadamente as pedidas pela Direcção-Geral de Infra-Estruturas e Equipamentos (DGIE) do Ministério da Administração Interna e da Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas (SG-MADRP), no valor de € 1.128.662,50 e de € 4.225.574,00, respectivamente.

Tratando-se de restituições que visavam a transição de saldos de receita consignada, foi solicitada ao IGCP a correspondente informação de suporte aos lançamentos efectuados e à DGO os processos de integração de saldos de receita consignada, no sentido de avaliar os procedimentos associados a estas operações, tendo-se apurado o seguinte:

- ◆ as restituições registadas nestas rubricas constituem apenas parte do valor total restituído e que corresponde ao valor global do saldo de receitas consignadas que foi confirmado, para cada serviço, pela respectiva delegação da DGO (€ 1.592.159,50 no caso da DGIE e € 4.228.906,19 no caso da SG-MADRP), uma vez que o restante valor diz respeito a outro tipo de receitas;
- ◆ as delegações da DGO que acompanham a execução orçamental da DGIE e da SG-MADRP confirmaram os valores dos saldos finais de receitas consignadas a estes serviços em 2008, embora no caso da DGIE o valor só tenha sido efectivamente transferido e contabilizado como receita do Estado em 12 de Fevereiro de 2009;
- ◆ o valor da restituição (deduzido à receita de 2009) é, nas duas situações, superior ao montante do saldo integrado através da abertura do correspondente crédito especial que foi de € 1.021.868,00 para a DGIE e € 2.500.000,00 para a SG-MADRP;
- ◆ no caso da SG-MADRP, a abertura do crédito especial foi autorizada em 11 de Fevereiro de 2009, sem que o serviço tenha procedido à conversão do valor disponibilizado para a rubrica da receita do capítulo Saldo da Gerência Anterior, contrariando a tramitação processual para a transição de saldos de receita consignada explicitada pela DGO e a que já se fez referência;

---

<sup>1</sup> Note-se que, não obstante os procedimentos associados à transição de saldos dos serviços terem sido alterados pela DGO em 2010, a análise do Tribunal cinge-se aos processos relativos a 2009 e aos procedimentos a eles associados.



- ◆ a conversão do montante restituído (€ 4.228.906,19) para receita do capítulo Saldo da Gerência Anterior<sup>1</sup> foi efectuada, em 10 de Março de 2009, pela SG-MADRP em diferentes parcelas apesar de ter sido registada pelo IGCP no SGR pelo valor global, o que comprova que este registo, ao contrário do que normalmente sucede, foi efectuado manualmente.

A DGO já reconheceu que a reclassificação através do Saldo da Gerência Anterior “(...) é efectuada com base em receitas cobradas em ano(s) anterior(es), sendo que processualmente, (...) nos termos do n.º 6 do artigo 6.º do n.º 69-A/2009, de 24 de Março, ainda não se encontrou uma forma melhor de integrar contabilisticamente os saldos das receitas consignadas.”

Note-se que o procedimento aplicado desvirtua a execução da receita do próprio ano, não obstante se reconhecer os constrangimentos processuais que afectam a contabilização destes saldos.

Para além disso, o Tribunal tem recomendado que o registo de operações excepcionais seja assumido pela DGO, através de movimentos escriturais, relevando contabilisticamente a natureza dessas operações. O procedimento em causa assume o carácter de operação excepcional porque consiste em movimentos escriturais através dos quais o saldo de receitas consignadas cobradas em anos anteriores é objecto de reclassificação nas receitas cobradas no próprio ano como Saldo da Gerência Anterior.

A DGO já tinha informado que, na sequência das recomendações formuladas pelo Tribunal, iria passar a assumir o registo das restituições efectuadas para permitir a utilização dos saldos de receitas consignadas, bem como as que resultassem da regularização de outras situações pontuais.

O exercício efectivo das competências de controlo da execução orçamental legalmente atribuídas à DGO implica que a assunção da contabilização (e da inerente responsabilização) das operações em causa promova a sua regularização de forma eficaz. Neste caso, é necessário garantir a reclassificação do valor das restituições em receita do Estado (como Saldo da Gerência Anterior), uma vez que este é, tal como refere a DGO, um procedimento essencial à abertura do crédito especial que, uma vez devidamente autorizado, permitirá a aplicação em despesa.

Assim, a intervenção e controlo da DGO em todo o processo permitiriam evitar situações, como a detectada relativamente à SG-MADRP, em que a contabilização, como receita do Estado, do valor restituído só ocorreu após a autorização da abertura do correspondente crédito especial.

Para além disso, o Tribunal tem chamado a atenção para o facto de detectar situações, como é o caso das analisadas neste ponto, em que o serviço solicita a restituição do valor total do saldo quando o crédito especial e a correspondente despesa é de apenas parte desse valor, levando a que a dedução à receita do ano seja superior à verba que vai ser efectivamente aplicada em despesa.

No âmbito da transição de saldos de receitas consignadas provenientes da alienação de imóveis, detectou-se ainda, no SGR, a reclassificação, por estorno, de € 150.000,00 da “Venda de Bens de Investimento – Edifícios” para “Saldo da Gerência Anterior”, na sequência de:

- ◆ em 3 de Julho de 2009, a 3.ª Delegação da DGO ter comunicado à IGF que “(...) o valor de € 2.475.346,75 corresponde ao saldo a mais entregue nos Cofres do Estado no ano de 2008, pelo que deverá essa Inspeção-Geral, pedir a restituição do montante pretendido (...)”;

<sup>1</sup> Rubrica 16.01.05 – Saldo da gerência anterior – Saldo orçamental – Na posse do Tesouro – Consignado.

- ◆ em 7 de Julho de 2009, a IGF ter pedido a restituição de € 150.000,00 por conta desse saldo.

Contudo, apurou-se que o valor referido pela 3.<sup>a</sup> Delegação da DGO, não obstante ter sido recebido em 2008 como produto da alienação de imóveis e, portanto, devesse ter constituído receita do Estado desse ano (consignada à IGF), só em 13 de Fevereiro de 2009 foi entregue pela IGF e contabilizado como receita do Estado.

Assim, o valor de € 150.000,00 foi indevidamente reclassificado, por estorno, de receita de 2009<sup>1</sup> para Saldo da Gerência Anterior (também registado na receita de 2009), uma vez que esta reclassificação só deveria verificar-se para transição do saldo de 2008 (neste caso inexistente).

Face ao exposto, conclui-se que:

- ◆ a receita de alienação de imóveis, no montante € 2.475.346,75 não foi contabilizada no ano em que foi recebida, o que infringe os princípios da anualidade e da unidade e universalidade determinados pela Lei de Enquadramento Orçamental<sup>2</sup>, bem como as normas de contabilização das receitas<sup>3</sup> no que se refere à data-valor da cobrança;
- ◆ a DGO procedeu à confirmação deste valor como saldo da receita consignada à IGF e entregue ao Estado até ao final de 2008, quando o referido montante foi indevidamente retido pela IGF na respectiva conta no Tesouro e só foi entregue e contabilizado como receita do Estado em Fevereiro de 2009;
- ◆ a reclassificação de € 150.000,00 como saldo da gerência anterior (inexistente) infringe o princípio da especificação determinado pela Lei de Enquadramento Orçamental<sup>4</sup>, bem como as normas de contabilização<sup>5</sup> no que se refere à classificação das receitas pela sua natureza.

Finalmente, refira-se que, em 8 de Junho de 2010, a DGO alterou significativamente os procedimentos a observar no processo de transição de saldos dos serviços integrados<sup>6</sup>. As novas instruções resolvem parte das questões suscitadas pelo Tribunal relativamente à transição de saldos, principalmente porque deixa de se efectuar a transferência do valor do saldo para a conta do serviço e este só poderá dispor dele depois do crédito especial devidamente autorizado. O Tribunal não deixará de acompanhar a implementação deste novo procedimento e o seu impacto na contabilização da receita do Estado.

---

<sup>1</sup> Na rubrica 09.03.01.01.04 – Venda de Bens de Investimento – Edifícios – Sociedades e Quase Sociedades Não Financeiras – Organismos do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

<sup>2</sup> Artigos 4.º e 5.º da Lei n.º 91/2001, republicada pela Lei n.º 48/2004.

<sup>3</sup> Aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série).

<sup>4</sup> Artigo 8.º da Lei n.º 91/2001, republicada pela Lei n.º 48/2004.

<sup>5</sup> Aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série).

<sup>6</sup> Com a publicação da Circular n.º 1358, Série A.



**Tribunal de Contas**

---

***CAPÍTULO VIII***

*Operações de Tesouraria*





## VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

### 8.1 – Considerações gerais

No presente capítulo são analisadas operações realizadas na Tesouraria do Estado<sup>1</sup> em 2009, no âmbito da contabilidade do Tesouro e da Unidade de Tesouraria definidas no Regime da Tesouraria do Estado (RTE)<sup>2</sup>.

A análise tem por base os resultados obtidos com acções de controlo efectuadas à contabilidade do Tesouro (reportados no ponto 8.2) e à Unidade da Tesouraria do Estado (reportados no ponto 8.3), as quais visaram prosseguir o objectivo sectorial definido pelo Tribunal, para o triénio de 2008 a 2010, que consiste em intensificar o controlo da tesouraria do Estado.

O RTE contém as normas de maior relevância para enquadramento da presente acção, sendo ainda de considerar os regulamentos que vieram disciplinar matérias deste regime<sup>3</sup> e as disposições que, neste âmbito, constam da Lei de Enquadramento Orçamental<sup>4</sup>, da Lei do Orçamento do Estado para 2009<sup>5</sup> e do Decreto-Lei que estabelece normas de execução desse Orçamento<sup>6</sup>.

Desde 1 de Setembro de 2007 que a gestão da tesouraria do Estado é exercida pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público IP, (IGCP) que sucedeu à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) nas atribuições relativas a essa gestão, bem como nos contratos vigentes e em todos os procedimentos pendentes relativos a tais atribuições<sup>7</sup>.

Na estrutura organizativa do IGCP, as funções de contabilização e de controlo das operações realizadas na tesouraria do Estado encontram-se centralizadas na Área de Operações, através do Serviço de Operações Contabilísticas (SOC) e do Serviço de Controlo de Contas (SCC).

Ao SOC compete, designadamente, gerir e manter actualizado o Plano de Contas da tesouraria do Estado, participar na definição do processo de contabilização das operações realizadas na tesouraria do Estado e proceder ao registo, no Sistema de Gestão de Receitas e no Sistema de Gestão de Contas do Tesouro, das operações que ainda não são objecto de contabilização automática.

Cabe-lhe ainda centralizar a informação sobre os registos contabilísticos efectuados pelas caixas do Tesouro e outros serviços com funções contabilísticas, proceder ao encerramento mensal e anual da contabilidade, reportar a informação contabilística e financeira a diversas entidades, nomeadamente, à Direcção-Geral do Orçamento e ao Tribunal de Contas e gerir o Sistema de Gestão da Tesouraria.

<sup>1</sup> O Parecer sobre a movimentação de fundos por operações de tesouraria registada na Conta Geral do Estado de 2009 visa cumprir o disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

<sup>2</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, e n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro. A contabilidade do Tesouro e a Unidade de Tesouraria encontram-se definidas, respectivamente, no Capítulo V e no artigo 2.º do RTE.

<sup>3</sup> Dos quais se destacam o Despacho n.º 11858/99, de 22 de Junho, do Ministro das Finanças, as Portarias n.º 958/99 e n.º 959/99, ambas de 7 de Setembro, e a Portaria n.º 994/99, de 5 de Novembro.

<sup>4</sup> Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

<sup>5</sup> Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

<sup>6</sup> Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março.

<sup>7</sup> Artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho.

Ao SCC compete, designadamente, efectuar o controlo das caixas do Tesouro e das contas de operações específicas do Tesouro, diligenciar pela correcção de erros detectados, controlar as reconciliações bancárias e coordenar a utilização do Sistema de Informação, assim como lhe compete proceder à certificação dos documentos relativos às contas de gerência das caixas do Tesouro e ao envio de certidões comprovativas dos depósitos efectuados pelas mesmas.

## 8.2 – Contabilidade do Tesouro

A movimentação de fundos públicos por operações realizadas na tesouraria do Estado é registada na contabilidade do Tesouro para revelar a posição de tesouraria, em disponibilidades e aplicações do Tesouro, por contrapartida da movimentação relativa a terceiros, a resultados de operações financeiras e à execução do Orçamento do Estado relativa aos serviços integrados.

O quadro seguinte discrimina a movimentação relativa à contabilidade do Tesouro de 2009 em seis partes, nomeadamente, saldos iniciais, informação original (registos anteriores ao fecho provisório de cada período de incidência mensal) por contabilização automática ou manual, alterações (registos após esse fecho provisório) por contabilização automática ou manual e consolidação de saldos finais.

Para cada um desses conjuntos e para as seis agregações definidas (informação original, alterações e movimentação anual ou total com ou sem saldos iniciais) é apresentado o número de registos, o valor movimentado em termos nominais e a respectiva evolução face à contabilidade do ano anterior.

Note-se que a contabilização efectiva corresponde à movimentação anual (sem saldos iniciais) porque os saldos iniciais são valores transitados do ano anterior e a consolidação de saldos finais consiste na mera regularização contabilística dos saldos das contas orçamentais (que se compensam entre si) e dos saldos das contas elementares associadas à conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal.

**Quadro VIII.1 – Contabilidade do Tesouro de 2009**

( em euros)

Movimentação	Número de Registos	Evolução	Débito = Crédito	Evolução
A = Saldos Iniciais	3.773	6,6%	5.441.415.603,52	3,3%
B = Informação Original por Contabilização Automática	3.792.131	-2,9%	975.886.206.119,48	6,8%
C = Informação Original por Contabilização Manual	8.372	-27,1%	28.201.053.798,15	-46,0%
D = Alterações por Contabilização Automática	13.322	-40,9%	919.791.397,44	-66,4%
E = Alterações por Contabilização Manual	4.826	-13,1%	170.717.422,56	-94,1%
F = Consolidação de Saldos Finais	1.141	1,7%	460.311.389.811,48	3,6%
B + C = Informação Original	3.800.503	-3,0%	1.004.087.259.917,63	3,9%
D + E = Alterações	18.148	-35,4%	1.090.508.820,00	-80,7%
B + C + D + E = Movimentação Anual (sem Saldos Iniciais)	3.818.651	-3,2%	1.005.177.768.737,63	3,4%
A + B + C + D + E = Movimentação Anual (com Saldos Iniciais)	3.822.424	-3,2%	1.010.619.184.341,15	3,4%
B + C + D + E + F = Movimentação Total (sem Saldos Iniciais)	3.819.792	-3,2%	1.465.489.158.549,11	3,5%
A + B + C + D + E + F = Movimentação Total (com Saldos Iniciais)	3.823.565	-3,2%	1.470.930.574.152,63	3,5%

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro dos anos de 2008 e de 2009.

Verifica-se que a movimentação anual (sem saldos iniciais) cresceu 3,4% (€ 33.427,2 milhões) face ao valor movimentado no ano anterior mas diminuiu 3,2% (126.032) em número de registos.





A evolução do valor movimentado deve-se ao crescimento de € 37.974,4 milhões (mais 3,9% que em 2008) no valor da informação original que superou a redução de € 4.547,2 milhões (menos 80,7% que em 2008) no valor das alterações.

Assinale-se que a significativa redução do valor das alterações representa um ganho de tempestividade dado que esta movimentação corresponde a registos que foram objecto de contabilização intempestiva.

A movimentação anual (sem saldos iniciais) inclui 156.688 registos com valor negativo (4,1% dos registos) que totalizam 7,1% (€ 166.368,8 milhões) dessa movimentação em valores absolutos e considerando débito e crédito (€ 2.343.093,1 milhões).

Dado que estes registos se encontram, em regra, associados a correcções, a redução do seu peso relativo revela um ganho de fiabilidade em 2009 face aos anos anteriores, pois, em 2008, os 144.428 registos com valor negativo (3,7% do total) representavam 9,1 % da movimentação em valor absoluto e, em 2007, os 164.854 registos com valor negativo (4,1 % do total) representavam 41,9% da movimentação.

O quadro seguinte discrimina a Informação Original (IO), as Alterações (A) e a Movimentação Anual (MA) sem saldos iniciais, pelas quatro classes do plano de contas do Tesouro, nomeadamente, Disponibilidades e Aplicações (Classe 01), Terceiros (Classe 02), Resultados de Operações Financeiras (Classe 03) e Transferências do Orçamento do Estado (Classe 04). Para cada uma destas classes é apresentado o valor movimentado a débito e a crédito, bem como a respectiva evolução face à contabilidade do ano anterior.

Quadro VIII.2 – Movimentação anual por classes de contas do Tesouro

( em milhões de euros)

Contas	Tipo	Débito				Crédito			
		2009	2008	Variação	Evolução	2009	2008	Variação	Evolução
01	IO	419.506,1	364.558,2	54.947,9	15,1%	420.698,4	364.188,1	56.510,3	15,5%
02	IO	447.350,2	460.143,9	-12.793,8	-2,8%	446.153,4	460.288,3	-14.135,0	-3,1%
03	IO	39,1	33,8	5,3	15,7%	42,1	53,4	-11,3	-21,1%
04	IO	137.192,0	141.377,0	-4.185,0	-3,0%	137.193,4	141.583,1	-4.389,7	-3,1%
01	A	1.045,1	1.659,1	-614,0	-37,0%	1.025,7	1.655,9	-630,2	-38,1%
02	A	80,3	3.961,0	-3.880,8	-98,0%	107,2	4.187,5	-4.080,3	-97,4%
03	A	11,2	18,4	-7,3	-39,5%	5,0	1,2	3,8	322,7%
04	A	-46,0	-0,9	-45,1	4965,5%	-47,5	-207,0	159,6	-77,1%
01	MA	420.551,1	366.217,3	54.333,8	14,8%	421.724,1	365.844,0	55.880,0	15,3%
02	MA	447.430,5	464.105,0	-16.674,5	-3,6%	446.260,6	464.475,9	-18.215,3	-3,9%
03	MA	50,2	52,2	-2,0	-3,8%	47,1	54,5	-7,4	-13,6%
04	MA	137.146,0	141.376,1	-4.230,1	-3,0%	137.146,0	141.376,1	-4.230,1	-3,0%

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro dos anos de 2008 e de 2009.

Comparando com o ano anterior, os dados revelam o aumento do valor da movimentação anual (€ 33.427,2 milhões a débito e a crédito). Esta evolução decorre essencialmente do aumento do valor da informação original movimentado nas contas de disponibilidades e aplicações (€ 54.947,9 milhões a débito e € 56.510,3 milhões a crédito) por contrapartida do decréscimo generalizado da movimentação nas restantes classes de contas do Tesouro.

Quanto à movimentação intempestiva (identificada no quadro como alterações) mantém-se a tendência, já identificada em 2008, de redução do valor registado como alterações por transferência para informação original.

O quadro seguinte discrimina a movimentação relativa à contabilidade do Tesouro de 2009 por tipo de informação e modo de contabilização.

**Quadro VIII.3 – Diários da Contabilidade do Tesouro de 2009**

Movimentação	Contabilização Automática	Contabilização Manual	Total
Saldos Iniciais	1	0	1
Informação Original	1	8	9
Alterações	1	1	2
Consolidação de Saldos Finais	2	1	3
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>15</b>

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro do ano de 2009.

A contabilidade do Tesouro de 2009 foi registada em 15 diários, cinco por contabilização automática e dez por contabilização manual. No primeiro caso, um para saldos iniciais (Diário 90), um para informação original (Diário 80), um para alterações (Diário 84) e dois para consolidação de saldos finais (Diários 88 e 89). No segundo caso, oito para informação original, um para alterações (Diário 4) e um para consolidação de saldos finais (Diário 87).

A informação tempestiva objecto de contabilização automática foi registada no Diário 80 entre 2 de Janeiro de 2009 e 15 de Fevereiro de 2010, com um diferimento médio de 2 dias face à respectiva data-valor, e representa 99,8% do número de registos e 97,2% do valor movimentado por informação original.

Face ao valor movimentado no ano anterior verificou-se um crescimento de 6,8% (€ 61.970,8 milhões a débito e a crédito).

Por sua vez, a informação original, objecto de contabilização manual, foi registada entre 9 de Janeiro de 2009 e 15 de Fevereiro de 2010, com um diferimento médio de 12 dias face à respectiva data-valor e representa apenas 0,2% do número de registos e 2,8% do valor movimentado por informação original.

Face ao valor movimentado no ano anterior verificou-se uma quebra de 46% (€ 23.996,4 milhões), considerando débito e crédito, e de 58,2% (€ 192.248,34 milhões), considerando a movimentação em termos absolutos. Esta quebra é justificada, sobretudo, pela redução do valor movimentado, em termos absolutos, nos diários de Movimentos Escriturais (Diário 5) e de Aplicações Financeiras (Diário 44).

Não obstante a redução da movimentação objecto de contabilização manual em 2009 e contrariamente ao que seria de esperar com o desenvolvimento da automatização dos processos de contabilização, os valores contabilizados manualmente em 2009 (€ 28.201,1 milhões a débito e a crédito) e 2008 (€ 52.197,5 milhões) foram substancialmente superiores aos contabilizados em 2007 (€ 3.500,1 milhões) fruto da passagem para contabilização manual dos movimentos associados às aplicações financeiras do Tesouro em instituições bancárias portuguesas, de modo a eliminar situações em que o registo das operações era anterior à sua realização.



## Tribunal de Contas

Em contraditório, o IGCP refere que a diminuição registada na informação original por contabilização manual se deveu à automatização (desde Junho de 2009) dos movimentos de afectação de receitas ao Fundo de Estabilização Tributário e também à criação de condições para que *“as aplicações financeiras em depósito a prazo entrassem novamente no processo automático de contabilização deixando, conseqüentemente, de ser registadas manualmente”*.

O Tribunal regista com agrado que esta evolução vai no sentido de recomendações que tem formulado para a contabilização automática assegurar de forma estável e sustentada, pelo menos 95% da movimentação.

As alterações objecto de contabilização automática foram registadas no Diário 84 entre 13 de Fevereiro de 2009 e 29 de Maio de 2010, com um diferimento médio de 75 dias face à respectiva data-valor, menos 5 dias que no ano anterior, e representaram 73,4% do número de registos e 84,3% do valor movimentado por alterações.

Em sede de contraditório, o IGCP argumenta que os diferimentos verificados no Diário 84 resultam, quase na totalidade, de atrasos significativos no envio de informação pelas entidades intervenientes na rede de cobranças do Estado.

Face a esta argumentação, já invocada em contraditório a Pareceres anteriores, o Tribunal reitera a sua posição de que, caso as competências atribuídas pelo RTE à entidade responsável pela gestão da tesouraria do Estado<sup>1</sup> (o próprio IGCP), estivessem a ser efectivamente exercidas, os atrasos no envio de informação relativa à rede de cobranças do Estado não se verificariam. Assim, a responsabilidade pela subsistência destes atrasos na contabilização não pode deixar de ser imputada à referida entidade.

O aumento do peso das alterações contabilizadas automaticamente face ao ano anterior, de 48,3% para 84,3%, não decorre do crescimento do valor movimentado por contabilização automática, dado que face ao ano anterior se verificou uma redução de 66,4% (€ 1.820,6 milhões a débito e a crédito), mas sim da quebra acentuada verificada no valor das alterações registadas por contabilização manual.

Estas últimas foram registadas no Diário 4 entre 16 de Fevereiro de 2009 e 31 de Maio de 2010, com um diferimento médio de 104 dias face à respectiva data-valor (no ano anterior tinham sido 129 dias), e representaram 26,6% do número de registos e 15,7% do valor movimentado por alterações. Face ao valor movimentado em 2008 verificou-se a redução de 94,1% (€ 2.726,5 milhões a débito e a crédito).

Em 2009 foi criado um novo diário, o Diário 87, para registar a consolidação dos saldos finais das contas do Tesouro com Número de Identificação Bancário (NIB) associado à conta de despesa orçamental do subsector Estado (serviços integrados) com código contabilístico 0402 e designação “ECE – Entidade Contabilística Estado”.

Esta conta foi criada, também em 2009, em consequência da entrada em funcionamento de uma nova aplicação de suporte à execução da despesa orçamental designada por ECE (Entidade Contabilística Estado) que gradualmente irá substituir a actual aplicação SIC (Sistema de Informação Contabilística).

Dado que esta nova aplicação só entrou em funcionamento em Novembro não foi possível automatizar, até ao encerramento da CGE de 2009, o movimento que salda a referida conta, tendo este sido autonomizado em diário próprio de modo a que o Diário 89 contemplasse unicamente informação movimentada através de contabilização automática.

<sup>1</sup> No n.º 2 do artigo 6.º, no n.º 2 do artigo 7.º (e na Portaria n.º 959/99), no n.º 1 e n.º 3 do artigo 8.º do RTE.

Na contabilidade de 2009 foram movimentadas 5.906 contas elementares, menos 27 (0,5%) do que na de 2008. O quadro seguinte revela a estrutura e a evolução do número de contas elementares, por classe, relativamente aos referidos anos. Apesar de a redução mais significativa de contas se ter verificado na classe de terceiros, esta continua a destacar-se em termos de estrutura apresentando um peso de 71,8%.

**Quadro VIII.4 – Estrutura e evolução das contas do Tesouro por classes**

Classe de Contas	2009		2008		Evolução	
	Número de Contas	Peso Relativo	Número de Contas	Peso Relativo	Número de Contas	Varição Relativa
Disponibilidades e Aplicações	1.171	19,8%	1.163	19,6%	8	0,7%
Terceiros	4.239	71,8%	4.275	72,1%	-36	-0,8%
Resultados de Operações Financeiras	18	0,3%	15	0,3%	3	20,0%
Transferências do Orçamento do Estado	478	8,1%	480	8,1%	-2	-0,4%
<b>Total</b>	<b>5.906</b>	<b>100,0%</b>	<b>5.933</b>	<b>100,0%</b>	<b>-27</b>	<b>-0,5%</b>

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro dos anos de 2008 e de 2009.

O quadro seguinte tipifica a estrutura e a evolução das contas elementares, por tipo de movimentação, verificando-se, em termos globais, o aumento de contas com informação original e a redução de contas com alterações.

**Quadro VIII.5 – Estrutura e evolução das contas do Tesouro por tipo de movimentação**

Movimentação das Contas	2009		2008		Evolução	
	Número de Contas	Peso Relativo	Número de Contas	Peso Relativo	Número de Contas	Varição Relativa
Só Saldos Iniciais (Diário 90)	344	5,8%	340	5,7%	4	1,2%
Só Informação Original	1.240	21,0%	1.405	23,7%	-165	-11,7%
Só Alterações (Diários 4 e 84)	78	1,3%	108	1,8%	-30	-27,8%
Só Consolidação de Saldos Finais (Diários 87, 88 e 89)	1	0,0%	1	0,0%	0	0,0%
Saldos Iniciais e Informação Original	2.443	41,4%	1.981	33,4%	462	23,3%
Saldos Iniciais e Alterações	45	0,8%	88	1,5%	-43	-48,9%
Saldos Iniciais e Consolidação de Saldos Finais	1	0,0%	1	0,0%	0	0,0%
Informação Original e Alterações	323	5,5%	392	6,6%	-69	-17,6%
Informação Original e Consolidação de Saldos Finais	362	6,1%	56	0,9%	306	546,4%
Alterações e Consolidação de Saldos Finais	4	0,1%	4	0,1%	0	0,0%
Saldos Iniciais, Informação Original e Alterações	940	15,9%	1.128	19,0%	-188	-16,7%
Informação Original, Alterações e Consolidação de Saldos Finais	125	2,1%	429	7,2%	-304	-70,9%
<b>Total</b>	<b>5.906</b>	<b>100,0%</b>	<b>5.933</b>	<b>100,0%</b>	<b>-27</b>	<b>-0,5%</b>

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro dos anos de 2008 e de 2009.

O Tribunal de Contas 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 prestação de informação fiável de forma tempestiva.

A fiabilidade tempestiva dos movimentos registados significa que foram correctamente efectuados no período legalmente previsto para esse efeito<sup>1</sup> (até dia 15 do mês seguinte ao de incidência, à excepção do mês de Dezembro cujo período de contabilização só termina em 15 de Fevereiro do ano seguinte), pelo que não foram objecto de posteriores alterações.

<sup>1</sup> Artigo 42.º do RTE.



Como não é possível analisar a correcção de cada registo (na contabilidade do Tesouro de 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 do Tesouro.

O Tribunal definiu que uma das condições necessárias para a informação prestada pela contabilidade do Tesouro poder atingir uma situação de fiabilidade tempestiva, é que a contabilização automática deve abranger, pelo menos, 95% da movimentação.

No quadro seguinte encontra-se reflectida a evolução do Indicador de Contabilização Automática (ICA)<sup>1</sup> que tem vindo a ser determinado pelos serviços do Tribunal.

**Quadro VIII.6 – Indicador de Contabilização Automática**

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ICA	44,5%	73,1%	53,2%	81,0%	97,6%	97,8%	84,9%	92,9%

Apesar da melhoria constatada face ao ano anterior, verifica-se que o nível atingido por este indicador para a contabilidade de 2009 continua a não satisfazer a condição previamente referida e não cumpre a recomendação do Tribunal (formulada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006) para que esta condição fosse assegurada de forma estável e sustentada.

A redução do peso relativo da contabilização automática deve-se ao facto (já antes referido) da movimentação relativa a aplicações financeiras do Tesouro em instituições bancárias nacionais estar a ser objecto de contabilização manual.

Importa ainda referir que os valores apresentados para o indicador de 2006 e 2007 estão distorcidos por erros registados e corrigidos através de contabilização automática e cujo valor elevado levou à sobrevalorização do respectivo ICA. Se estas distorções fossem expurgadas do cálculo do indicador, o resultado obtido para 2006 seria 91,0% e de 89,2% para 2007, o que confirma que a contabilidade do Tesouro ainda não assegura, de forma estável e sustentada, a contabilização automática de 95% da movimentação.

Para aferir da qualidade da informação contabilística de forma objectiva, o Tribunal tem vindo a determinar, desde o ano de 2002, um indicador representativo do grau de fiabilidade tempestiva que conjuga, de forma ponderada, a tempestividade e a fiabilidade das operações registadas. Este indicador permite aferir a evolução entre sucessivos períodos homólogos e comparar, para o mesmo período de incidência, a movimentação das contas até ao maior nível de agregação (classe).

Para determinar este indicador para a informação registada na contabilidade do Tesouro, definiu-se:

- ◆ como período tempestivo (PT) para a contabilização relativa a cada período de incidência mensal, o intervalo entre o início desse mês e o dia quinze do mês seguinte<sup>2</sup>;

<sup>1</sup> O Indicador de Contabilização Automática que tem sido aplicado desde a contabilidade do Tesouro de 2002 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> Por ser este o prazo estabelecido pelo artigo 42.º do RTE para reporte dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da CGE. Esta norma admite, como excepção, o reporte da informação relativa ao mês de Dezembro até 15 de Fevereiro do ano seguinte, pelo que o período tempestivo considerado para o mês de Dezembro de 2009 só terminou a 15 de Fevereiro de 2010.

- ◆ como valor da informação original (Vo) de cada período de incidência mensal, o valor de todos os registos efectuados no respectivo período tempestivo;
- ◆ como valor das alterações de cada período de incidência mensal, o valor de todos os registos efectuados após o respectivo período tempestivo.

O Indicador de Fiabilidade Tempestiva (IFT) da informação original face à definitiva corresponde ao valor percentual do quociente em que o numerador é o produto do Vo de cada período de incidência mensal (em euros) pelo respectivo PT (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 são o resultado da multiplicação do valor absoluto de cada alteração (em euros) pelo desfasamento entre a respectiva data de registo e o final do respectivo PT (em dias).

O IFT representa assim o peso relativo da informação registada no período tempestivo face à total, ponderada pelo desfasamento verificado entre ambas. Este indicador pondera não só os atrasos no registo da informação como a dimensão das alterações à informação original. O valor máximo (100%) do IFT significa que a contabilização foi integralmente efectuada no período tempestivo e o valor mínimo (0%) significa que foi integralmente efectuada fora do período tempestivo.

É de referir que o fecho da contabilidade de cada período de incidência mensal que se verifica nos prazos legais é meramente provisório. Continua a registar-se movimentação intempestiva pelo facto de o fecho definitivo de todos os períodos mensais só ocorrer com o encerramento da contabilidade do Tesouro tendo esta, para o ano de 2009, sido encerrada em 31 de Maio de 2010.

No quadro seguinte encontra-se reflectida a evolução do IFT que tem vindo a ser determinado pelos serviços do Tribunal.

**Quadro VIII.7 – Indicador de Fiabilidade Tempestiva**

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
IFT	39,0%	56,8%	61,9%	71,3%	83,4%	54,3%	96,9%	97,3%

Verifica-se que 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.

Apesar dos valores apurados para este indicador terem sido sempre inferiores ao resultante do disposto no regime legal (a que corresponde o valor máximo do IFT) o valor apurado para 2009 revela a maior aproximação registada a esse máximo. Este resultado reflecte os ganhos de tempestividade e de fiabilidade antes referidos, resultantes da redução significativa do valor movimentado por alterações.

Comparando os resultados de 2008 e 2009 com os dos anos anteriores, verifica-se que o crescimento acentuado decorre essencialmente do facto de a afectação a receita do Estado (como passivos financeiros) do produto de empréstimos ter sido registada tempestivamente quando até 2008 esse registo foi sempre intempestivo.

Os elevados valores movimentados como passivos financeiros e o seu peso substancial na movimentação total penalizavam os resultados obtidos para este indicador.



*Handwritten signature in blue ink.*

Note-se, porém, que em 2008 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). Em 2009, esta situação foi rectificadada passando a afectação a receita do Estado a ser feita mensalmente.

O quadro seguinte apresenta os resultados obtidos para o IFT de cada uma das três principais classes do Plano de Contas do Tesouro e da movimentação total, relativamente a cada período de incidência mensal e ao ano de 2009.

**Quadro VIII.8 – Indicador de Fiabilidade Tempestiva por classes**

Período de Incidência	Indicador de Fiabilidade Tempestiva – IFT			
	Disponibilidades e Aplicações	Terceiros	Execução do OE	Total
Janeiro	96,0%	99,8%	99,9%	97,7%
Fevereiro	94,6%	99,9%	99,3%	97,7%
Março	98,3%	99,7%	99,8%	99,2%
Abril	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Maior	100,0%	100,0%	99,9%	100,0%
Junho	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Julho	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Agosto	100,0%	100,0%	99,8%	99,9%
Setembro	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Outubro	99,0%	100,0%	100,0%	99,6%
Novembro	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Dezembro	100,0%	100,0%	55,5%	86,9%
<b>2009</b>	<b>99,1%</b>	<b>99,9%</b>	<b>85,6%</b>	<b>97,3%</b>

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro do ano de 2009.

Face ao ano anterior, verifica-se que o IFT aumenta para a classe de Terceiros, diminuindo para as restantes com destaque para a da execução do Orçamento do Estado (OE) cuja diminuição foi de 3,3 pontos percentuais, influenciada especialmente pela movimentação relativa ao mês de Dezembro.

Os dados também revelam que 34 dos 36 indicadores mensais destas classes superam o nível de 95% que o Tribunal considera adequado para avaliar a informação original como próxima da situação de fiabilidade tempestiva face à informação definitiva.

Porém, deve salientar-se que a interpretação dos resultados do IFT depende da verificação de duas condições básicas: que os movimentos estejam registados com a data-valor correcta e que não subsistam correcções ou outras alterações por efectuar.

Ora, não obstante o Tribunal ter vindo a recomendar que a data-valor dos movimentos registados na contabilidade do Tesouro deva sempre corresponder à data efectiva de execução das operações a registar, voltou a ser detectado um volume significativo de movimentos com data-valor incorrecta, designadamente, no âmbito do registo da cobrança de receitas do Estado e de outras receitas públicas.

Com efeito, a data de validação dessas receitas ou a data de transferência das contas de validação (extra-orçamentais) para as contas de receita foram indevidamente registadas como data-valor dos respectivos recebimentos, o que distorce, por sobrevalorização, os resultados do IFT.

Em contraditório, o IGCP sustenta que a contabilização é efectuada com data-valor igual à data em que a cobrança ocorre mas que as receitas sujeitas a validação por parte das entidades administradoras, “*não são reflectidas nas contas destinatárias finais, no momento em que as cobranças ocorrem, sendo apenas reflectidas numa conta titulada pela entidade administradora, na qual permanecem até à data em que esta procede à sua afectação final.*”

O Tribunal reitera as observações formuladas em Pareceres anteriores salientando novamente que esta prática infringe a norma<sup>1</sup> que determina que a data-valor da respectiva cobrança é a do recebimento dos fundos cobrados (dado que a data-valor que prevalece no movimento de afectação a receita do Estado é a data de validação pelas entidades administradoras) o que coloca em causa o exercício de efectivo controlo na contabilização das receitas do Estado e na contabilidade do Tesouro.

Com efeito, a aplicação desta norma obriga a que a regular movimentação das contas de validação (ordenada por data-valor) tenha de gerar saldo diário nulo. Assim, se esta condição não se verificar (no final do respectivo período de contabilização mensal) esse facto identifica, desde logo e por si só, uma situação excepcional e potencialmente irregular, sobre a qual o sistema de controlo deverá actuar de imediato. Ora, com a recorrente situação de incumprimento o que sucede é que a excepção (saldo diário não nulo) passa indevidamente a ser regra e a inviabilizar que o controlo possa ser exercido de forma eficaz.

O Tribunal sublinha ainda que a contabilização das receitas públicas na data em que as mesmas são pagas é um direito dos contribuintes que não deve merecer do Estado menor empenho do que aquele que coloca no recebimento dessas receitas no prazo legalmente determinado para o efeito.

Para avaliação específica do cumprimento das normas do RTE<sup>2</sup> sobre a regularização de saldos, foram seleccionadas as contas de disponibilidades com saldos credores, por estes serem contrários às respectivas regras de movimentação, na versão reportada à data legalmente prevista para o encerramento da contabilidade de 2009 (15 de Fevereiro de 2010).

Apresenta-se no quadro seguinte a movimentação registada, desde o apuramento desse saldo final provisório até ao encerramento da contabilidade de 2009, com o apuramento do saldo final definitivo (em 31 de Maio de 2010), para as contas de disponibilidades identificadas com tendo saldo contrário à regular movimentação.

**Quadro VIII.9 – Subsistência de saldos credores em contas de disponibilidades**

(em euros)

Conta	Designação da Conta	Saldo Provisório	Movimentação	Saldo Definitivo
		Devedor - Credor	Débito - Crédito	Devedor - Credor
01226551	Conta recebedora da Caixa – DGCI de Mação	-8.116,86	0,00	-8.116,86
01226958	Conta recebedora da Caixa – DGCI de Vila Verde	-153.819,67	0,00	-153.819,67

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro do ano de 2009.

A não regularização dos saldos destas contas revela que o controlo exercido não conseguiu evitar a subsistência de saldos contrários à regular movimentação das contas de disponibilidades.

<sup>1</sup> Artigo 7.º da Portaria n.º 1122/2000.

<sup>2</sup> Artigo 38.º.





## Tribunal de Contas

Note-se que, tendo transitado para o ano seguinte, estes saldos credores devem ser regularizados no prazo de seis meses<sup>1</sup>.

Em contraditório, o IGCP afirma que a existência de saldos credores em contas de disponibilidades não decorre da diminuição dos controlos exercidos sobre estas contas mas “da Instituição de Crédito (IC), ter transferido valores superiores aos expectáveis, para a conta do IGCP junto do Banco de Portugal, a partir dos dias 28 e 29 de Dezembro de 2009.”, situação que foi regularizada em 4 de Janeiro de 2010.

O Tribunal assinala que a regularização do saldo credor de uma das duas contas identificadas nesta situação na contabilidade do Tesouro de 2008, concretamente a conta 01401133 afecta ao “Serviço Externo do MNE em Manchester”, foi efectuada com data-valor de 1 de Janeiro de 2009 mas apenas em 10 de Dezembro do mesmo ano.

A data-valor utilizada significa que a regularização deveria ter sido efectuada na contabilidade de 2008 até ao final do prazo legalmente determinado para o efeito (15 de Fevereiro de 2009), o que comprova que o saldo desta conta bancária não foi relevado de forma verdadeira e apropriada durante 298 dias.

Neste caso e durante o referido período não foi exercido o controlo atribuído ao IGCP pelo disposto no artigo 35.º do RTE nem cumpridas as finalidades determinadas pelo artigo 36.º do mesmo regime. A regularização em causa só foi efectuada depois de o saldo ter sido reportado<sup>2</sup> como contrário à regular movimentação das contas de disponibilidades.

No âmbito da avaliação específica das normas do RTE sobre regularização de saldos, foram ainda detectadas 138 contas de terceiros que apresentam saldo devedor, 84 das quais mantiveram saldos devedores desde o ano anterior, situação que contraria a respectiva regra de movimentação e também a recomendação do Tribunal para serem transferidos para contas de alcances todos os valores em dívida que subsistam por regularizar durante seis meses, no máximo.

Apresenta-se de seguida o quadro que resume para as 84 contas nesta situação<sup>3</sup>, a evolução dos respectivos saldos devedores na contabilidade de 2009.

**Quadro VIII.10 – Subsistência de saldos devedores transitados de 2009 em contas de terceiros**

(em euros)

Conta	Designação da Conta	Saldo Inicial	Movimentação	Saldo Final
		Devedor - Credor	Débito - Crédito	Devedor - Credor
0252009	Valores a Regularizar em Caixas - CTT	859.118,17	0,00	859.118,17
0252010	Valores a Regularizar em Contas Bancárias	41.876,53	70.415,20	112.291,73
0252014/16/18	Antecipação de Fundos	833.352.133,85	299.772.588,68	1.133.124.722,53
0252022	Alcances em Caixas do Tesouro	432.095,71	0,00	432.095,71
0258053316	Montepio - DUC	0,08	0,00	0,08
0258055	DUC - IGCP - HB	7.075.518,22	-3.840.671,00	3.234.847,22
0258061	Outros Valores a Regularizar - Cheques	7.373,22	29.866,58	37.239,80

Fonte: IGCP – Contabilidade do Tesouro do ano de 2009.

<sup>1</sup> Artigo 38.º, n.º 2, do RTE.

<sup>2</sup> No anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2008 (relativo a operações de tesouraria) enviado para contraditório.

<sup>3</sup> Com código iniciado por 0252010 (63), 0252022 (14) e as contas 025200905, 0252014, 0252016, 0252018, 0258053316, 0252055 e 0258061.

Excepto no que respeita à conta 0258055 cujo saldo, apesar de se manter contrário à regular movimentação, decresceu 54,3%, as restantes contas apresentam uma tendência de manutenção ou crescimento do saldo devedor. Verifica-se um crescimento de 405,1% no saldo da conta 0258061 e de 168,1% nas contas de Valores a Regularizar em Contas Bancárias (0252010).

Em contraditório, o IGCP afirma que as contas 0252009 e 0252010 reflectem movimentos “*não imputáveis às caixas, cuja responsabilidade é da banca*” e que, cabendo aos bancos envolvidos a regularização dos respectivos saldos, tem diligenciado junto dos mesmos para que as situações sejam regularizadas. Contudo, quanto ao saldo evidenciado na conta 0252009, refere também estar ainda a analisar a origem desta divergência não tendo apresentado justificação para a sua existência.

O IGCP justifica os saldos das contas 0258055 e 0258061 com a natureza da respectiva movimentação, a primeira devido ao “*desfasamento temporal entre o depósito de cobranças, por parte das entidades cobradoras, e a disponibilização efectiva dos respectivos fundos*” e a segunda por registar em cada dia, “*a débito, os cheques emitidos a devolver*” e, no dia seguinte, a crédito “*quando estes são efectivamente devolvidos*” pelo que “*os movimentos remetidos no último dia do ano só são regularizados no primeiro dia útil do ano seguinte*”.

O agravamento da situação irregular relativamente às contas de antecipação de fundos, que apresenta uma taxa de crescimento de 36%, assume especial importância dado o elevado valor movimentado nestas contas.

Este crescimento decorre essencialmente do aumento do saldo devedor da conta 0252014 afecta ao Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR)<sup>1</sup> e relativa à movimentação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia.

Nos termos do RTE<sup>2</sup>, os saldos devedores das contas destinadas à antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia constituem uma excepção à regularização dos saldos devedores das contas de terceiros dentro do ano económico a que respeitam, mas apenas até ao final do período complementar da execução orçamental das receitas da entidade beneficiária da antecipação<sup>3</sup>.

Em contraditório, o IGCP afirma que o “*valor global dos saldos devedores das contas de Antecipações de Fundos refere-se a operações previstas na Lei do Orçamento do Estado (previstas na alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE), enquadrado assim em disposições legais*”.

Na mesma sede, a DGO também se pronuncia sobre esta questão nos seguintes termos:

*“No que respeita à antecipação de fundos comunitários, parece-nos que esta matéria deve merecer atenção especial dos gestores de fundos comunitários, sem prejuízo da norma especificamente prevista no artigo 131.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2009), no que se refere à antecipação de fundos comunitários, segundo a qual: “As operações específicas do Tesouro efectuadas para garantir o encerramento do QCA III e a execução do QREN, incluindo iniciativas comunitárias e Fundo de Coesão, devem ser regularizadas até ao final do exercício orçamental de 2010.”*”

---

<sup>1</sup> O Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP, criado pelo Decreto-Lei n.º 137/2007 de 27 de Abril, resultou da reestruturação da Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR) mediante a sua integração na esfera da administração indirecta do Estado.

<sup>2</sup> Artigo 38.º, n.º 3.

<sup>3</sup> Artigo 32.º, n.º 1, alínea b), do RTE.



Face a esta argumentação, o Tribunal reitera a sua posição de que as normas que autorizem a realização de adiantamentos de fundos, por operações de tesouraria, prevendo a regularização orçamental dos mesmos em anos económicos posteriores ao da respectiva efectivação, contrariam não só as regras estabelecidas no RTE mas também as regras da anualidade e da universalidade consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental.

Após o encerramento da contabilidade de 2009 subsistem assim 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.

O Tribunal tem recomendado que deve ser exercido efectivo controlo para eliminar os saldos contrários à regular movimentação das respectivas contas através de conciliações efectuadas de forma tempestiva, devendo ser obtida e conservada evidência documental da realização dessas conciliações.

O Tribunal considera ainda que a distinção entre valores a regularizar e valores em falta tem de ser substantiva e não apenas formal. O facto de existirem contas de valores a regularizar e contas de alcances, só por si, não assegura tal distinção se nas contas de valores a regularizar continuarem registados valores em falta. A relevação de valores em falta como valores a regularizar tem sido criticada pelo Tribunal porque as contas de valores a regularizar só devem ser movimentadas em situações de curto prazo, nomeadamente, associadas à transição entre períodos de incidência mensais ou anuais.

O Tribunal entende que a responsabilidade financeira pela existência de valores em falta na tesouraria do Estado distingue claramente estas situações das relativas a valores a regularizar pelo que continua a recomendar o registo integral dos valores em falta em contas de alcances. A existência de valores em falta implica também o apuramento da inerente responsabilidade financeira e o accionamento dos procedimentos legais para ressarcimento desses valores.

Em contraditório, o IGCP refere que a *“regularização das verbas contabilizadas em alcances são da responsabilidade da DGCI e da DGAIEC. Embora sejam feitas insistências, essas entidades não tem regularizado nenhuma situação de alcance.”*

### 8.3 – Unidade da Tesouraria do Estado

O princípio da Unidade da Tesouraria do Estado (UTE) encontra-se previsto no Regime da Tesouraria do Estado<sup>1</sup> (RTE) e tem como objectivo centralizar os fundos públicos no Tesouro, de modo a otimizar a sua gestão global e a alcançar maior rigor orçamental. Esta centralização permite aumentar a eficiência da administração orçamental e financeira do Estado, mediante a concentração de informação indispensável para o acompanhamento da execução orçamental.

No âmbito do controlo da gestão da tesouraria do Estado, o Tribunal realizou uma auditoria com vista a apurar o cumprimento da UTE por parte das Entidades Públicas Empresariais (EPE), cujos resultados são enunciados, em síntese, no volume I do presente Parecer.

<sup>1</sup> 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.

### 8.3.1 – Quadro jurídico

O princípio da UTE tem sido sucessivamente desenvolvido pelas leis do Orçamento do Estado e respectivos diplomas de execução orçamental<sup>1</sup>.

Nos termos da legislação vigente em 2009 a movimentação de fundos dos Serviços Integrados (SI) e dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA)<sup>2</sup> da administração central, incluindo aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das EPE, deve ser efectuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP (IGCP)<sup>3</sup>, salvo disposição legal em contrário.

Por outro lado, a lei quadro dos Institutos Públicos (IP)<sup>4</sup> e o regime jurídico das Instituições de Ensino Superior (IES)<sup>5</sup> definem condições especiais de sujeição ao princípio da UTE por parte destes organismos.

A referida lei quadro<sup>6</sup> prevê a existência de um conjunto tipificado de institutos que gozam de regime especial, com derrogação do regime comum na estrita medida necessária à sua especificidade; e por sua vez, cada uma das categorias de IP de regime especial pode ser regulada por lei específica<sup>7</sup>.

As normas constantes da lei quadro dos IP são de aplicação imperativa e prevalecem sobre as normas especiais actualmente em vigor<sup>8</sup>.

Nestes termos, o afastamento do regime comum dos IP e das normas do RTE, designadamente do princípio da UTE aplicável aos referidos institutos, carece de lei específica, não bastando invocar-se a incompatibilidade entre a natureza jurídica de um determinado instituto e a aplicação daquele princípio.

O regime jurídico das IES define as condições específicas de sujeição ao princípio da UTE, permitindo o depósito das receitas próprias em Instituições de Crédito (IC), com excepção das dotações transferidas do Orçamento do Estado (OE) e dos saldos das contas de gerência provenientes daquelas dotações, e a realização de aplicações financeiras fora do Tesouro, até ao limite de 25 % do seu montante total<sup>9</sup>.

---

<sup>1</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>2</sup> Os SI e os SFA encontram-se sujeitos à UTE de acordo com o disposto no RTE e na lei orçamental (artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, do RTE e artigo 132.º, n.ºs 1 e 4, da Lei do OE para 2009). Encontram-se excluídas do âmbito de aplicação do RTE a Segurança Social, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais (artigo 1.º, n.º 5, e artigo 2.º, n.º 3, do RTE).

<sup>3</sup> Artigo 132.º, n.º 1, da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

<sup>4</sup> Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, alterada e republicada pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril. Esta lei considera como institutos públicos, independentemente da sua designação, os fundos e serviços das entidades integradas na administração indirecta do Estado, remetendo o respectivo regime jurídico e financeiro para o regime dos fundos e serviços autónomos (artigos 2.º, 3.º, 6.º e 35.º).

<sup>5</sup> Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

<sup>6</sup> Artigo 39.º, n.º 3, da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro.

<sup>7</sup> Artigo 48.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro.

<sup>8</sup> Artigo 1.º, n.º 2 da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro.

<sup>9</sup> Artigo 115.º, n.ºs 3 e 5 da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.



### 8.3.1.1 – Âmbito de aplicação

Em 2009, de acordo com os regimes e diplomas previamente citados, encontraram-se sujeitos ao princípio da unidade de tesouraria os SI, os SFA, nestes incluídos os IP e as IES, bem como as EPE<sup>1</sup>.

### 8.3.1.2 – Obrigações das entidades sujeitas à unidade de tesouraria

De acordo com o RTE os SFA devem efectuar a cobrança das receitas e o pagamento das despesas públicas mediante contas abertas no Tesouro, através das quais promovem as respectivas operações de cobrança e de pagamento e onde devem manter depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria<sup>2</sup>.

Na sequência de anos anteriores, o Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO) para 2009 prevê que os SFA, incluindo aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das EPE, se encontram dispensados de movimentar todos os seus fundos através do recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP<sup>3</sup>, quando a média mensal dos saldos diários das respectivas contas bancárias não ultrapasse 5% das receitas próprias arrecadadas em 2008<sup>4</sup>.

A referida norma de execução orçamental suscita dificuldades de interpretação e de aplicação. Por um lado, ao prever a sua aplicação apenas aos SFA não são inteligíveis os motivos da restrição do âmbito de aplicação da norma às restantes entidades abrangidas pela UTE, especificamente as EPE, que 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 dos SFA por falta de meios informáticos para o efeito.

### 8.3.1.3 – Promoção, controlo e avaliação da unidade da tesouraria do Estado

O IGCP tem por missão, designadamente, gerir de forma integrada a tesouraria e o endividamento público directo do Estado, bem como promover o princípio da UTE através da prestação de serviços bancários aos organismos a ele sujeitos<sup>5</sup>.

A DGO tem por missão superintender na elaboração e execução do OE, na contabilidade do Estado, no controlo da legalidade, regularidade e economia da administração financeira do Estado, designadamente analisar, acompanhar e controlar a execução orçamental e propor orientações para melhorar o desempenho da política orçamental<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> As EPE passaram a estar sujeitas ao princípio da UTE por força do disposto no artigo 55.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (Lei do OE para 2005) com a redacção introduzida pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho. As sucessivas leis orçamentais, nas normas relativas a este princípio, têm vindo a reafirmar, nos mesmos termos, a aplicação do RTE a estas entidades.

<sup>2</sup> Os SI e os SFA devem promover a sua integração na rede de cobranças do Estado – cfr. artigo 132.º, n.º 4, da Lei do OE para 2009.

<sup>3</sup> Obrigação prevista no artigo 132.º, n.º 1, da Lei do OE para 2009.

<sup>4</sup> Artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março.

<sup>5</sup> Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho e artigo 2.º do RTE.

<sup>6</sup> Lei orgânica da DGO, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de Março.

A acção da DGO exerce-se, no âmbito do sector público administrativo, sobre todos os serviços e organismos da administração central, independentemente do seu grau de autonomia, e ainda sobre as restantes entidades do sector público administrativo no que se refere à recolha e tratamento da informação de natureza financeira a elas respeitante.

Nos termos do DLEO<sup>1</sup> a avaliação do cumprimento do princípio da UTE por parte dos serviços e fundos autónomos compete à DGO em articulação com o IGCP.

#### **8.3.1.4 – Quadro sancionatório**

No caso de incumprimento da UTE, a DGO deve proceder à retenção de 10% do duodécimo das transferências do OE que realiza para as entidades incumpridoras (no mês seguinte ao facto) e não deve proceder à análise de qualquer pedido, processo ou expediente proveniente dessas entidades até que a situação seja sanada<sup>2</sup>. Por sua vez, os rendimentos de aplicações financeiras auferidos em resultado do incumprimento da UTE constituem receitas do Estado<sup>3</sup>.

Este quadro sancionatório suscita também dificuldades de interpretação e de aplicação, por um lado o legislador ao referir-se a “*rendimentos de aplicações financeiras*” permite aos organismos a interpretação que os rendimentos (juros) de depósitos à ordem não se encontram abrangidos pela obrigatoriedade da sua entrega ao Estado e, por outro, a DGO fica impossibilitada de aplicar sanções quando a entidade incumpridora não recebe transferências do OE.

#### **8.3.1.5 – Leis de autorização legislativa**

No período de 2006 a 2008, as leis do OE<sup>4</sup> continham autorização legislativa para o Governo alterar o RTE, 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 actual realidade dos organismos públicos e a evolução dos serviços bancários a prestar pelo IGCP.

A referida autorização legislativa não foi sucessivamente utilizada pelo Governo e deixou de integrar as leis do OE. Contudo, em 2009, o IGCP refere ter prosseguido a “*análise da globalidade do acervo normativo regulador da UTE com vista à sua revisão e 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 RTE prejudica a gestão global dos fundos públicos e a execução orçamental no domínio da aplicação do princípio da UTE.

---

<sup>1</sup> Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março.

<sup>2</sup> Artigo 55.º do DLEO (por remissão do artigo 30.º, n.º 2, deste diploma) e artigo 132.º, n.º 3, da Lei do OE para 2009.

<sup>3</sup> Artigo 30.º, n.º 1, do DLEO e artigo 132.º, n.º 6, da Lei do OE para 2009.

<sup>4</sup> Artigo 103.º da Lei do OE para 2008.



### 8.3.2 – Gestão da tesouraria do Estado

A gestão da tesouraria do Estado compete ao IGCP e tem como principal objectivo estratégico a promoção da UTE de modo a garantir a racionalização e a optimização da gestão dos fundos públicos.

Para a análise da gestão da tesouraria do Estado e da avaliação do cumprimento do princípio da UTE por SFA, em 15 de Março de 2010, foi solicitada informação ao IGCP e à DGO<sup>1</sup>.

Em 9 de Abril de 2010, o IGCP remeteu informação em suporte electrónico relativa às contas na tesouraria do Estado e aos Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC), tendo referido que “(...) a intervenção do IGCP em termos de avaliação do cumprimento da unidade de tesouraria do Estado, restringe-se à prestação de informação sobre os valores das disponibilidades e aplicações que os organismos públicos detêm depositados na Tesouraria do Estado (...)”<sup>2</sup>.

A informação prestada pelo IGCP sobre as contas do Tesouro<sup>3</sup> encontra-se classificada em dois grupos de titulares:

- ◆ Organismos Sujeitos à Unidade da Tesouraria do Estado (OSUTE) – Serviços Integrados, Serviços e Fundos Autónomos e Entidades Públicas Empresariais.
- ◆ Organismos Não Sujeitos à Unidade da Tesouraria do Estado (ONSUTE), entre os quais Regiões Autónomas e Autarquias Locais.

No quadro seguinte apresenta-se, em síntese, a evolução dos saldos finais entre a data legalmente determinada para o encerramento da contabilidade do Tesouro de 2009 (15-02-2010) e a data do seu efectivo encerramento (31-05-2010).

**Quadro VIII.11 – Evolução dos saldos finais de 2009 entre 15-02-2010 e 31-05-2010**

(em euros)

Tipo de organismo	15-02-2010	Evolução	31-05-2010
Serviços Integrados	1.751.723.957,54	1.493.750,71	1.753.217.708,25
Serviços e Fundos Autónomos	-763.131.074,49	-870.218,12	-764.001.292,61
Entidades Públicas Empresariais	305.946.643,67	0,00	305.946.643,67
ONSUTE	294.470.521,04	0,00	294.470.521,04
<b>Total</b>	<b>1.589.010.047,76</b>	<b>623.532,59</b>	<b>1.589.633.580,35</b>

Fonte: IGCP.

A evolução dos saldos finais revela que em 15-02-2010 a informação não era definitiva, nem integral e a sua análise de detalhe identificou erros que reduzem a sua fiabilidade, designadamente:

<sup>1</sup> No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006 foram definidas as características da informação que o Tribunal de Contas considera necessária para a aplicação, controlo e avaliação do cumprimento da UTE a realizar pelo Ministério das Finanças. A informação obtida, da forma preconizada pelo Tribunal, daria acatamento às sucessivas recomendações dirigidas à obtenção de informação completa, fiável e tempestiva para a prossecução do princípio da unidade de tesouraria.

<sup>2</sup> Ofício do IGCP, de 9 de Abril de 2010.

<sup>3</sup> O IGCP não enviou informação sobre os organismos titulares de 203 contas mas esta omissão não afecta a análise da evolução dos saldos finais de 2009 (entre 15-02-2010 e 31-05-2010) porque estas contas apresentam saldo final nulo.

- ◆ na tipificação e qualificação dos organismos titulares das contas, detectaram-se organismos com mais do que uma designação e dois organismos com duplo Número de Identificação de Pessoa Colectiva (NIPC);
- ◆ nas 1.080 contas cuja titularidade é imputada ao IGCP (SFA) incluem-se indevidamente
  - ◇ as contas 0254003 e 0258020, com saldos devedores resultantes da contabilização, em 2009, de receitas não efectivas (€ 2.402,2 milhões) e de receitas efectivas (€ 96,4 milhões) do subsector Estado (serviços integrados) que foram obtidas em 2010 (no período complementar de 2009);
  - ◇ 401 contas com código iniciado por 0258072 (374) ou 0258077 (27) que se destinam à validação das receitas cobradas pelos serviços locais da DGCI e da DGAIEC (serviços integrados) com funções de caixa.

### 8.3.2.1 – Serviços prestados pelo IGCP

Em 2009 o IGCP procedeu à implementação da ligação da tesouraria ao RIGORE<sup>1</sup> e ao lançamento de cartões de crédito e de débito para a Administração Pública, de forma a dispensar o recurso à banca comercial para este efeito. O *IGCP Charge Card* permite às entidades fazerem face a despesas de modo mais eficiente e, numa primeira fase, centralizarem as contas bancárias destinadas ao Fundo de Maneio.

A arrecadação das Custas Judiciais passou a realizar-se pela rede de cobranças do Estado, através do Documento Único de Cobrança (DUC) e foram realizados novos acordos com clientes para a instalação de Terminais de Pagamento Automático (TPA), serviço que permite que os respectivos fundos estejam disponíveis mais cedo na tesouraria do Estado.

Contudo, em 2009, contrariamente ao previsto, não foi concluído o projecto de implementação de nova plataforma informática visando a gestão de clientes. Este projecto reveste natureza estruturante para a actividade do IGCP, pelo que o atraso verificado condiciona a promoção do princípio da UTE, na medida em que o seu crescente grau de cumprimento por parte dos organismos abrangidos reforça a responsabilidade do IGCP em prestar aos clientes serviços equiparados aos que obtêm junto das instituições bancárias e nas mesmas condições de eficiência.

### 8.3.2.2 – Aplicações em CEDIC

Com base na informação remetida pelo IGCP, apresenta-se no quadro seguinte a evolução do número e valor de aplicações em Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC).

---

<sup>1</sup> Rede Integrada de Gestão de Recursos do Estado.





Quadro VIII.12 – Evolução das aplicações em CEDIC

(em euros)

Tipificação do Organismo	31-12-2008		31-12-2009		Variação	
	N.º de Aplicações	Valor	N.º de Aplicações	Valor	do N.º de Aplicações	do Valor
Serviços Integrados	2	220.437.100,76	4	262.289.250,94	2	19,0%
Serviços e Fundos Autónomos	79	3.663.864.795,70	89	3.360.984.883,26	10	-8,3%
Entidades Públicas Empresariais	14	184.625.135,00	15	163.226.000,00	1	-11,6%
ONSUTE	3	114.127.196,98	-	-	- 3	-100,0%
<b>Total</b>	<b>98</b>	<b>4.183.054.228,44</b>	<b>108</b>	<b>3.786.500.134,20</b>	<b>10</b>	<b>-9,5%</b>

Fonte: IGCP.

No seu Relatório de Actividades, o IGCP refere que a divulgação dos CEDIC junto de SFA permitiu reduzir em cerca de € 80 milhões as disponibilidades daqueles serviços junto da banca comercial no primeiro semestre de 2009. Contudo, verifica-se que as aplicações efectuadas por estes serviços, no final de 2009, diminuíram em 8,3% face ao final do ano anterior.

Esta informação sobre os CEDIC contém incorrecções, designadamente indica dois serviços integrados como organismos titulares desses certificados – a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) e a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) – mas estas entidades são as gestoras do Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA) e do Fundo de Modernização do Comércio (FMC) respectivamente, os quais são fundos autónomos não personalizados (SFA).

A referida informação apresentava ainda divergências devido a “erros de registo” e continha registos de CEDIC com valor negativo porque “...não constavam, por lapso, as amortizações antecipadas, retratando apenas o início e o fim das aplicações pelo valor inicial e sem interrupções...”, segundo os esclarecimentos prestados pelo IGCP e confirmados em sede de contraditório.

### 8.3.2.3 – Fiabilidade dos registos

O tratamento e a análise comparativa da informação enviada ao Tribunal pela IGCP e pela DGO relativa aos SI e aos SFA permitiram detectar incoerências dos dados, designadamente sobre o número e a qualificação dos OSUTE.

De entre as incorrecções identificadas, destacam-se a diferente dimensão dos universos indicados pelo IGCP e pela DGO, a classificação de serviços integrados como serviços e fundos autónomos (v.g. Fundo Português de Carbono, Conselho Nacional de Ética, Unidade de Tecnologias de Informação e Segurança, Conselho de Prevenção da Corrupção), a repetição e a incorrecta associação de NIPC<sup>1</sup>.

O Tribunal reitera a necessidade da DGO e do IGCP procederem à rigorosa identificação e classificação dos OSUTE, designadamente através da criação de um cadastro comum, de modo a garantir a fiabilidade da informação e o consequente rigor dos resultados produzidos.

<sup>1</sup> Número de Identificação de Pessoa Colectiva.

### 8.3.3 – Avaliação da situação dos Serviços e Fundos Autónomos

O DLEO<sup>1</sup> determina a avaliação do cumprimento do princípio da UTE, apenas em relação aos SFA, 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. Para este efeito, o IGCP envia à DGO informação sobre os valores das disponibilidades e aplicações na tesouraria do Estado, com vista ao seu confronto com os saldos bancários e as aplicações financeiras junto da banca comercial disponibilizados pelos SFA, sendo utilizados os balancetes contabilísticos finais, na ausência destes dados. Para efeitos do cumprimento da UTE, o DLEO estabelece ainda, como já foi referido, que os SFA 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 (IC) não ultrapasse 5% das receitas próprias arrecadadas no ano anterior.

Contudo, não dispondo de informação sobre os saldos diários das contas bancárias detidas pelos SFA nem de ferramentas informáticas que lhe permitam o tratamento automático dessa informação, a DGO realizou uma avaliação pontual e estática do cumprimento da UTE, por SFA, no final de 2009<sup>2</sup>. As limitações da presente avaliação resultam da ineficiência e ineficácia dos procedimentos desenvolvidos e que são explicados pela DGO nos seguintes termos: “(...) a recolha é manual, junto dos serviços, pelo que não é possível fornecê-la em ficheiro informático extraído de base de dados (...). Contudo, a DGO conta alterar este procedimento em 2010, pelo que estão a ser desenvolvidos esforços para proceder à informatização da recolha e tratamento de dados relativos à unidade de tesouraria. (...)”.

Os resultados da avaliação dos SFA, reportada ao final de 2009, apresentam-se agregados em função da respectiva tutela (ou em Encargos Gerais do Estado), no quadro seguinte:

**Quadro VIII.13 – Avaliação da UTE pela DGO**

(em euros)

Entidades	Depósitos e Aplicações em IC	Depósitos e Aplicações no IGCP	Total	IUTE
Encargos Gerais do Estado	567.931	26.586.775	27.154.706	97,9%
Presidência do Conselho de Ministros	278.524	27.116.389	27.394.913	99,0%
Ministério dos Negócios Estrangeiros	2.686.820	28.031.785	30.718.605	91,3%
Ministério das Finanças e da Administração Pública	92.541.613	1.525.553.425	1.618.095.038	94,3%
Ministério da Defesa Nacional	3.590.258	20.441.802	24.032.060	85,1%
Ministério da Administração Interna	125.531	40.082.726	40.208.257	99,7%
Ministério da Justiça	17.603.633	569.940.812	587.544.445	97,0%
Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento	31.920.262	1.151.380.302	1.183.300.564	97,3%
Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações	2.390.595	144.580.071	146.970.666	98,4%
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	1.209.505	419.156.742	420.366.247	99,7%
Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território	3.394.097	681.531.907	684.926.004	99,5%
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	1.197.320	180.603.453	181.800.773	99,3%
Ministério da Saúde	28.361.477	809.055.904	837.417.381	96,6%
Ministério da Educação	457.401	20.953.539	21.410.940	97,9%
Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior	578.114	36.324.082	36.902.196	98,4%
Ministério da Cultura	137.396	17.561.111	17.698.507	99,2%
<b>Total</b>	<b>187.040.477</b>	<b>5.698.900.825</b>	<b>5.885.941.302</b>	<b>96,8%</b>

Fonte: DGO.

<sup>1</sup> Artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março.

<sup>2</sup> Tendo também procedido a uma avaliação intercalar reportada a 30 de Junho de 2009.



De acordo com os resultados da avaliação da DGO, os SFA apresentam, em geral, um grau de cumprimento elevado, tendo apurado um Indicador da Unidade da Tesouraria do Estado (IUTE) de 96,8% no total. Contudo, este IUTE não é efectivo porque a avaliação não considerou todos os SFA, alguns dos quais com disponibilidades e aplicações de montante elevado fora do Tesouro, como se refere a seguir.

Para a DGO, o grau de cumprimento da UTE por parte dos SFA é determinado pela percentagem de fundos aplicados no IGCP em relação ao total de disponibilidades, considerando-os cumpridores quando apresentem um IUTE igual ou superior a 95%. Esta direcção-geral recorre ainda ao designado “*indicador complementar - valor em excesso nas IC*” resultante da comparação entre o total de fundos detidos fora do IGCP e o montante de 5% da receita própria arrecadada no ano anterior.

De acordo com o referido critério de avaliação, três Ministérios apresentam um IUTE inferior a 95% e da análise da informação de detalhe, considerando os SFA avaliados por Ministério, verifica-se que é reduzido o número de serviços que se encontram em situação de incumprimento em 31-12-2009, salientando-se a evolução verificada pelo Ministério da Justiça (*IUTE 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 IC<sup>1</sup> para o IGCP.

Por sua vez, de entre os SFA avaliados em situação de incumprimento destacam-se os seguintes:

- ◆ Caixa Geral de Aposentações (com IUTE 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 IUTE de 0%) como serviços responsáveis pelo menor indicador de cumprimento apurado para o Ministério da Defesa Nacional.

Face a esta situação, o Tribunal sublinha que todos os SFA se encontram sujeitos ao cumprimento do princípio da UTE previsto na Lei do OE (LOE) e às sanções previstas nesta lei e no DLEO para as situações de incumprimento.

Salienta-se ainda que a DGO não dispunha de informação em relação às seguintes entidades:

- ◆ Assembleia da República (AR) que, segundo os dados da respectiva conta de gerência, detinha no final de 2009 € 14,0 milhões no Tesouro e € 80,3 milhões em IC (IUTE de 14,8%).
- ◆ Instituto de Comunicações de Portugal – Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM) que, segundo os dados da respectiva conta de gerência, detinha no final de 2009 apenas € 5.945,52 no Tesouro e € 86,8 milhões em IC (IUTE de 0,01%).

A informação disponível revela que não foi observado o disposto na LOE sobre o princípio da UTE pelos serviços da AR, os quais, no final de 2009, detinham a maior parte dos fundos fora do Tesouro e não procederam à entrega ao Estado dos rendimentos obtidos por aplicações financeiras em IC.

---

<sup>1</sup> Instituições de Crédito.

Em contraditório, o Conselho de Administração da AR “...releva a concentração, em 2010, da quase totalidade das disponibilidades da Assembleia da República no Tesouro...”.

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.

O ICP-ANACOM entende que não se encontra sujeito ao princípio da UTE por ser uma entidade administrativa independente que goza de regime especial previsto nos respectivos Estatutos, com derrogação do regime comum dos institutos públicos.

Contudo, a DGO entende que a lei quadro dos institutos públicos é aplicável àquele instituto porque prevalece sobre leis de cariz especial como a que aprovou os seus Estatutos, os quais não contêm qualquer especificidade que justifique a inaplicabilidade do princípio da UTE<sup>1</sup>.

Em contraditório, o ICP-ANACOM repete a posição e os argumentos já invocados junto da DGO e em anteriores Pareceres no sentido “de que o Regime de Tesouraria do Estado...não é aplicável ao ICP-ANACOM, pelo que não se encontra esta Autoridade em qualquer situação de incumprimento.”

O Tribunal reitera a necessidade de ser dada sequência e efectivo cumprimento à posição assumida pela DGO, enquanto entidade com competência para a avaliação do cumprimento do princípio da UTE e para a aplicação do respectivo quadro sancionatório, à semelhança do que se verificou em relação a outros institutos públicos.

Salienta-se que 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 excepção<sup>2</sup> 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.

A avaliação da situação do ICP-ANACOM pela DGO como sendo de reiterado incumprimento e o facto de esta direcção-geral invocar a impossibilidade material de agir coercivamente junto daquele organismo por ele não receber dotações do OE, deveria ter justificado a intervenção do Ministro das Finanças. Neste sentido, note-se que, anualmente, tem sido definida por Portaria a aplicação dos resultados líquidos do exercício do ICP-ANACOM, pelo que a aplicação das sanções pelo incumprimento da UTE pode, designadamente, ocorrer aquando da prática deste acto, merecendo reparo o facto de não serem extraídas consequências perante esta situação de incumprimento.

O incumprimento pelo ICP-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 IUTE apurado para este Ministério sido de 98,4% porque a DGO, indevidamente, não procedeu à avaliação do referido instituto, caso em que o IUTE apurado seria de 61,9%.

Assim, a afirmação da DGO no sentido do grau de cumprimento do princípio da UTE por parte dos SFA apresentar “uma ligeira melhoria face a 2008” (de 95,9% para 96,8%), não é rigorosa porque em 2009 não foi avaliado o mesmo universo de serviços.

---

<sup>1</sup> Parecer jurídico n.º 140/2005, de 6 de Setembro, confirmado pela DGO em 7 de Setembro de 2005.

<sup>2</sup> A Lei do OE para 2010 passou a prever a possibilidade de serem dispensados do cumprimento da unidade de tesouraria os casos excepcionais, devidamente autorizados por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, após parecer do IGCP, IP – *alínea b) do n.º 4 do artigo 27.º da Lei n.º 72-A/2010.*



Neste contexto, pode afirmar-se que em 2009 o grau de cumprimento da UTE por SFA foi semelhante ao verificado no ano anterior e que a DGO não avaliou SFA que detinham elevados montantes de fundos fora do Tesouro, pelo que esta omissão desvirtua a análise comparativa que realizou e a conclusão que extrai no relatório de avaliação.

### 8.3.3.1 – Entrega de rendimentos

De acordo com a informação prestada pela DGO, indicam-se no quadro seguinte os rendimentos dos SFA (agregados em função da respectiva tutela ou em Encargos Gerais do Estado) auferidos por aplicações financeiras em IC, bem como os montantes entregues ao Estado.

Quadro VIII.14 – Rendimentos auferidos e entregues pelos SFA

(em euros)

Entidade	Rendimentos Auferidos (RA)	Rendimentos Entregues (RE)	RE / RA (%)
Encargos Gerais do Estado	0,00	10.877,85	-
Presidência do Conselho de Ministros	0,00	0,00	-
Ministério dos Negócios Estrangeiros	1.080,41	0,00	0,0
Ministério das Finanças e da Administração Pública	3.518.063,00	1.224,70	0,0
Ministério da Defesa Nacional	69.921,62	47.768,58	68,3
Ministério da Administração Interna	493,76	493,76	100,0
Ministério da Justiça	2.267.149,86	0,00	0,0
Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento	372.328,00	0,00	0,0
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	1.045.294,00	0,00	0,0
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	8.381,30	0,00	0,0
Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território	506.932,00	0,00	0,0
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	1.081,56	0,00	0,0
Ministério da Saúde	22.505,45	13.887,43	61,7
Ministério da Educação	0,00	0,00	-
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	0,00	0,00	-
Ministério da Cultura	0,00	296,12	-
<b>Total</b>	<b>7.813.230,96</b>	<b>74.548,44</b>	<b>1,0</b>

Fonte: DGO.

Da análise dos dados verifica-se a falta de integralidade da informação e a entrega de apenas 1,0% dos rendimentos auferidos por parte dos SFA em situação de incumprimento<sup>1</sup>.

Os rendimentos entregues imputados a Encargos Gerais do Estado no montante de € 10.877,85 foram auferidos pela Presidência da República, mas não foram indicados os rendimentos globais, nem foram justificadas as omissões de informação.

No âmbito do Ministério das Finanças e da Administração Pública de entre os SFA com maiores rendimentos auferidos destaca-se o Fundo de Garantia Automóvel com € 1.665.282,00 e o Fundo de Acidentes de Trabalho com € 902.104,00.

<sup>1</sup> No ponto 8.3.1.4 refere-se o quadro sancionatório aplicável no caso de incumprimento do princípio da UTE.

A reduzida percentagem na entrega de rendimentos (de 1% em 2009 e de 2,7% em 2008) revela a falta de acção sancionatória efectiva por parte da DGO.

Contudo, no relatório de avaliação aquela direcção-geral apenas refere os argumentos invocados por alguns SFA 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.

Assim, a avaliação não se pode limitar a identificar as situações de incumprimento, 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 RTE e da LEO.

Em contraditório, a DGO informa que “...os serviços dispõem a partir de Julho de 2010 de um formulário estandardizado nos serviços on-line da DGO para fazerem a sua declaração sobre a unidade de Tesouraria. Trata-se não só de reduzir custos administrativos de reporte, mas também determinar automaticamente a situação do cumprimento ou incumprimento dos serviços.”

Quanto à aplicação de sanções, a DGO refere que “...o diferimento no tratamento de alguns processos não se tem revelado eficaz.”.

A eventual falta de eficácia das sanções só pode ser avaliada após a sua efectiva e regular aplicação e perante a análise dos motivos da permanência das situações de incumprimento.

Neste âmbito, o Tribunal salienta, em especial, a repetida falta de entrega ao Estado dos rendimentos auferidos por parte dos SFA em situação de incumprimento.

### **8.3.3.2 – Avaliação da situação das Instituições de Ensino Superior**

Os SFA com a natureza de Instituições de Ensino Superior (IES) não foram incluídos na avaliação global dos restantes SFA 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 UTE<sup>1</sup>.

Na avaliação das IES, a DGO considerou dois critérios de análise que decorrem do respectivo regime legal: o primeiro destinado a verificar se todas as transferências e dotações do OE se encontravam depositadas no Tesouro e o segundo para apurar se o valor das aplicações fora do Tesouro não excedia 25% das aplicações totais.

De um universo analisado de 87 IES, a DGO conclui que 25 IES se encontravam em situação de incumprimento, 16 não detinham a totalidade das dotações do OE no Tesouro e nove não observavam o limite de 25% de aplicações fora do Tesouro. Contudo, da análise da informação de suporte a estes resultados conclui-se que se encontravam em incumprimento 22 IES e não 25 porque este apuramento incluía duas vezes cada uma das três IES que não cumpria as duas condições do regime.

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 31-12-2009.

---

<sup>1</sup> O regime específico de sujeição das IES à UTE encontra-se descrito no ponto 8.3.1.



Segundo este critério uma IES pode manter, ao longo do ano, mais de 75% das suas aplicações no Tesouro e ser considerada em situação de incumprimento caso em 31-12-2009 não detenha aplicações no IGCP e mantenha aplicações em IC, independentemente do seu valor e duração temporal.

Assim, entende-se que a DGO no controlo das aplicações financeiras das IES deve desenvolver uma análise dinâmica e considerar um determinado hiato temporal, na medida em que o critério utilizado, por referência ao último dia do ano, é meramente formal e insuficiente para verificar se as IES observam o regime legal quando efectuam aplicações financeiras.

Por outro lado, a avaliação das IES também deve considerar o valor das disponibilidades fora do Tesouro, na medida em que a manutenção de saldos elevados em contas à ordem remuneradas pode constituir uma forma indirecta de aplicação financeira sem integrar formalmente uma situação de incumprimento, desvirtuando a aplicação do RTE.

Esta informação revela-se ainda importante para verificar a situação das dotações orçamentais fora do Tesouro e que não se encontram em aplicações financeiras, designadamente no relatório de avaliação da DGO refere-se que a *Reitoria da Universidade de Lisboa e o Instituto Politécnico de Viana do Castelo* detêm, individualmente, fora do Tesouro dotações do OE no valor de € 1,5 milhões e que não possuem aplicações financeiras em IC. A conjugação desta facticidade devia ter sido esclarecida e não apenas reportada pela DGO, dada a possibilidade de consubstanciar má gestão de dinheiros públicos.

Por fim, o relatório da avaliação apenas identifica as IES em situação de incumprimento mas permite verificar, por exclusão, que não procederam à entrega ao Estado dos rendimentos auferidos junto das IC conforme determina a Lei do OE, pelo que estes procedimentos desenvolvidos pela DGO também se revelam insuficientes e ineficazes para assegurarem o adequado cumprimento da UTE pelas IES.

Em contraditório, a DGO refere que *“...para um critério de análise mais rigoroso, seria necessário dispor de informação mais assídua sobre as disponibilidades e a sua aplicação.”*

Para além de entender que a metodologia aplicada pode ser aperfeiçoada com a informação disponível, o Tribunal recomenda ao Governo (no ponto 3.8.2 do Volume I do presente Parecer) 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.

### 8.3.4 – Sistema de Controlo Interno

Em relação aos resultados da actividade do Sistema de Controlo Interno (SCI), refere-se na CGE que *“pese embora a informação de controlo ainda não permitir uma cobertura expressiva de cada sector”* o incumprimento da unidade de tesouraria constitui uma das deficiências inerentes ao processo orçamental em 9% das entidades objecto de acções de controlo.

Confrontando os resultados da actividade do SCI constantes da CGE com os resultados da DGO sobre a avaliação do cumprimento da UTE por SFA, verifica-se um reforço deste tipo de controlo junto dos SFA, em particular pela Inspeção-Geral de Finanças, mas também a ausência de resultados sobre a situação dos restantes serviços abrangidos e, em especial, das EPE, apesar destas entidades também se encontrarem sujeitas à UTE, de apresentarem maior grau de incumprimento e do respectivo controlo financeiro e de legalidade integrar as competências da referida inspeção-geral.

Assim, conclui-se que, apesar da avaliação do cumprimento da UTE por SFA e da aplicação das correspondentes sanções competir à DGO, outras entidades que integram o SCI procedem a idênticas verificações junto do mesmo universo, enquanto as EPE, também sujeitas à UTE não têm sido objecto deste tipo de verificações, com prejuízo para a coordenação dos diferentes níveis de controlo e para a eficiência e a eficácia do SCI neste âmbito.

### **8.3.5 – Análise Específica**

Na sequência da identificação de serviços integrados em situação de incumprimento do princípio da UTE no final de 2008, procedeu-se ao acompanhamento dessas situações, através da análise das contas de gerência de 2009 remetidas a este Tribunal, para avaliar o controlo exercido pela DGO.

#### **Tribunal Constitucional**

O Tribunal Constitucional é um órgão de soberania, dotado de autonomia administrativa e dispõe de orçamento próprio<sup>1</sup>.

A conta de gerência regista, no final de 2009, o montante de € 2.387.145,16 fora do Tesouro (na Caixa Geral de Depósitos), pelo que o Tribunal Constitucional continua sem cumprir o princípio da UTE e esta situação de incumprimento continua sem ser objecto de controlo pela DGO.

Em contraditório, o Conselho Administrativo do Tribunal Constitucional confirma o depósito das receitas próprias na Caixa Geral de Depósitos.

#### **Serviço de Estrangeiros e Fronteiras**

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) é um serviço de segurança, dependente do Ministério da Administração Interna, com autonomia administrativa<sup>2</sup>.

A conta de gerência regista, no final de 2009, os montantes de € 9.260.797,91 no Tesouro e de € 44.641,39 fora do Tesouro (na Caixa Geral de Depósitos), dados que representam um IUTE de 99,5% e a redução dos fundos fora do Tesouro para 2,3% do saldo transitado de 2008 nessa situação.

#### **Polícia de Segurança Pública**

A Polícia de Segurança Pública (PSP) é um serviço dotado de autonomia administrativa e dependente do membro do Governo responsável pela administração interna<sup>3</sup>.

A conta de gerência regista, no final de 2009, os montantes de € 6.116.901,74 detidos fora do Tesouro (na Caixa Geral de Depósitos), como saldo na posse do serviço, e de € 50.193,05 de juros recebidos<sup>4</sup> fora do Tesouro (da Caixa Geral de Depósitos), pelo que a PSP continua a não cumprir o princípio da UTE nem a proceder à entrega dos rendimentos auferidos ao Estado determinada pela lei orçamental<sup>5</sup> e esta situação de incumprimento continua sem ser objecto de controlo pela DGO.

---

<sup>1</sup> A Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, regula a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional.

<sup>2</sup> O Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de Outubro, aprovou a orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

<sup>3</sup> A Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro, aprovou a organização e funcionamento da Polícia de Segurança Pública.

<sup>4</sup> Aos quais foi deduzido IRC, no valor de € 10.038,61.

<sup>5</sup> Artigo 132.º, n.º 6, da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.





## Tribunal de Contas

---

com  
D. J. J. J.  
ruelby

Em contraditório, a PSP confirma os valores depositados na Caixa Geral de Depósitos e explicita a origem dos fundos fora do Tesouro, com relevo para o montante de € 3.257.916,16 correspondente ao saldo em 31 de Dezembro do Fundo de Fardamento, em relação ao qual esclarece que *“deixará de existir na gerência de 2010 se for aprovado o relatório elaborado pela Comissão Liquidatária...”*.

Assim, conclui-se que a manutenção de situações relevantes de incumprimento por serviços integrados revela insuficiências ao nível dos sistemas de informação e de controlo da DGO, na medida em que lhe compete assegurar a adequada aplicação e o cumprimento do regime de tesouraria do Estado e do princípio da UTE, em especial, por parte de serviços que se encontram legalmente obrigados a movimentar todos os seus fundos através do Tesouro.



**Tribunal de Contas**

---

***CAPÍTULO IX***

*Operações e Saldos de  
Encerramento*





## **IX – OPERAÇÕES E SALDOS DE ENCERRAMENTO**

### **9.1 – Considerações gerais**

O encerramento da CGE, da responsabilidade da DGO, no exercício de competências legalmente atribuídas<sup>1</sup>, compreende um conjunto de operações, que consistem em movimentos contabilísticos escriturais e têm 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 Orçamento do Estado.

Face às suas competências, a DGO é também responsável pelo controlo da execução orçamental, pela coordenação e centralização da respectiva contabilização e pela elaboração da CGE.

Deste modo, tal como já foi assinalado no Parecer da CGE de 2008, o Tribunal de Contas entende que, na parte da execução do Orçamento do Estado que é registada no Sistema de Gestão de Receitas (SGR), deve caber à DGO a contabilização das operações de encerramento da CGE, das operações de compensação das de encerramento da CGE anterior e das operações que, constituindo excepções ao cumprimento dos princípios e normas de contabilização, tenham impacto orçamental na Receita do Estado como é, por exemplo, o caso das operações resultantes da utilização do período complementar de execução orçamental.

Dando seguimento às recomendações que têm vindo a ser formuladas pelo Tribunal, a DGO, em 2009, passou, pela primeira vez, a contabilizar mensalmente os Passivos Financeiros e a registar as operações contabilizadas ao abrigo do período complementar, tendo continuado a assumir o registo das operações de encerramento da CGE, bem como o registo das operações de compensação das de encerramento da CGE anterior.

### **9.2 – Operações registadas pela DGO**

Através das operações de compensação, a DGO contabilizou por acréscimo, o valor dos excessos da receita de multi-imposto transitados do ano anterior. Os excessos da receita de multi-imposto correspondem a valores entregues a mais e a restituir aos sujeitos passivos não constituindo, por isso, receitas do Estado.

Entende a DGO que estes excessos não devem ficar registados no SGR (ainda que classificados no Capítulo 17 como operações extra-orçamentais), pelo que o saldo existente no final de cada ano é transferido para a conta de operações de regularização da escrita orçamental, na Tesouraria do Estado. No ano seguinte, processa-se a transferência do mesmo valor em sentido contrário, ou seja, o valor do saldo é acrescido ao SGR tendo em vista a sua posterior restituição aos sujeitos passivos.

Assim, relativamente aos excessos da receita de multi-imposto transitados, a DGO registou uma cobrança escritural, com data-valor de 1 de Janeiro de 2009, no valor de € 3,6 milhões.

---

<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).

Note-se que a data-valor considerada encontra-se em conformidade com as recomendações que o Tribunal tem formulado, uma vez que esta operação se destina à transição de receitas cobradas em excesso no ano anterior.

No âmbito das operações de encerramento da CGE de 2009 foram efectuadas regularizações referentes aos excessos de receita de multi-imposto e ao acerto final das necessidades brutas de financiamento (passivos financeiros).

Através de movimentos de regularização, a DGO contabilizou por dedução, o valor de € 3,4 milhões com data-valor de 31 de Dezembro de 2009, referente aos excessos da receita de multi-imposto a transitar para o ano seguinte.

Por sua vez, a análise do registo pela DGO do acerto final das necessidades brutas de financiamento (passivos financeiros), requer um conjunto de considerações prévias uma vez que esta operação constitui uma alteração relevante face ao processo de contabilização do ano anterior.

Recorde-se que, sobre esta matéria o Tribunal tem defendido que:

- ◆ os princípios e regras orçamentais estabelecidos na Lei de Enquadramento Orçamental<sup>1</sup> devem ser respeitados na execução do Orçamento do Estado (OE), importando agora destacar a regra da universalidade<sup>2</sup> que determina que o OE compreende todas as receitas dos serviços integrados e a regra do equilíbrio<sup>3</sup> que impõe a previsão do montante de receitas necessário para cobrir todas as despesas;
- ◆ da conjugação destas disposições resulta claro que uma imagem verdadeira e apropriada da execução do OE, segundo a óptica da Contabilidade Pública ou de caixa, deve, a cada momento, relevar o recebimento de todas as receitas (efectivas e não efectivas) necessárias para cobrir todas as despesas (efectivas e não efectivas) que já foram pagas;
- ◆ por fazerem parte das receitas orçamentais dos serviços integrados, os Passivos Financeiros estão também sujeitos ao regime de contabilização das receitas do Estado e, nessa medida, devem ser objecto de validação financeira e conseqüente registo nas contas de Receita do Estado, bem como de validação económica e conseqüente registo no SGR, com a data-valor dos fluxos financeiros que lhes deram origem e que, neste caso, correspondem à data das entradas de fundos relativas ao produto dos empréstimos contraídos para efeito da execução do OE;
- ◆ as receitas de passivos financeiros devem ser objecto de contabilização tempestiva pelo que para assegurar o equilíbrio formal entre receitas e despesas orçamentais no final da execução de cada Orçamento do Estado bastará efectuar o necessário e residual acerto através da última operação orçamental para encerramento da CGE, por contrapartida de uma conta extra-orçamental criada para o efeito.

A DGO procedeu pela primeira vez e em conformidade com as recomendações formuladas pelo Tribunal, ao registo mensal dos passivos financeiros<sup>4</sup>, no valor total de € 85.534,4 milhões.

---

<sup>1</sup> Lei n.º 91/2001, de 29 de Janeiro, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

<sup>2</sup> Artigo 5.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental.

<sup>3</sup> Artigo 9.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

<sup>4</sup> À excepção do mês de Janeiro de 2009 em que não foram contabilizados Passivos Financeiros.



Para além destes registos mensais, foi efectuado à data do fecho provisório da tesouraria do Estado um acerto no valor de € 2.400,7 milhões, totalizando nesta data, um valor de passivos financeiros de € 87.935,0 milhões.

Para além disso, na sequência do apuramento da despesa orçamental processada através da Entidade Contabilística Estado (ECE), a DGO procedeu ainda, em 5 de Abril de 2010, a um novo acerto dos passivos financeiros, através de uma dedução no valor de € 1,8 milhões.

Refira-se que a ECE é uma entidade com natureza puramente contabilística criada para assegurar o registo central, de forma permanente e integral nas diversas ópticas contabilísticas, das operações de solicitação e de transferência de fundos<sup>1</sup>. O sistema de suporte à ECE começou a ser utilizado em Novembro de 2009, apenas por um conjunto de seis serviços<sup>2</sup>, pretendendo-se que os organismos venham, de forma gradual, a utilizar esta nova aplicação de suporte à execução da despesa orçamental.

O valor remanescente de passivos financeiros (€ 87.933,2 milhões) veio a ser objecto de acerto final (através de operação de encerramento da CGE), em 16 de Junho de 2010, com um acréscimo ao valor da receita não efectiva no valor de € 3,4 milhões.

Face ao exposto, é de salientar que a conversão das necessidades brutas de financiamento da execução orçamental dos serviços integrados em receita não efectiva (passivos financeiros), no valor de € 87.936,6 milhões, não foi efectuada como operação de encerramento da CGE. Atendendo à nova forma de contabilização dos passivos financeiros, em 2009, a operação de encerramento efectuada neste âmbito pela DGO cingiu-se ao registo do acerto final de € 3,4 milhões.

O Tribunal não pode deixar de assinalar que a contabilização mensal dos passivos financeiros representa um progresso significativo no âmbito do processo de contabilização e controlo da Receita do Estado, na medida em que contribui para transmitir de forma mais apropriada a execução do OE.

O valor das necessidades brutas de financiamento da execução orçamental dos serviços integrados convertidas em receita não efectiva resultou do produto de empréstimos obtidos:

- ◆ em 2008, no valor de € 389,3 milhões;
- ◆ em 2009, no valor de € 85.145,1 milhões;
- ◆ no período complementar da receita de 2009, no valor de € 2.402,2 milhões<sup>3</sup>.

Refira-se que, não obstante o progresso assinalado, o registo dos passivos financeiros no SGR, com referência aos meses de Fevereiro, Março, Maio, Junho, Agosto e Novembro (no valor global de € 28.902,9 milhões) não foi efectuado tempestivamente.

Sobre esta matéria a DGO, em sede de contraditório, acolheu os reparos efectuados pelo Tribunal, referindo que os passivos financeiros já estão a ser contabilizados de forma tempestiva em 2010.

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Caixa Geral de Aposentações, Direcção-Geral do Orçamento, Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, Instituto de Informática, Instituto Nacional de Administração e Serviços Sociais da Administração Pública.

<sup>3</sup> A conversão em Receita de 2009, do produto de empréstimos só entrado na Tesouraria do Estado em 2010, foi efectuada ao abrigo do período complementar da receita estabelecido pelo n.º 6 do artigo 10.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2009 (Decreto Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março) que permitiu a efectivação, até 19 de Janeiro de 2010, dos créditos originados ou autorizados até 31 de Dezembro de 2009.

Note-se que o Tribunal tem defendido que as receitas de passivos financeiros devem passar a ser objecto de contabilização tempestiva, contribuindo assim para o cumprimento dos prazos de contabilização previstos no Regime da Tesouraria do Estado (RTE)<sup>1</sup>.

Apesar dos atrasos antes referidos, a informação registada no SGR é coincidente com a constante da Contabilidade da Tesouraria do Estado (CTE), também designada por Contabilidade do Tesouro.

No que se refere às operações excepcionais, o Tribunal de Contas tem recomendado, com insistência, que deve evitar-se a realização deste tipo de operações mas que, a existirem, deve ser a DGO a assumir a responsabilidade pela respectiva execução e contabilização (através de movimentos escriturais).

Para além de salvaguardar o cumprimento do regime legal, que não admite a contabilização de operações excepcionais por entidades administradoras de receitas, a recomendação do Tribunal para que seja a DGO a registar estas operações visa ainda suprir uma lacuna importante na informação sobre as mesmas, através do ganho de transparência obtido com a relevação contabilística do seu carácter excepcional por aplicação de um procedimento também ele de natureza excepcional.

O 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.

Neste âmbito, a DGO procedeu ao registo das operações contabilizadas em 2009, ao abrigo do período complementar, no valor de € 84,3 milhões, proveniente da alienação de património imobiliário do Estado.

Os quadros seguintes sintetizam a intervenção da DGO na contabilização da Receita de 2009, não só através da movimentação na CTE (Quadro IX.1), como também pelo correspondente registo no SGR (Quadro IX.2), identificando-se cada operação como relativa à Compensação (C) das operações de encerramento da CGE anterior, ao Encerramento (E) da CGE ou de Outro (O) tipo.

---

<sup>1</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.



# Tribunal de Contas

*Handwritten signature and initials in blue ink.*

**Quadro IX.1– Operações da DGO na CTE**

(em euros)

N.º Conta	Designação da Conta	Operação	Tipo de Operação	Data de Registo	Data-Valor	Débito	Crédito
<b>02</b>	<b>Terceiros</b>					88.024.504.142,81	3.428.651,45
0233006	Operações Regularização da Escrita Orçamental	Multi-imposto	C	22-04-2009	01-01-2009	3.628.691,30	
		Multi-imposto	E	18-05-2010	31-12-2009		3.428.651,45
0258020	Execução Orçamental 2009 - Período complementar		O		31-12-2009	84.299.822,60	
0254034	Produto de Empréstimos em 2008	Passivos Financeiros	O	05-11-2009	30-10-2009	389.257.568,10	
0254001	Produto de Empréstimos em 2009	Passivos Financeiros	O			85.145.095.224,73	
0254003	Produto de Empréstimos no Período Complementar de 2009	Passivos Financeiros	O	15-02-2010	31-12-2009	2.400.650.156,72	
			O	29-03-2010	31-12-2009	-1.833.322,98	
			E	31-05-2010	31-12-2009	3.406.002,34	
<b>04</b>	<b>Receita do Estado</b>						88.021.075.491,36
04141	DGO – Movimentos da CGE	Multi-imposto	C	22-04-2009	01-01-2009		3.628.691,30
		Passivos Financeiros	O				85.534.352.792,83
		Passivos Financeiros	O	15-02-2010	31-12-2009		2.400.650.156,72
		Passivos Financeiros	O	29-03-2010	31-12-2009		-1.833.322,98
		Passivos Financeiros	E	31-05-2010	31-12-2009		3.406.002,34
		Período Complementar da Receita	O		31-12-2009		84.299.822,60
		Multi-imposto	E	18-05-2010	31-12-2009		-3.428.651,45
<b>Total</b>						<b>88.024.504.142,81</b>	<b>88.024.504.142,81</b>

Fonte: CTE.

**Quadro IX.2 – Operações da DGO no SGR**

(em euros)

Classificação Económica	Tipo de Operação	Data de Registo	Data-Valor	Valor
<b>Receita do Estado</b>				
Passivos Financeiros	O			85.534.352.792,83
Passivos Financeiros	O	15-02-2010	31-12-2009	2.400.650.156,72
Passivos Financeiros	O	05-04-2010	31-12-2009	-1.833.322,98
Passivos Financeiros (a)	E	16-06-2010	31-12-2009	3.406.002,34
Impostos Indirectos	O	04-02-2010	31-12-2010	100,00
Venda de Bens de Investimento (b)	O	04-02-2010	31-12-2009	84.299.722,60
<b>Operações Extra-Orçamentais</b>				
Receitas de Multi-imposto	C	03-09-2009	01-01-2009	3.628.691,30
Receitas de Multi-imposto	E	21-05-2010	31-12-2009	-3.428.651,45
<b>Total</b>				<b>88.021.075.491,36</b>

(a) A operação foi inicialmente registada em 1 de Junho, tendo sido reclassificada em 16 de Junho.

(b) Inclui o valor de € 42,5 milhões com data de registo de 12 de Janeiro de 2010.

Fonte: SGR.

Para além da contabilização das operações já referidas e sintetizadas nos quadros anteriores, a DGO assumiu ainda o registo no SGR de mais duas operações de carácter excepcional, uma para reclassificar operações registadas pelo IGCP e outra relativa ao pagamento de duas restituições para reforço da conta “Regularizações de saldos de contas de OET – 2002”, que se analisam seguidamente.



A DGO procedeu ao registo no SGR do valor referente a restituições efectuadas pela União Europeia, a título de ajustamentos dos montantes dos recursos próprios pagos em anos anteriores, no valor global de € 144,1 milhões.

Estas restituições que foram inicialmente contabilizadas pelo IGCP como receitas gerais na rubrica 06.09.01 – Transferências Correntes – Resto Mundo – União Europeia passaram, em Dezembro de 2009<sup>1</sup>, a constituir receita consignada ao Capítulo 70 do Orçamento do Estado – Recursos Próprios Comunitários<sup>2</sup>. Esta alteração obrigou a uma reclassificação das verbas já contabilizadas pelo IGCP (com referência aos meses de Janeiro, Fevereiro, Junho, Outubro, Novembro e Dezembro) pelo que, dado o seu carácter excepcional, os correspondentes registos no SGR foram assumidos pela DGO.

Finalmente, refira-se que a DGO procedeu ainda ao registo no SGR de duas restituições, com data-valor de 31 de Dezembro, num total de € 15 milhões, tendo classificado uma delas (de € 8,25 milhões) em impostos directos diversos e a outra (de € 6,75 milhões) em impostos indirectos diversos.

Estas restituições<sup>3</sup>, visaram o reforço da conta “Regularizações de saldos de contas de OET – 2002”, para satisfazer a situação de insuficiência de verbas, por parte da DGCI, que se analisa de seguida.

Esta situação decorre do processo de regularização de contas integrantes do Plano de Contas do Tesouro<sup>4</sup> para, no quadro do RTE, evidenciar com exactidão as responsabilidades do Tesouro perante terceiros e que consistia no encerramento das contas, a identificar por despacho do Ministro das Finanças, para as quais se verificasse uma das seguintes condições:

- a) tivesse sido esgotado o objecto que presidiu à sua criação;
- b) evidenciassem saldos constantes ou reduzida movimentação nos anos mais recentes;
- c) fossem movimentadas simultaneamente por diversos serviços, não sendo possível proceder à discriminação dos seus saldos por origem de cada movimento, de forma a permitir a respectiva afectação definitiva.

O processo que incluía ainda a regularização dos saldos das contas que comprovadamente evidenciassem um desfazamento entre os valores da CGE e as responsabilidades do Tesouro assumidas perante terceiros, determinou a transferência dos saldos das contas a encerrar para uma conta criada para o efeito, a fixação de um montante residual por despacho do Ministro das Finanças, a permanecer nesta conta para satisfazer eventuais pedidos de saídas de fundos relativos às contas encerradas e a regularização por via orçamental, no exercício de 2002, do restante valor.

O montante residual para fazer face a eventuais pedidos de saídas de fundos relativos às contas encerradas foi fixado em € 104,0 milhões tendo sido convertidos € 262,0 milhões em Receita do Estado de 2002<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Por força do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 320/2009, de 4 de Dezembro.

<sup>2</sup> Que compreende as dotações para pagamento pelo Estado Português dos Recursos Próprios da União Europeia.

<sup>3</sup> Em cumprimento do Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 29 de Dezembro de 2009.

<sup>4</sup> Instituído pelo Decreto-Lei n.º 9/2003, de 18 de Janeiro.

<sup>5</sup> Do total de € 262,0 milhões, € 97,9 milhões foram classificados em Impostos Directos Diversos, € 80,1 milhões em Impostos Indirectos Diversos e € 84,0 milhões em Outras Receitas de Capital relativas a saldos da gerência anterior na posse do Tesouro.



O Tribunal, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002, chamou a atenção para o facto de o valor convertido em Receita do Estado de 2002 não ter sido sujeito a validação económica mas resultar apenas da transferência de fundos provenientes de contas de valores a regularizar, sendo que a maior parte desses fundos tinha entrado na tesouraria do Estado em anos anteriores.

Ainda antes da conclusão do processo, a DGCI pronunciou-se sobre a possibilidade dos saldos das contas por si administradas serem convertidos em receita orçamental, referindo não colocar qualquer obstáculo a essa operação, desde que fossem garantidos, em alternativa, fundos para o pagamento dos compromissos assumidos, no âmbito do quadro legal de contencioso fiscal em que a maior parte se encontrava.

Não obstante esta posição, não foi previsto o procedimento a aplicar no caso de insuficiência do saldo remanescente da conta criada no âmbito deste processo e que veio a ser designada por “Regularizações de saldos de contas de OET – 2002”.

Nestas circunstâncias e à semelhança do que já sucedera em 2004 (€ 20 milhões), 2005 (€ 20 milhões) e 2008 (€ 12 milhões), a DGCI solicitou, em Setembro de 2009, o reforço do saldo desta conta, neste caso, em € 15 milhões. Este reforço destinava-se a satisfazer meios de pagamento em circulação, entre os quais, um cheque, no valor de € 2,8 milhões, relativo a um processo de execução fiscal e na sequência de um processo de falência, o que evidencia que parte do valor convertido em Receita do Estado de 2002 se tem vindo a revelar como devido a terceiros.

O valor em causa foi deduzido à receita e colocado à disposição da DGCI, na conta “Reembolsos dos Serviços de Finanças”, em 5 de Janeiro de 2010, com data-valor de 31 de Dezembro de 2009.

Através da análise da movimentação da referida conta, verifica-se que esta apresentava um saldo credor de € 10,7 milhões no final de 2009, o que significa que mais de 70% dos € 15 milhões deduzidos à Receita do Estado de 2009, através das restituições registadas pela DGO, não foram utilizados para efectuar pagamentos até ao final do mesmo ano.

A situação objecto de análise leva o Tribunal a formular as seguintes observações:

- ◆ a intervenção das entidades administradoras de receitas é essencial para garantir a fiabilidade do processo de contabilização pois só elas podem assegurar a validação económica da receita;
- ◆ a conversão de valores em Receita do Estado sem que sejam previamente objecto de validação económica contraria o regime legal, afecta a fiabilidade da execução orçamental do ano em que se verifica e compromete a execução dos anos seguintes sempre que haja necessidade de deduzir valores indevidamente convertidos em receita;
- ◆ o reforço da conta em causa só deverá efectuar-se na estrita medida das necessidades e após o apuramento rigoroso dos pagamentos a efectuar, sob pena de se desvirtuar ainda mais a execução orçamental.

Relativamente às operações excepcionais que não foram relevadas como tal, realça-se a transição de saldos da gerência anterior cujos registos no SGR foram efectuados pelo IGCP quando deveriam ter sido assumidos pela DGO. Este procedimento assume o carácter de operação excepcional, uma vez que consiste em movimentos escriturais através dos quais o 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, a este propósito, que a contabilização da transição de saldos de receitas consignadas sofreu alterações no decorrer de 2010, tendo culminado com a emissão de novas instruções em 8 de Junho, segundo as quais, a DGO assume o registo, no SGR, das operações associadas à transição de saldos de receitas consignadas. O Tribunal considera esta evolução como positiva e não deixará de acompanhar a implementação destes procedimentos e o seu impacto na contabilização da receita do Estado.

## 9.3 – Saldos de encerramento

### 9.3.1 – Em receitas por cobrar

No Quadro IX.3 são discriminados, por capítulo da classificação económica, os valores relativos a receitas por cobrar em 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2009, reportados na CGE, bem como a variação dos saldos resultante da execução orçamental e a respectiva taxa de variação.

**Quadro IX.3 – Evolução da Receita do Estado por cobrar em 2009**

(em euros)

Classificação Económica	Em 1 de Janeiro	Varição Anual	Em 31 de Dezembro	Taxa de variação (%)
Receitas Correntes	7.085.208.166,36	1.498.979.531,18	8.584.187.697,54	21,2
Impostos Directos	2.845.694.828,67	1.329.996.606,48	4.175.691.435,15	46,7
Impostos Indirectos	3.948.744.236,93	47.770.053,34	3.996.514.290,27	1,2
Taxas, Multas e Outras Penalidades	290.635.839,19	121.248.573,44	411.884.412,63	41,7
Venda de Bens e Serviços Correntes	133.261,57	-35.702,08	97.559,49	-26,8
Receitas de Capital	723,26	0,00	723,26	0,0
Transferências	723,26	0,00	723,26	0,0
Recursos Próprios Comunitários	12.379.838,34	-1.871.730,97	10.508.107,37	-15,1
<b>Total</b>	<b>7.097.588.727,96</b>	<b>1.497.107.800,21</b>	<b>8.594.696.528,17</b>	<b>21,1</b>

Fonte: CGE e SGR.

Os valores inscritos no Quadro IX.3, revelam um acréscimo no saldo de encerramento face ao de abertura, no valor de € 1.497,1 milhões (21,1%). Este acréscimo deve-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%).

No Relatório da CGE, refere-se que, no final de 2009, as dívidas de “juros compensatórios” e de “juros de mora” ascenderam a € 392 milhões e a € 19,6 milhões, respectivamente, e salienta-se o crescimento das receitas fiscais por cobrar, designadamente, as de IRS e IRC, que representam, respectivamente, 40,2% e 59,8% das dívidas de impostos directos e as de IVA, que representam 91,7% das dívidas de impostos indirectos e 44,8% das de receitas fiscais.

O Tribunal chama a atenção para o facto de o valor do saldo das receitas a cobrar em 31 de Dezembro (€ 8.594,7 milhões), reflectido no Quadro IX.3 e apresentado no Mapa I da CGE, não se encontrar correcto (porque sobrevalorizado) uma vez que deste mapa da CGE<sup>1</sup> não consta, como deveria, o valor das operações de extinção por prescrição registadas pela DGCI no SGR (€ 528,6 milhões).

<sup>1</sup> Mapa I – Receitas dos serviços integrados, por classificação económica.



Apesar de se ter apurado que o valor registado pela DGCI no SGR incluía indevidamente<sup>1</sup> € 414,9 milhões respeitantes à prescrição de dívidas cedidas<sup>2</sup>, há que salientar 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), sendo grave que, por consequência, operações registadas no SGR não tenham sido incluídas no Mapa I da CGE.

De acordo com os esclarecimentos prestados pela DGO, em contraditório, a situação resultou da ocorrência de um erro no tratamento do ficheiro que continha a informação registada pela DGCI, tendo o mesmo sido rejeitado pelo SCR, sem que tenha havido intervenção atempada por parte do Instituto de Informática do MFAP.

O Tribunal considera 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 no SGR.

Outra deficiência importante é a incoerência entre os vários elementos da CGE com informação referente a prescrições (Relatório da Conta, o Mapa I e o Mapa n.º 7), uma vez que, ao contrário do que sucede no Mapa I, do Quadro 27 do Relatório da Conta e do Mapa n.º 7 que integra os elementos informativos da CGE<sup>3</sup> constam as prescrições reportadas pela DGCI, no valor de € 572,6 milhões, dos quais € 45,1 milhões são referidos como relativos a receitas várias (sem as identificar) incluindo (indevidamente) impostos municipais.

O Tribunal tem insistido na necessidade da DGO, em conformidade com as funções que lhe são conferidas pelo regime de contabilização das receitas do Estado<sup>4</sup>, assegurar a coerência da globalidade da informação prestada pelas entidades intervenientes no processo de contabilização assegurando-se, entre outros aspectos, que a informação constante do relatório da Conta e dos elementos informativos é coerente com os valores contabilizados no SGR.

Para além disso, face à frequência e dimensão dos erros detectados com impacto nas receitas por cobrar, designadamente no que diz respeito às administradas pela DGCI<sup>5</sup>, o Tribunal tem alertado de forma recorrente, para o facto de o saldo de encerramento da CGE não relevar, como deveria, de forma verdadeira e apropriada o valor das receitas orçamentais por cobrar, reiterando a importância da determinação correcta dos saldos para assegurar a fiabilidade da contabilização da Receita do Estado.

<sup>1</sup> Como também se refere, a este propósito, no ponto 2.4 do presente volume do Parecer.

<sup>2</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.

<sup>3</sup> Mapa n.º 7 – Créditos extintos por prescrição.

<sup>4</sup> Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto.

<sup>5</sup> Vide ponto 2.4 do presente volume do Parecer.

### 9.3.2 – Em disponibilidades e em aplicações

Quadro IX.4 – Evolução das disponibilidades e aplicações da Tesouraria do Estado em 2009

(em euros)

Designação	Em 1 de Janeiro	Varição Anual	Em 31 de Dezembro	Taxa de variação (%)
<b>Disponibilidades</b>	<b>1.315.438.465,95</b>	<b>-609.821.815,75</b>	<b>705.616.650,20</b>	<b>-46,4</b>
Caixas do Tesouro	715.922.418,78	-616.309.612,33	99.612.806,45	-86,1
Caixas da DGAIEC	301.575.190,83	-298.349.903,24	3.225.287,59	-98,9
Caixas da DGCI	202.578.206,99	-152.407.136,47	50.171.070,52	-75,2
CTT – Correios de Portugal	187.105.108,08	-151.873.006,10	35.232.101,98	-81,2
SIBS – Sociedade Interbancária de Serviços	24.515.678,47	-15.558.988,96	8.956.689,51	-63,5
IRN – Instituto dos Registos e Notariado	148.234,41	1.879.422,44	2.027.656,85	1.267,9
Depósitos no País	578.441.640,24	8.776.379,74	587.218.019,98	1,5
Conta única de liquidação no Banco de Portugal	5,06	2.407.861,32	2.407.866,38	47.586.192,1
Contas Receptoras das Caixas da DGAIEC	116.849.121,22	229.527.580,26	346.376.701,48	196,4
Contas Receptoras das Caixas da DGCI	332.910.894,76	-243.308.411,81	89.602.482,95	-73,1
Contas Receptoras de DUC	118.920.970,72	18.370.333,05	137.291.303,77	15,4
Outras Contas Receptoras do Tesouro	2.795.172,19	760.445,23	3.555.617,42	27,2
Depósitos de SFA em Instituições de Crédito	6.965.476,29	1.018.571,69	7.984.047,98	14,6
Depósitos no Estrangeiro	20.645.401,77	-5.510.744,76	15.134.657,01	-26,7
Bancos	16.633.324,28	-5.549.705,67	11.083.618,61	-33,4
Outros Depósitos – Serviços Externos do MNE	4.012.077,49	38.960,91	4.051.038,40	1,0
Cheques a Cobrar	429.005,16	3.222.161,60	3.651.166,76	751,1
<b>Aplicações</b>	<b>1.447.155.320,18</b>	<b>-563.138.390,01</b>	<b>884.016.930,17</b>	<b>-38,9</b>
<b>Total</b>	<b>2.762.593.786,13</b>	<b>-1.172.960.205,76</b>	<b>1.589.633.580,37</b>	<b>-42,5</b>

Fonte: CTE.

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 conforme se pode verificar no Quadro IX.4.

Este saldo resulta da movimentação registada na primeira classe das contas do Tesouro e constituída por operações orçamentais (por contrapartida de contas de receitas e despesas dos serviços integrados que constituem o Subsector Estado), operações extra-orçamentais (por contrapartida de contas de terceiros e de resultados de operações financeiras) e ainda pelos fluxos de fundos verificados entre contas de disponibilidades (caixas e contas bancárias do Tesouro) e entre estas e contas de aplicações.

No Quadro IX.4 são ainda discriminados os valores relativos às disponibilidades e aplicações do Tesouro em 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2009 reportados na CGE e provenientes da CTE, bem como a variação dos saldos resultante da movimentação verificada nesse ano. Os valores inscritos neste quadro revelam o decréscimo de € 1.172,0 milhões (42,5%), realçando-se a diminuição das Disponibilidades em € 609,8 milhões (46,4%) e das Aplicações em € 563,1 milhões (38,9%).

Finalmente, refira-se que o aumento do saldo da conta única de liquidação no Banco de Portugal se ficou a dever a uma alteração de procedimentos por parte do IGCP. De facto, ao passar a ser participante directo no sistema TARGET2<sup>1</sup>, a partir de Março de 2009, o IGCP considerou que deveria assegurar um saldo mínimo de segurança para fazer face a pagamentos até à hora de fecho do sistema.

<sup>1</sup> O TARGET2 é o Sistema de Liquidação por Bruto em Tempo Real do Eurosistema, assente na utilização de uma plataforma única partilhada (Single Shared Platform).



**Tribunal de Contas**

---

***CAPÍTULO X***

*Fluxos Financeiros entre o  
Orçamento do Estado e o Sector  
Público Empresarial*





## X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

### 10.1 – Considerações gerais

No parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas deve apreciar “os fluxos financeiros entre o OE e o sector empresarial do Estado, nomeadamente quanto ao destino legal das receitas de privatizações”<sup>1</sup>. A análise feita no presente Parecer abrange os fluxos evidenciados como tal na CGE, e de outros que não estão ali evidenciados mas sobre os quais se dispõe de informação resultante de acções de controlo efectuadas no âmbito da concessão de apoios, da regularização de responsabilidades, da dívida garantida e do património financeiro, bem como de solicitações pontuais a diversas entidades em relação às quais se apurou terem efectuado transferências a favor de empresas pertencentes ao sector público empresarial (SPE)<sup>2</sup>.

Tal como tem sido referido em Pareceres anteriores, o classificador económico das despesas públicas<sup>3</sup> agrega as sociedades financeiras e não distingue as públicas das privadas, ao contrário do anterior classificador, embora essa distinção continue a ser seguida em relação às sociedades não financeiras, o que retira coerência a este classificador. Assim, o Tribunal volta a recomendar que aquele diploma seja objecto de intervenção legislativa, de forma a ser colmatada a lacuna existente, que inviabiliza o apuramento do montante global dos fluxos financeiros entre o OE e o SPE.

Refira-se por último, que o Governo mais uma vez não incluiu na Proposta de Lei n.º 226/X (Orçamento do Estado para 2009), elementos informativos sobre as “transferências orçamentais para as empresas públicas ...”, contrariando o disposto na Lei do enquadramento orçamental<sup>4</sup>, não permitindo avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos.

### 10.2 – Fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE

#### 10.2.1 – Fluxos evidenciados na CGE

A Conta Geral do Estado, no Mapa 12 (Volume II - tomo I), evidencia como fluxos para entidades do SPE as despesas classificadas nos agrupamentos económicos 04 -Transferências correntes, 05 - Subsídios, 08 - Transferências de capital e 09 - Activos financeiros, nas seguintes rubricas de classificação económica:

<sup>1</sup> Cfr. alínea d) do n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

<sup>2</sup> Para efeitos do presente capítulo, utiliza-se uma aceção ampla de SPE, segundo a qual este é constituído pelas empresas, sob qualquer forma legal, em que o capital social ou estatutário é detido de forma directa ou indirecta, ao Estado ou a quaisquer outras entidades da administração pública central, regional ou local.

<sup>3</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

<sup>4</sup> Artigo 37.º, n.º 1, alínea o).



**Quadro X.1 – Fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE**

(em milhares de euros)

Cód. cl. econ.	Classificação das despesas	Valor
<b>Despesas correntes</b>		<b>503 213,3</b>
<b>04.00.00</b>	<b>Transferências correntes</b>	<b>1 738,5</b>
04.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	1 738,5
<b>05.00.00</b>	<b>Subsídios</b>	<b>501 474,8</b>
05.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	501 474,8
<b>Despesas de capital</b>		<b>1 751 224,3</b>
<b>08.00.00</b>	<b>Transferências de capital</b>	<b>162 464,2</b>
<b>08.01.01</b>	<b>Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas</b>	<b>162 464,2</b>
09.00.00	Activos financeiros	1 588 760,1
09.05.02	Empréstimos a curto prazo/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	175 593,5
09.07.02	Acções e outras participações/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	407 131,4
09.09.02	Outros activos financeiros/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	6 035,2
09.09.03	Outros activos financeiros/Sociedades financeiras/Bancos e outras instituições financeiras	1 000 000,0
<b>Total</b>		<b>2 254 437,6</b>

Fonte: CGE/2009 e serviços processadores.

Como se ilustra no quadro anterior, o valor global dos fluxos do subsector dos serviços integrados para o SPE evidenciados na CGE é de € 2.254.437,6 milhares.

**10.2.1.1 – Transferências correntes**

As transferências correntes para Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas evidenciadas na CGE, no valor de € 1.738.467, constam do quadro seguinte:

**Quadro X.2 – Transferências correntes para entidades não financeiras do SPE**

(em euros)

Cl. econ.	Entidade processadora	Entidade beneficiária	Valor
04.01.01	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento	Rádio e Televisão de Portugal	(a) 14 892
	Secretaria-Geral do M. Ambiente, Ord. do Território e Desenv. Regional	Parque Expo	(b) 500 000
	Direcção-Geral das Artes	Teatro Nacional D. Maria II	(c) 100 000
	Instituto Nacional para a Reabilitação	Rádio e Televisão de Portugal	(d) 171 600
	Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego	Rádio e Televisão de Portugal	(e) 12 567
	Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais	Metro Sul do Tejo	(f) 925 000
	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças	Entidade não pertencente ao SPE	(g) 908
	Direcção-Regional de Economia do Centro	Estradas de Portugal	(h) 13 500
<b>Total 04.01.01</b>			<b>1 738 467</b>

(a) Valor contabilizado no Cap. 03/Div. 01–Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

(b) Valor contabilizado no Cap. 50/Div. 01–Gabinete do Ministro, do Ministério Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional.

(c) Valor contabilizado no Cap. 03/Div. 02–Direcção-Geral das Artes do Ministério da Cultura.

(d) Valor contabilizado no Cap. 03/Div. 02–Instituto Nacional para a Reabilitação do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social.

(e) Valor contabilizado no Cap. 04/Div. 02–Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social.

(f) Valor contabilizado no Cap. 50/Div. 06–Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais do MOPTC.

(g) Valor contabilizado no Cap. 60/Div. 01–Despesas Excepcionais, do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

(h) Valor contabilizado no Cap. 04/Div. 02–Direcção-Regional de Economia do Centro do Ministério da Economia e Inovação.

Fonte: CGE/2009 e serviços processadores.



# Tribunal de Contas

*Handwritten signature and initials in blue ink.*

Dos fluxos classificados na CGE na rubrica 04.01.01 - Transferências correntes/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas, € 907,7 foram indevidamente classificados por não se ter destinado a uma entidade pertencente ao SPE, mas a um particular.

## 10.2.1.2 – Subsídios

### 10.2.1.2.1 – Sociedades não financeiras

As entidades beneficiárias das transferências evidenciadas na CGE, a título de subsídios, para Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas no montante de € 501.474.755, constam do quadro seguinte:

**Quadro X.3 – Subsídios para entidades não financeiras do SPE**

(em euros)

Cl. econ.	Entidade processadora	Natureza dos fluxos	Entidade beneficiária	Valor
05.01.01	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças	Indemnizações compensatórias	Companhia Carris de Ferro de Lisboa	(a) 53 923 838
			Caminhos de Ferro Portugueses	(a) 34 703 334
			Caminhos Ferro Portugueses (Sist.int.andante)	(a) 60 813
			Imprensa Nacional Casa da Moeda	(a) 5 500 000
			LUSA-Agência Notícias Portugal	(a) 17 822 731
			Metropolitano de Lisboa	(a) 28 093 176
			ML, MP e CP(Passe escolar 4_18@)	(a) 2 580 065
			Metro do Porto	(a) 12 572 068
			Metro do Porto (Sistema intermodal andante)	(a) 793 563
			OPART–Org. de Produção Artística	(a) 19 293 000
			REFER-Rede Ferroviária Nacional	(a) 43 379 169
			Rádio e Televisão de Portugal	(a) 143 114 400
			SATA Internacional	(a) 9 446 122
			SATA Air Açores	(a) 1 603 143
			SOFLUSA-Soc. Fluvial Transportes	(a) 4 857141
			Soc. Transportes Colectivos do Porto	(a) 20 662 897
			Transportes Aéreos Portugueses	(a) 9 051 024
			Teatro Nacional D. Maria II	(a) 5 175 000
			Teatro Nacional de S. João	(a) 4 900 000
			TRANSTEJO-Transportes do Tejo	(a) 6 926 705
		Transtejo e Soflusa (Passe escolar 4_18@)	(a) 141 374	
		Carris e STCP (Passe escolar 4_18@)	(a) 3 400 000	
		Empresa de Electricidade dos Açores	21 787 045	
Empresa de Electricidade da Madeira	26 645 988			
Comp. Logística de Combustíveis da Madeira	7 742 663			
Entidade não pertencente ao SPE	14 224 350			
<b>Subtotal</b>				<b>(b) 498.399.609</b>
05.01.01	Gab. p/os Meios da Comunicação Social	Expedição publicações periódicas	Correios de Portugal	(c) 2 536 585
<b>Subtotal</b>				<b>2 536 585</b>
<b>Total 05.01.01 pago</b>				<b>500.936.194</b>
Verbas de "Salidos do Cap.60 do OE 2009" não utilizadas				(d) 538.561
<b>Total dos subsídios CGE</b>				<b>501.474.755</b>

(a) Verbas atribuídas pela RCM n.º 114/2009, publicada no DR n.º 240, I Série, de 14 de Dezembro.

(b) Valores contabilizados no Cap.. 60–Despesas Excepcionais do M. Finanças e da Administração Pública.

(c) Valor contabilizado no Cap.. 02/Div.10–Gabinete para os Meios da Comunicação Social dos Encargos Gerais do Estado.

(d) Montante repostado como receita do OE/2010, relativo a verba não utilizada de "Salidos do Cap. 60 do OE 2009", afecta aos transp. marítimos e fluviais (€ 18 628) e transp. ferroviários (€ 519 935), referente ao passe escolar 4\_18@.

Fonte: CGE/2009 e serviços processadores.

No exercício do contraditório, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças refere que a classificação económica em que foram inseridas as transferências, no montante de € 14,2 milhões, para o Fundo Regional de Apoio à Coesão e ao Desenvolvimento Económico teve em conta a natureza jurídica do mesmo. O Tribunal mantém a observação, dado que o Fundo não pertence ao sector público empresarial.

A Conta Geral do Estado evidencia a título de subsídios a entidades não financeiras do SPE o valor global de € 501,5 milhões, embora € 538,6 milhares, afectos aos transportes marítimos, fluviais e ferroviários no âmbito do passe escolar 4\_18@, não tenham sido utilizados, sendo convertidos em receita orçamental de 2010.

Das verbas distribuídas a entidades do SPE constantes do quadro anterior, 85,4% foi atribuído pela RCM n.º 114/2009, publicada no DR n.º 240, I Série, de 14 de Dezembro<sup>1</sup>, e 14,0%, diz respeito essencialmente a subsídios referentes ao défice tarifário dos serviços energéticos dos Açores e Madeira.

O restante valor (0,6%), processado por conta da rubrica em apreço, foi atribuído aos Correios de Portugal, como comparticipação do Estado nos custos de expedição (postal) de publicações periódicas no âmbito do “Incentivo à Leitura de Publicações Periódicas”.

No entanto, um valor de € 14,2 milhões foi incorrectamente classificado pela DGTF na rubrica 05.01.01, dado que se destinou a uma entidade não pertencente ao SPE. Este procedimento contraria o disposto no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, que estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas.

Foram objecto de auditoria parte das transferências efectuadas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), com o objectivo de avaliar a legalidade, regularidade e correcção económico-financeira das operações, incluindo a utilização em 2010 dos eventuais “Saldo do Cap. 60 do OE/2009” transferidos para a conta especial prevista no artigo 136.º da LOE/2009, bem como a avaliação da legalidade, e correcção económico-financeira das respectivas operações.

No quadro seguinte evidencia-se, a distribuição de verbas por entidade beneficiária, objecto de selecção, o montante atribuído pela RCM n.º 114/2009, o total dos pagamentos efectuados, que consiste nos pagamentos efectuados aos beneficiários, bem como das verbas transferidas para a conta de operações específicas do Tesouro “Saldo do Cap. 60 do OE/2009” e utilizadas até 15/2/2010.

---

<sup>1</sup> Que distribuiu por entidades do SPE prestadoras de serviços públicos o valor global de € 428,0 milhões



Quadro X.4 – Subsídios pagos pela DGTF

Cl. econ.	Entidade beneficiária	RCM	Pagamentos em 2009	Saldos Cap. 60 0E/2009 e utilizados em 2010	Total pagamentos
05.01.01	<b>Cultura</b>				
	Teatro Nacional de S. João	4 900 000,00	4 900 000,00	0,00	4 900 000,00
	<b>Comunicação Social</b>				
	RTP	143 114 400,00	143 114 400,00	0,00	143 114 400,00
	<b>Transportes Rodoviários</b>				
	CARRIS	53 923 838,00	53 923 838,00	0,00	53 923 838,00
	CARRIS e STCP (Passe escolar 4_18@)	3 400 000,00	2 392 089,82	(a) 1 007 910,18	3 400 000,00
	STCP	20 113 990,29	20 113 990,29	0,00	20 113 990,29
	STCP (Sistema Intermodal Andante)	548 906,71	548 906,71	0,00	548 906,71
	<b>Transportes Ferroviários</b>				
	REFER	43 379 169,00	43 379 169,00	0,00	43 379 169,00
	<b>Transportes Aéreos</b>				
	SATA Internacional	9 446 121,75	5 182 971,42	4 263 150,33	9 446 121,75
	<b>Diário da República Electrónico</b>				
	INCM	5 500 000,00	5 500 000,00	0,00	5 500 000,00
<b>Total</b>		<b>284 326 425,75</b>	<b>279 055 365,24</b>	<b>5 271 060,51</b>	<b>284 326 425,75</b>

(a) Dos € 1 007 910,18, € 177 264,76 foi para a CARRIS e € 830 645,42 para a STCP.

**a) Teatro Nacional de São João (TNSJ)**

A indemnização compensatória no montante de € 4.900.000 ao Teatro Nacional de São João decorre do contrato de concessão do serviço público cultural, celebrado entre o Estado e o Teatro em 5 de Janeiro de 2009, com a duração de 1 de Janeiro de 2008 a 31 de Dezembro de 2009. O referido contrato estabelece que a indemnização compensatória anual será paga em quatro parcelas, sendo a primeira até 31 de Março e as restantes até ao último dia dos trimestres subsequentes.

A Resolução de Conselho de Ministros n.º 41/2009, de 16 de Abril, com a Declaração de Rectificação n.º 37/2009, de 28 de Maio, autoriza a realização da despesa e procede à distribuição de verbas, decorrentes da celebração de contratos-programa de prestação de serviço público na área da cultura. Do valor total, € 3.675.000 foi pago em 13/10/2009 e em 10/12/2009 a parcela remanescente no montante de € 1.225.000.

Da importância de € 3.675.000, foi deduzida a verba de € 2.330.000, destinada à regularização integral do empréstimo concedido pelo Estado ao TNSJ, para fazer face a despesas correntes, autorizado mediante despacho conjunto dos Ministros de Estado e das Finanças e da Cultura em 12 de Maio de 2009.

**b) RTP - Rádio e Televisão de Portugal**

A indemnização compensatória, no montante de € 143.114.400, decorre do Contrato de Concessão Geral de Serviço Público de Televisão, bem como do Acordo Complementar referente ao quadriénio 2008-2011, celebrados entre o Estado e a RTP em 25 de Março de 2008.

O n.º 1 da cláusula 17.ª do contrato prevê que “A indemnização compensatória será posta à disposição do 2.º Outorgante, através da Direcção-Geral do Tesouro, em pagamentos mensais efectuados até ao dia 15 de cada mês correspondentes a um doze avos do valor fixado para o respectivo ano”. Os pagamentos foram

efectuados através de duodécimos, em virtude da publicação da RCM n.º 114/2009, ter ocorrido em 14 de Dezembro.

**c) Empresas de transporte rodoviário e ferroviário**

**c.1) Indemnizações compensatórias**

As indemnizações compensatórias à CARRIS e à STCP, nos montantes de € 53.923.838 e € 20.113.990, respectivamente, decorrem das obrigações assumidas em termos de exploração, de transportes e de tarifas, e a indemnização compensatória à REFER no montante de € 43.379.169, decorre das obrigações estatutariamente cometidas à empresa no âmbito da gestão e manutenção da infra-estrutura e da gestão da capacidade. Os pagamentos respeitantes ao período de Janeiro a Dezembro foram efectuados após a publicação da RCM n.º 114/2009, de 3 de Dezembro.

**c.2) Sistema Intermodal Andante**

A indemnização compensatória à STCP, no montante de € 548.906, insere-se no tarifário social implementado no Sistema Intermodal Andante para a área metropolitana do Porto, tendo como principal objectivo a assunção por cada uma das partes (cliente, Estado e operador) de uma parte do custo envolvido na oferta do tarifário social, contratualmente previsto, com o seguinte esquema de partilha:

- ◆ Assinaturas mensais de 3.ª idade e de reformado e pensionista (cliente 53%, Estado 32% e operador 15%)
- ◆ Assinaturas mensais de estudante e de menor de 13 anos de idade (cliente 75%, Estado 10% e operador 15%)

A Adenda ao Acordo para a Implementação do tarifário social no sistema intermodal andante prevê, na cláusula 2.ª, que a vigência do mesmo seja de 30 de Junho a 31 de Dezembro de 2008, sendo automaticamente renovado por períodos de um ano. No entanto, os encargos resultantes do Acordo foram fixados através da Portaria n.º 102/2009, de 23 de Dezembro de 2008. O pagamento respeitante ao período de Janeiro a Dezembro foi efectuado, após a publicação da RCM n.º 114/2009, de 3 de Dezembro.

**c.3) Passe 4\_18@escola.tp**

Foram ainda previstas na RCM n.º 114/2009, outras indemnizações compensatórias à CARRIS e à STCP, decorrente do Decreto-Lei n.º 186/2008, de 19 de Setembro, que cria um título de transporte, destinado a todas as crianças e jovens que não beneficiem do transporte escolar previsto no Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de Setembro, sendo designado de passe escolar ou “passe 4\_18@escola.tp” e abrangendo os estudantes do ensino não superior, dos 4 aos 18 anos, inclusive. O referido título de transporte é aplicável aos serviços de transporte colectivo de passageiros autorizados ou concessionados pelos organismos da administração central, bem como aos serviços de transporte de iniciativa dos municípios, caso venham a aderir ao referido passe escolar.

Em 29 de Janeiro de 2009, foi assinado um Acordo entre o Estado e os operadores de serviços de transporte público colectivo rodoviário de passageiros, representados pela ANTROP - Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros, que atribui o valor da compensação financeira a cada um dos operadores, resultando da diferença entre preço de cada passe



*Handwritten signature in blue ink.*

4\_18@ vendido e o valor do correspondente passe de criança ou de estudante ou, caso estes não existam, do passe de tarifa inteira, incluindo o IVA.

Os pagamentos a cada um dos operadores são efectuados mensalmente pela DGTF, no prazo de 20 dias úteis a contar da data da recepção dos montantes das compensações remetidos pelo IMTT - Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres. O cálculo das compensações financeiras, bem como a certificação da informação são da responsabilidade do IMTT e da IGF. Como prevê o Acordo, a produção de efeitos foi de 1 de Setembro de 2008 até 31 de Dezembro de 2009. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/2009, de 29 de Janeiro, autoriza a realização da despesa resultante do Acordo no montante de € 14.915.859. Os pagamentos à CARRIS e à STCP tiveram a seguinte distribuição:

**Quadro X.5 – Transferências para empresas de transporte rodoviário**

Meses	Montante	
	CARRIS	STCP
Setembro a Dezembro/2008	552 588,98	(c) 830 645,42
Janeiro	190 920,64	
Fevereiro	190 074,70	
Março	182 776,12	
Abril	185 536,61	
Maio	186 646,02	
	(a) -2 426,31	
	(b) 1 240,66	
Junho	281 300,87	
Julho		
Agosto		
Setembro	623 431,52	
Outubro		
Novembro		
Dezembro	(c) 177 264,76	-
<b>Total</b>	<b>2 569 354,58</b>	<b>830 645,42</b>

(a) Acerto de Janeiro a Maio 2009.

(b) Acerto de Setembro 2008 a Maio 2009.

(c) Pagamentos efectuados através dos "SalDOS do Cap. 60 do OE/2009", em 2010.

#### **c.4) Passe sub23@superior.tp**

Foi também criado, pelo Decreto-Lei n.º 203/2009, de 31 de Agosto, um título de transporte designado por "passe sub23@superior.tp", destinado a estudantes do ensino superior até aos 23 anos, inclusive, que confere um desconto de 50% a deduzir do valor da tarifa inteira relativa aos passes mensais em vigor, designadamente os intermodais, os combinados e os passes de rede ou de linha, correspondentes ao percurso entre a casa do estudante e o estabelecimento de ensino superior. O referido passe sub23@ entrou em vigor a partir de 1 de Setembro de 2009. Em virtude de não haver contratos assinados com as operadoras, não houve lugar a pagamentos embora tivesse havido encargos assumidos por parte do Estado, que estão a ser custeados pelas diversas empresas de transporte.

**d) Empresas de transporte aéreo**

A indemnização compensatória à SATA - Internacional, no montante de € 9.446.122, decorre do subsídio ao preço do bilhete, no serviço aéreo regular entre o Continente e as Regiões Autónomas. Para o efeito foi celebrado um contrato de concessão entre o Estado e a SATA, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 138/99, de 23 de Abril, que regula as obrigações de serviço público e as ajudas do Estado aplicadas e prestadas no âmbito dos serviços aéreos regulares.

Os pagamentos foram efectuados após a certificação pela Inspecção-Geral de Finanças dos serviços prestados previstos no contrato de concessão, nos termos do artigo 7.º do diploma referido anteriormente, com a seguinte distribuição:

**Quadro X.6 – Transferências para empresas de transporte aéreo**

Natureza do apoio	Montante
Subsídio ao preço do bilhete no serviço aéreo, entre o Continente e os Açores, 1.º semestre de 2008	5 182 971,42
Subsídio ao preço do bilhete no serviço aéreo, entre o Continente e a Madeira, Janeiro a Maio de 2008	154 889,14
Subsídio ao preço do bilhete no serviço aéreo, entre o Continente e os Açores+Encaminhamento, 2.º semestre de 2008	4 108 261,19
<b>Total</b>	<b>(a) 9 446 121,75</b>

(a) Do total dos pagamentos só a importância de € 5 182 971,42 foi paga em 2009. Os restantes € 4 263 150,33 foram pagos através dos "Saldos do Cap. 60 do OE/2009", já em 2010.

**e) INCM-Imprensa Nacional Casa da Moeda**

A indemnização compensatória à INCM, no montante de € 5,5 milhões, resulta quer dos encargos suportados pelo serviço público de acesso universal e gratuito ao Diário da República e as demais condições da sua utilização previstas no Decreto-Lei n.º116-C/2006, de 16 de Junho, quer de encargos inerentes aos serviços de contrastaria. Os pagamentos respeitantes ao período de Janeiro a Dezembro foram efectuados após a publicação da RCM n.º 114/2009, de 3 de Dezembro.

**10.2.1.2.2 – Sociedades financeiras**

No que respeita aos subsídios evidenciados na CGE como destinados às sociedades financeiras (€ 247.269.826), de acordo com a informação prestada pela DGTF só € 84.083.181 é que constituem transferências para entidades do sector público empresarial, conforme se discrimina no quadro seguinte:

**Quadro X.7 – Subsídios para sociedades financeiras do SPE**

(em euros)

Cl. econ.	Entidade processadora	Natureza dos fluxos	Entidade beneficiária	Valor
05.02.01	Direcção-Geral do Tesouro	Bonificação de juros	Caixa Geral de Depósitos	83 169 782
		Compensação de juros		913 399
<b>Total 05.02.01</b>				<b>84 083 181</b>

Fonte: DGTF.

É de salientar que a informação constante do quadro anterior não está individualizada na CGE, uma vez que o novo classificador agrega, conforme já referido, as sociedades financeiras, não distinguindo as públicas das privadas, o que consubstancia uma perda de informação face ao anterior classificador.



*com*  
*Q. J. J. J.*  
*ruddy*

### 10.2.1.3 – Transferências de capital

As transferências de capital para as Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas evidenciadas na CGE, no valor de € 162.464.210, constam do quadro seguinte:

**Quadro X.8 – Transferências de capital para entidades do SPE**

(em euros)

Entidades	PIDDAC				Ministério das Finanças e da Administração Pública	Total
	Encargos Gerais do Estado	M. Ambiente e do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional		M. Obras Públicas, Transportes e Comunicações		
	GMCS	APA	DGOTDU	GPRI	DGTF	
Ambilital		226 000				226 000
Administração do Porto Aveiro				2 312 500		2 312 500
Adm. dos Portos Douro e Leixões				3 700 000		3 700 000
Adm. do Porto Figueira da Foz				7 201 141		7 201 141
Administração do Porto Lisboa				840 079		840 079
Administração do Porto Sines				462 500		462 500
Adm. Portos Setúbal e Sesimbra				889 661		889 661
Adm. do Porto Viana do Castelo				2 802 975		2 802 975
Costa Polis			7 623 830			7 623 830
CP-Comboios de Portugal				10 730 000		10 730 000
Emp. Desenvolvimento Mineiro		39 246				39 246
LUSA-Agência Notícias Portugal	9 476					9 476
Metropolitano de Lisboa				4 000 000		4 000 000
Metro Mondego				4 162 500		4 162 500
Metro do Porto				8 000 000		8 000 000
Rádio e Televisão de Portugal	593 017					593 017
Rede de Alta Velocidade				8 736 625		8 736 625
Rede Ferroviária Nacional				10 000 000		10 000 000
Resíduos do Nordeste		787 399				787 399
Tomar Polis			945 483			945 483
Transportes do Tejo				5 087 500		5 087 500
Centro Hospitalar do Alto Ave					1 380 000	1 380 000
Hosp. da Universidade Coimbra					882 974	882 974
Metro Sul do Tejo					81 051 304	81 051 304
<b>Total</b>	<b>602 493</b>	<b>1 052 645</b>	<b>8 569 313</b>	<b>68 925 481</b>	<b>83 314 278</b>	<b>162 464 210</b>

Fonte: CGE/2009 e serviços processadores.

Como se pode observar, as transferências para as entidades do SPE referem-se, em grande parte, a verbas do PIDDAC destinadas à realização de investimentos do plano a cargo dessas entidades, que na sua maioria pertencem ao sector dos transportes, identificando-se no quadro seguinte as finalidades de tais transferências.



**Quadro X.9 – Transferências de verbas do PIDDAC**

(em euros)

Entidade processadora	Entidade beneficiária	Finalidade	Valor
Gabinete para os meios de Comunicação Social	Rádio e Televisão de Portugal	Projectos de modernização das televisões e das rádios dos PALOPS	593 017
	LUSA-Agência de Notícias Portugal	Projectos de modernização da INFORPRESS-Agência de Notícias de Cabo Verde	9 476
<b>Subtotal</b>			<b>602 493</b>
Agência Portuguesa do Ambiente	Ambilital	Sistema de recolha, transporte e valorização de recicláveis do Alentejo Litoral, Aljustrel e Ferreira do Alentejo	226 000
	Emp.Desenvolvimento Mineiro	Recuperação ambiental da antiga "Mineira Argozelo"	39 246
	Resíduos do Nordeste	Concepção, construção da estação de tratamento de águas lixivantes do aterro sanitário de Urjais	787 399
<b>Subtotal</b>			<b>1 052 645</b>
Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenv. Urbano	Costa Polis	Requalificação urbana e valorização ambiental da Costa da Caparica	7 623 830
	Tomar Polis	Requalificação urbana e valorização ambiental de Tomar	945 483
<b>Subtotal</b>			<b>8 569 313</b>
Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	Administração do Porto Aveiro	Melhoria das acessibilidades marítimas do Porto de Aveiro/QREN	836 500
		Acessibilidades interregionais ferroviárias e rodoviárias ao Porto de Aveiro/QREN	1 476 000
	Administração dos Portos Douro e Leixões	Via interior de ligação do Porto de Leixões à via regional interior	104 855
		Multimodalidade e logística	2 119 844
		Plataforma logística de Leixões	1 075 301
	Administração do Porto da Figueira da Foz	Reabilitação de infraestruturas nas margens do Douro e Frente Atlântica	400 000
		Melhoria das condições de acesso e abrigo do Porto da Figueira da Foz	2 783 141
		Melhoria das infraestruturas marítimo-portuárias do Porto da Figueira da Foz	3 863 000
	Administração do Porto Lisboa	Núcleo piscatório da gala-aprestos	555 000
		Reabilitação e reforço do cais entre Santa Apolónia e o Jardim do Tabaco	750 000
	Adm. do Porto Sines	Alargamento do terminal de contentores de Alcântara-fase 1	90 079
		Sistemas operacionais de supervisão e segurança	462 500
	Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra	Plano motorização Ambiental dos portos de Setúbal e Sesimbra	75 000
		Reabilitação do edifício do mercado de 2.ª venda do Porto de Pesca de Setúbal	150 000
		Ordenamento do Porto de Sesimbra	664 661
	Administração do Porto de Viana do Castelo	Implementação do ISPS CODE- Porto de Viana do Castelo	16 800
		Apetrechamento e melhoramento de infraestruturas e equipamentos do Porto de Viana do Castelo	736 175
Acesso rodoviário do Porto Comercial de Viana do Castelo		2 050 000	
CP - Comboios de Portugal	Aquisição de 25 locomotivas eléctricas	10 130 000	
	Bilhética sem contacto e controlo de acessos 1.ª fase	600 000	
Metropolitano de Lisboa	Empreendimento Alameda/S. Sebastião	3 000 000	
	Empreendimento Oriente/Aeroporto	1 000 000	
Metro Mondego	Metropolitano ligeiro do Mondego	4 162 500	
Metro do Porto	Sistema do metro ligeiro	8 000 000	
Rede Alta Velocidade	Rede Ferroviária de Alta Velocidade-1.ª fase	8 736 625	
Rede Ferroviária Nacional	Variante da Trofa – Linha do Minho	1 500 000	
	Ligação Ferroviária ao Porto de Aveiro	1 300 000	
	Ligação Ferroviária a Espanha (Porto de Sines/Elvas/Espanha)	7 200 000	
Transportes do Tejo	Renovação de frota	4 000 000	
	Ampliação do Terminal Fluvial de Cacilhas	162 500	
	Aquisição do Terminal Fluvial do Cais do Sodré	925 000	
<b>Subtotal</b>			<b>68 925 481</b>
<b>Total PIDDAC</b>			<b>79 149 932</b>

Fonte: Elementos fornecidos pelos serviços processadores.



*com*  
*Q. J. J. J.*  
*ruelby*

### 10.2.1.4 – Activos financeiros

Na Conta Geral do Estado de 2009 estão contabilizadas despesas de activos financeiros relacionadas com entidades do SPE que ascendem a € 1.588,8 milhões, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro X.10 – Activos financeiros

(em euros)

Classificação económica	Natureza do fluxo	Entidade beneficiária	Valor
09.05.02-Empréstimos a curto prazo/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	Empréstimo	EMA–Empresa de Meios Aéreos	16 500 000
		ENVC–Estaleiros Navais Viana do Castelo	10 000 000
		EP-Estradas de Portugal	130 000 000
		OPART–Organismo de Produção Artística	14 469 750
		Teatro Nacional D. Maria II	2 293 750
		Teatro Nacional de S. João	2 330 000
<b>Subtotal 09.05.02</b>			<b>175 593 500</b>
09.07.02-Acções e outras participações/Sociedades e quase sociedades não financeiras /Públicas	Aumento de capital	Centro Hospitalar de Coimbra	6 879 000
		Centro Hospitalar de Lisboa Central	9 058 000
		Centro Hospitalar de Setúbal	8 400 000
		Centro Hosp. Trás-os-Montes e Alto Douro	7 815 000
		Centro Hosp. de Vila Nova de Gaia/Espinho	12 315 000
		Centro Hospitalar do Alto Ave	2 640 000
		Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio	4 400 000
		Centro Hospitalar do Barreiro	8 000 000
		Centro Hospitalar do Médio Ave	2 914 000
		Centro Hospitalar do Porto	28 489 000
		Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa	7 419 000
		Centro Hospitalar do Médio Tejo	3 000 000
		Centro Hosp. Póvoa Varzim/Vila do Conde	7 334 811
		Emp. Desenv. de Infraestruturas do Alqueva	95 760 000
		Entidade não pertencente ao SPE <sup>(a)</sup>	16 566 326
		Hospitais da Universidade de Coimbra	9 988 540
		Hospital de Faro	12 633 818
		Hospital de Santa Maria Maior	1 000 000
		Hospital Distrital de Santarém	6 000 000
		Hospital do Espírito Santo-Évora	1 249 000
		Hospital Garcia de Horta	5 400 000
		Hospital Infante D. Pedro	8 000 000
		Hospital Prof. Dr. Fernando Fonseca	13 000 000
		NAER–Novo Aeroporto	964 300
		PVCI–Portugal Venture Capital Initiative	450 000
		Rádio e Televisão de Portugal	62 400 000
	Soc. Instaladora Mercados Abastecedores	9 999 998	
Unidade Local de Saúde da Guarda	5 279 957		
Unidade Local de Saúde do Alto Minho	4 706 485		
Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano	4 006 000		
Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo	8 472 389		
Prest.supl.capital	Cacém Polis	302 806	
Realização do capital inicial	SIEV-Sist.Identificação Electrónica Veículos	100 000	
	Sudoeste Polis	9 996 000	
	Litoral da Ria de Aveiro Polis	17 192 000	
<b>Subtotal 09.07.02</b>			<b>402 131 430</b>
09.09.02-Outros activos financeiros /Soc. e quase soc. não financeiras/Públicas	Execução de garantias	Casa do Douro	6 035 249
<b>Subtotal 09.09.02</b>			<b>6 035 249</b>

(em euros)

Classificação económica	Natureza do fluxo	Entidade beneficiária	Valor
09.09.03-Outros activos financeiros/Soc. Financ./Bancos e outras inst. financeiras	Aumento de capital	Caixa Geral de Depósitos	1 000 000 000
<b>Subtotal 09.09.03</b>			<b>1 000 000 000</b>
<b>Total pago</b>			<b>1 583 760 179</b>
	Verbas de "SalDOS do Cap.60 do OE 2009" não utilizadas		(b) 5 000 000
<b>Total dos activos financeiros CGE</b>			<b>1 588 760 179</b>

(a) Hidroeléctrica de Cahora Bassa.

(b) Montante repostado como receita do OE/2010, relativo a verba não utilizada de "SalDOS do Cap.. 60 do OE 2009", afecta à Arco Ribeirinho Sul Polis.

## 10.2.2 – Outras operações

Foi autorizado, durante o ano de 2009, o montante de € 1,6 milhões para a Vila Real Polis referente à assunção de passivos e à regularização de responsabilidades de sociedades anónimas de capitais públicos, previsto no artigo 129.º da Lei do Orçamento para 2009, e que foi processado por conta da rubrica 06.02.03 - Outras despesas correntes/Diversas/Outras.

## 10.2.3 – Síntese

Para finalizar, apresenta-se no quadro seguinte a evolução dos fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE:

**Quadro X.11 – Variação dos fluxos financeiros (a)**

(em milhões de euros)

	2008	2009	Variação	
			Valor	Percentual
Transferências correntes e Subsídios	860,9	488,4	-372,5	-43,3
Transferências de capital	59,2	162,5	103,3	174,5
Concessão de empréstimos	41,8	175,6	133,8	320,1
Aumento e realização de capital	306,8	1 385,6	1 078,8	351,6
Assunção de passivos e regularização de responsabilidades	70,0	1,6	-68,4	-97,7
Execução de garantias	7,2	6,0	-1,2	-16,7
<b>Total</b>	<b>1 345,9</b>	<b>2 219,7</b>	<b>873,8</b>	<b>64,9</b>

(a) Não inclui os fluxos que se destinaram a entidades não pertencentes ao SPE.

Verifica-se, assim, que houve um significativo aumento dos fluxos financeiros na ordem dos € 873,8 milhões (+64,9%), tendo contribuído para tal a variação dos fluxos relativos a transferências de capital (+174,5%), a concessão de empréstimos (+320,1%) e os aumento e realizações de capital (+351,6%). Por seu turno, as transferências correntes e subsídios, a assunção de passivos e regularização de responsabilidades e a execução de garantias registaram, no seu conjunto, um decréscimo de cerca de € 442,1 milhões (-47,1%).



*Handwritten signature and initials in blue ink.*

### 10.3 – Fluxos financeiros do SPE para o subsector dos serviços integrados

Tal como tem sido referido nos anteriores Pareceres, no que diz respeito à receita, o novo classificador não individualiza as receitas provenientes do SPE ao nível das sociedades financeiras, nem das sociedades ou quase sociedades não financeiras no que respeita aos activos financeiros, pelo que a informação constante da CGE não permite a sua análise.

As receitas orçamentais provenientes do sector público empresarial, referente às sociedades não financeiras, identificadas como tal na CGE, ascendem a € 557.768 milhares, conforme consta do quadro seguinte:

**Quadro X.12 – Receitas com origem no SPE evidenciadas na CGE, por classificação económica**

(em milhares de euros)

Cód. cl. econ.	Classificação das receitas	Valor
<b>Receitas correntes</b>		<b>557 757,5</b>
<b>05.00.00</b>	<b>Rendimentos de propriedade</b>	<b>557 545,2</b>
05.01.00	Juros de sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	1 147,5
05.07.00	Dividendos e participações nos lucros de sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	106 859,6
05.08.00	Dividendos e participação nos lucros de sociedades financeiras/Bancos e outras instituições financeiras	449 538,1
<b>06.00.00</b>	<b>Transferências correntes</b>	<b>212,3</b>
06.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	212,3
<b>Receitas de capital</b>		<b>10,5</b>
<b>10.00.00</b>	<b>Transferências de capital</b>	<b>10,5</b>
10.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	10,5
<b>Total</b>		<b>557 768,0</b>

Fonte: CGE/2009.

#### 10.3.1 – Receitas correntes

Através da informação prestada pela DGTF, no que diz respeito às receitas dos Juros de sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas, o montante ascendeu a € 1.147,5 milhares, conforme consta no quadro seguinte:

**Quadro X.13 – Juros**

(em milhares de euros)

Entidades	Montante
Estaleiros Navais de Viana do Castelo	1 041,2
Empresa de Meios Aéreos	106,3
<b>Total</b>	<b>1 147,5</b>

Fonte: DGTF.

Relativamente aos dividendos e participação nos lucros de sociedades não financeiras e financeiras, foi solicitada informação à DGTF, que se apresenta no quadro seguinte, onde igualmente consta a evolução registada destes rendimentos, no último triénio:

**Quadro X.14 – Dividendos e participação nos lucros**

(em milhares de euros)

Entidades	2007	2008	2009	Variação %	
				2008/2007	2009/2008
<b>Sociedades não financeiras</b>					
ANA–Aeroportos de Portugal	11 799,7	6 089,9	5 537,4	-48,4	-9,1
AdP–Águas de Portugal	-	-	824,9		...
APDL–Administração Portos Douro e Leixões	2 428,8	2 381,0	2 418,8	-2,0	1,6
APL–Administração do Porto de Lisboa	-	710,7	-	...	-100,0
APS–Administração do Porto de Sines	1 715,9	1 491,4	4 275,1	-13,1	186,7
APSS–Administr. Portos de Setúbal e Sesimbra	-	1 205,8	1 895,0	...	57,2
CTT–Correios de Portugal	19 819,2	46 555,7	37 217,8	134,9	-20,1
EDM–Empresa de Desenvolvimento Mineiro	772,5	444,1	160,0	-42,5	-64,0
HCB–Hidroeléctrica de Cahora Bassa <sup>(a)</sup>	83 078,5	-	-	-100,0	...
NAV–Navegação Aérea de Portugal	4 523,0	8 824,7	2 422,8	95,1	-72,5
Parública–Participações Sociais	104 280,0	52 000,0	52 000,0	-50,1	0,0
LUSA–Agência de Notícias de Portugal	-	-	107,8		...
REN–Rede Eléctrica Nacional	15 520,8	-	-	-100,0	...
<b>Subtotal</b>	<b>243 938,4</b>	<b>119 703,3</b>	<b>106 859,6</b>	<b>-50,9</b>	<b>-10,7</b>
<b>Sociedades financeiras/Bancos e outras instituições financeiras</b>					
Banco de Portugal	94 238,0	169 074,4	209 538,1	79,4	23,9
Caixa Geral de Depósitos	208 000,0	272 000,0	240 000,0	30,8	-11,8
Fundo Margueira	1 314,5	787,0	-	-40,1	-100,0
Entidade não pertencente ao SPE	<sup>(b)</sup> 1,5	-	-	-100,0	
<b>Subtotal</b>	<b>303 554,0</b>	<b>441 861,4</b>	<b>449 538,1</b>	<b>45,6</b>	<b>1,7</b>
<b>Total</b>	<b>547 492,4</b>	<b>561 564,7</b>	<b>556 397,7</b>	<b>2,6</b>	<b>-0,9</b>

(a) Deixou de integrar o sector público em 2008.

(b) Segundo informação da DGO o montante resulta de um pagamento feito pela Autoridade da Concorrência, tendo sido indevidamente classificado nesta rubrica.

Fonte: DGTF.

Da análise do quadro anterior, verifica-se um decréscimo dos dividendos e participação nos lucros em 2009, de 0,9%. Esta redução deve-se essencialmente à diminuição da entrega ao Estado de dividendos dos CTT (€ 37,2 milhões), no que diz respeito às sociedades não financeiras.

Por sua vez, relativamente às instituições financeiras, as receitas mais significativas tiveram origem na Caixa Geral de Depósitos (€ 240,0 milhões) e no Banco de Portugal (€ 209,5 milhões).

As Transferências correntes de sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas, por entidades, foram, em 2009, as que constam do quadro seguinte:



Quadro X.15 – Receitas com origem no SPE evidenciadas na CGE, por entidades

(em euros)

Cl. econ.	Entidade beneficiária	Entidade processadora	Valor	
06.01.01	Autoridade para os Serviços de Sangue e da Transplantação	Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental	3 200	
		Hospital Infante D. Pedro	800	
		Hospitais da Universidade de Coimbra	4 800	
		Centro Hospitalar do Médio Tejo	800	
		Hospital Santo André	800	
		Hospital Pedro Hispano	800	
		Centro Hospitalar de Coimbra	800	
		Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro	800	
		Centro Hospitalar de Entre Douro e Vouga	800	
		Hospital de São Teotónio	800	
		Hospital de Vila Nova de Gaia	800	
		Hospital de Faro	800	
		Centro Hospitalar de Lisboa Norte	1 600	
		Centro Hospitalar de Lisboa Central	2 400	
		Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano	800	
		Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo	800	
		Centro Hospitalar de Setúbal	800	
		Unidade Local de Saúde da Guarda	800	
		Hospital de São João	800	
		Centro Hospitalar do Porto	800	
	Hospital Garcia da Horta	800		
	Centro Hospitalar da Cova da Beira	800		
	Entidade não pertencente ao SPE	800		
	<b>Subtotal</b>			<b>27 200</b>
	Secretaria-Geral do Ministério da Saúde - Serviço de Mobilidade Especial	Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro	32 489	
		Centro Hospitalar do Médio Ave	7 935	
		Centro Hospitalar do Porto	89 332	
		Hospital de São João da Madeira	7 560	
		Hospital Magalhães Lemos	7 724	
		Hospitais da Universidade de Coimbra	19 015	
		Hospital de Faro	1 857	
		Hospital de Vila do Conde	1 864	
		Hospital do Montijo	16 639	
Centro Hospitalar de Coimbra	635			
<b>Subtotal</b>			<b>185 050</b>	
<b>Total 06.01.01</b>			<b>212 250</b>	

Fonte: Elementos fornecidos pelos serviços beneficiários.

Dos fluxos classificados na CGE na rubrica 06.01.01 - Transferências correntes/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas, no valor de € 212,3 milhares, € 800 foram indevidamente classificados, em virtude do respectivo fluxo não ser proveniente de entidade pertencente ao SPE. Este procedimento contraria o disposto no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, que estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, pelo que se recomenda à Autoridade para os Serviços de Sangue e da Transplantação, a correcta na classificação da mesma.

Accionado o contraditório, a Autoridade para os Serviços de Sangue e da Transplantação, não respondeu.

### 10.3.2 – Receitas de capital

Relativamente às Transferências de capital de sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas, a Direcção-Geral dos Impostos limitou-se a informar o montante de € 10,5 milhares, proveniente de empresas de capitais exclusivamente ou maioritariamente públicos sem especificar, contrariamente ao solicitado, as entidades que originaram essas transferências.

No exercício do contraditório, a Direcção-Geral dos Impostos informou que a verba em questão foi incorrectamente classificada e refere que fará diligências no sentido de corrigir atempadamente situações análogas.

### 10.4 – Fluxos financeiros do subsector dos serviços e fundos autónomos para o SPE

A Conta Geral do Estado, no Mapa 29 (Volume II – tomo I), evidencia os seguintes fluxos dos FSA para o SPE não financeiro, classificados nos agrupamentos económicos 04 - Transferências correntes, 05 - Subsídios, 08 - Transferências de capital e 09 - Activos financeiros.

**Quadro X.16 – Fluxos financeiros dos SFA para o SPE não financeiro**

(em milhares de euros)

Cód. cl. econ.	Classificação das despesas	Valor
<b>Despesas correntes</b>		<b>45 374,4</b>
<b>04.00.00</b>	<b>Transferências correntes</b>	<b>44 695,2</b>
04.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	44 695,2
<b>05.00.00</b>	<b>Subsídios</b>	<b>679,2</b>
05.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	679,2
<b>Despesas de capital</b>		<b>741 031,1</b>
<b>08.00.00</b>	<b>Transferências de capital</b>	<b>728 394,0</b>
08.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	728 394,0
<b>09.00.00</b>	<b>Activos financeiros</b>	<b>12 637,1</b>
09.05.02	Empréstimos a curto prazo/ Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	1 000,0
09.06.02	Empréstimos a m/l prazo/ Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	9 427,1
09.08.02	Unidades de participação/ Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	2 210,0
<b>Total</b>		<b>786 405,5</b>

Fonte: CGE/2009.

As entidades beneficiárias das transferências processadas pelos serviços e fundos autónomos, evidenciadas na Conta, constam do quadro seguinte:



*Handwritten signature and initials in blue ink.*

Quadro X.17 – Entidades beneficiárias das transferências dos SFA

(em euros)

Cl. econ.	Entidade processadora	Entidade beneficiária	Valor
04.01.01	Fundação para a Ciência e a Tecnologia	Agência de Inovação	3 611 133
		Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro	1 500
		IPOFG–Centro Regional Oncologia de Coimbra	1 100
	<b>Subtotal</b>		<b>3 613 733</b>
	Instituto Nacional de Emergência Médica	Centro Hospitalar do Alto Minho	4 111
		Centro Hospitalar de Coimbra	346 280
		Centro Hospitalar de Lisboa Central	209 495
		Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho	56 540
		Centro Hospitalar Médio Ave	93 774
		Centro Hospitalar do Médio Tejo	718
		Centro Hospitalar do Porto	163 855
		Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca	49 017
		Hospital de S. Sebastião	196 610
		Hospital de Santa Maria Maior	187 548
		Hospital de São João	46 403
		Hospital Espírito Santo de Évora	146 584
		Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo	80 306
		Unidade Local de Saúde de Matosinhos	76 884
	Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano	153 115	
	<b>Subtotal</b>		<b>1 811 240</b>
	Universidade do Minho	Centro Hospitalar do Alto Ave	124 788
		Centro Hospitalar do Alto Minho	14 820
	<b>Subtotal</b>		<b>139 608</b>
	Fundo de Garantia Automóvel	EP-Estradas de Portugal	3 984 212
	<b>Subtotal</b>		<b>3 984 212</b>
	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação	Agência de Inovação	449 954
		AICEP	611 423
		Entidade não pertencente ao SPE	20 000
	<b>Subtotal</b>		<b>1 081 377</b>
	INFARMED	Hospital Prof. Doutor Fernando Fonseca	750
<b>Subtotal</b>		<b>750</b>	
Adm. da Região Hidrográfica do Norte	Águas do Cávado	199 440	
<b>Subtotal</b>		<b>199 440</b>	
Universidade da Madeira	Entidade não pertencente ao SPE	46 702	
<b>Subtotal</b>		<b>46 702</b>	
Faculdade de Medicina Veterinária	IPOFG–Centro Regional Oncologia de Lisboa	3 000	
<b>Subtotal</b>		<b>3 000</b>	
Inst. Cons. Natureza e da Biodiversidade	Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra	85 491	
<b>Subtotal</b>		<b>85 491</b>	
Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo	Centro Hospitalar Lisboa Norte	249 000	
	Centro Hospitalar de Setúbal	252 000	
	Centro Hospitalar Lisboa Ocidental	60 000	
	Hospital Distrital de Santarém	181 223	
Centro Hospitalar Médio Tejo	3 197		
<b>Subtotal</b>		<b>745 420</b>	
Inst. Ciências Biomédicas Abel Salazar	Centro Hospitalar do Porto	219 190	
<b>Subtotal</b>		<b>219 190</b>	
Instituto Politécnico de Portalegre	Agência de Inovação	1 440	
<b>Subtotal</b>		<b>1 440</b>	
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	Companhia das Lezírias	286.866	
	EDIA-Emp. Desenvolvimento de Infraestruturas do Alqueva	6.148.561	
<b>Subtotal</b>		<b>6 435 427</b>	



(em euros)

Cl. econ.	Entidade processadora	Entidade beneficiária	Valor	
04.01.01	Administração Regional de Saúde do Alentejo	Unidade Local de Saúde da Guarda	19 228	
		Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo	467 248	
		Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano	32 418	
	<b>Subtotal</b>			<b>518 894</b>
	Instituto Nacional de Aviação Civil	ANA–Aeroportos de Portugal	14 634 369	
		ANAM–Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira	1 405 188	
		SATA Air Açores	22 850	
	<b>Subtotal</b>			<b>16 062 407</b>
	Turismo de Portugal	Agência p/o Investimento e Comércio Externo de Portugal	7 347 910	
		Teatro Municipal de Faro	10 150	
		Sociedade de Desenvolvimento do Porto Santo	38 000	
		CE-Circuito do Estoril	1 919 500	
		OPART-Organismo de Produção Artística	300 000	
<b>Subtotal</b>			<b>9 615 560</b>	
Administração Regional de Saúde do Norte	Unidade Local de Saúde do Alto Minho	99 941		
	Unidade Local de Saúde de Matosinhos	31 350		
<b>Subtotal</b>			<b>131 291</b>	
<b>Total 04.01.01</b>			<b>44 695 182</b>	
05.01.01	Instituto do Emprego e Formação Profissional	ADRAL-Agência de Desenv. Regional do Alentejo	4 021	
		Águas de Gaia	68 567	
		Águas do Ave	6 178	
		Águas do Centro Alentejo	2 722	
		Águas do Norte Alentejano	1 079	
		Águas do Oeste	8 961	
		Almeida Municipia Gestão Equip. Sociais e Desportivos	2 250	
		AMBIOUREM–Gestão Manut. Espaços Verdes Inserção	19 028	
		Aveiro–Expo	15 000	
		Centro Hospitalar Cova da Beira	18 073	
		Centro Hospitalar de Setúbal	8 049	
		Centro Hospitalar do Porto	328	
		EMARP–Emp. Municipal Águas e Resíduos de Portimão	15 246	
		EMEF-Empresa Manutenção Equipamento Ferroviário	5 031	
		Empresa Municipal Educação e Cultura de Barcelos	14 000	
		EMUNIBASTO	31 681	
		ENASEL-Turismo e Cinética	3 017	
		EP–Estradas de Portugal	3 725	
		Espaço Municipal-Renovação Urbana Gestão Património	28 320	
		FOZCOACTIVA-Gestão Equip. Desportivos e Culturais	10 061	
		Fundão Verde–Espaços e Jardins	35 873	
		GAIANIMA- Equipamentos Municipais	53 406	
		GEBALIS–Gestão dos Bairros Municipais Lisboa	37 561	
		Hospital de São Teotónio	1 458	
		ISERBATALHA–Gestão Equip. Urb. Cultural e Inserção	18 305	
		Lagos em Forma–Gestão Desportiva	4 999	
		NOVA MEDA-Equipamentos Municipais	9 870	
		Óbidos Patrimonium	3 220	
		Óbidos Requalifica	29 284	
		Penafiel Activa	2 000	
		PMU-POMBAL, Manutenção Urbana	31 393	
		Qualidade de Basto, Emp. Desenv. Tecido Econ. Local	46 003	
		Resíduos do Nordeste	12 834	
Sociedade de Gestão Urbana	7 115			
SRU–Soc. Reabilitação Urbana Cova da Iria	8 223			
TROFAGUAS–Serviços Ambientais	16 015			
TUB–Transportes Urbanos de Braga	2 000			
TURIMONTESINHO–Emp. Mun. Prom. Turismo Vinhais	10 061			
Unidade Local de Saúde da Guarda	5 715			
VALLIS HABITA–Soc. Mun. Gestão Empr. Habit. Valongo	21 588			
VALNOR–Valor. Trat. Resíd. Sólidos Norte Alentejano	5 292			



# Tribunal de Contas

*com*  
*Q. J. J. J.*  
*ruelby*

(em euros)

Cl. econ.	Entidade processadora	Entidade beneficiária	Valor	
05.01.01	Instituto do Emprego e Formação Profissional	Vieira Cultura e Turismo VIMIOSO, 2003-Activ. Artesanais e Turist. de Vimioso VITAGUIAR-Apoio ao Desenvolvimento Agro Industrial	40 040 1 485 10 144	
<b>Total 05.01.01</b>			<b>679 221</b>	
08.01.01	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação	AdI-Agência de Inovação	13 349 268	
		Agência p/o Invest. e Comércio Externo de Portugal	147 380 922	
		EPAL-Empresa Portuguesa das Águas Livres	86 278	
		Estradas de Portugal	203 770	
		GAIANIMA Equipamentos Municipais	44 422	
		IPOFG-Centro Regional Oncologia do Porto	5 717	
		REN-Redes Energéticas Nacionais	9 980 981	
	Entidade não pertencente ao SPE	184 855		
	<b>Subtotal</b>			<b>171 236 213</b>
	Administração da Região Hidrográfica do Norte	Vimágua	55 494	
Águas do Porto		75 000		
Águas de Gaia		217 530		
<b>Subtotal</b>			<b>348 024</b>	
Turismo de Portugal	ÓBIDOS PATRIMONIUM	175 000		
	SILVESPOLIS-Soc. p/Desenv. Programa Polis em Silves	139 429		
	Empresa Municipal Figueira Grande Turismo	159 823		
	ENATUR-Empresa Nacional de Turismo	5 729 630		
	Agência p/o Invest. e Comércio Externo de Portugal	1 227 333		
	ESUC-Empresa de Serviços Urbanos de Cascais	2 185 429		
	SINTRAQUORUM-Gestão Equip. Culturais e Turísticos	208 000		
	Frente Tejo	576 026		
	Funchal 500 anos	100 000		
	CE-Circuito do Estoril	265 425		
	Melsport, Melgaço, Desporto e Lazer	1 255		
	EGEAC-Emp.Gestão Equipamentos e Animação Cultural	78 500		
	Empresa de Turismo Estoril	7 272 870		
	Expo Arade-Animação, Empresa Municipal	100 000		
Gestão de Equipamentos do Município de Chaves	8 317			
Pavilhão do Arade, Espectáculo Animação do Arade	250 000			
REFER	7 500 000			
Parque Expo 98	241 466			
<b>Subtotal</b>			<b>26 218 503</b>	
Fundação para a Ciência e a Tecnologia	ADI-Agência de Inovação	2 502 217		
	Centro Hospitalar de Coimbra	59 985		
	Centro Hospitalar do Porto	35 600		
	IPOFG-Centro Regional Oncologia de Lisboa	13 000		
	Hospitais da Universidade de Coimbra	33 200		
	Hospital Garcia da Horta	38 000		
IPOFG-Centro Regional Oncologia do Porto	191 424			
<b>Subtotal</b>			<b>2 873 426</b>	
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	DOCAPESCA-Portos e Lotas	2.891.234		
	EDIA-Emp. de Desenv. e Infraestruturas do Alqueva	142.974.382		
	IGA-Investimentos e Gestão da Água	289.079		
	Centro de Abate da RAM	993.265		
	Lotaçor-Serviço Açoreano de Lotas	1.544.569		
<b>Subtotal</b>			<b>148 692 529</b>	
Adm. Regional de Saúde do Alentejo	Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo	27 225		
<b>Subtotal</b>			<b>27 225</b>	
Administração Regional de Saúde do Norte	Centro Hospitalar do Alto Ave	200 819		
	Unidade Local de Saúde do Alto Minho	1 069 944		
	Centro Hospitalar entre Douro e Vouga	430 835		
<b>Subtotal</b>			<b>1 701 598</b>	
Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo	Centro Hospitalar Oeste Norte	78 650		
	Centro Hospitalar de Torres Vedras	152 417		
	Hospital Nossa Senhora do Rosário	230 000		
<b>Subtotal</b>			<b>461 067</b>	

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2009

(em euros)

Cl. econ.	Entidade processadora	Entidade beneficiária	Valor	
08.01.01	Inst. de Mobilidade e Transp.Terrestres	Estamo-Participações Imobiliárias	291 783	
		OTLIS—Operadora de Transportes de Lisboa	300 000	
	<b>Subtotal</b>		<b>591 783</b>	
	Gab. de Gestão Fin. do M. da Educação	Parque Escolar		281 778 093
			<b>Subtotal</b>	<b>281 778 093</b>
	Inst. Portuário e Transportes Marítimos	Administração do Porto de Viana do Castelo		850 000
			<b>Subtotal</b>	<b>850 000</b>
	Administração Central do Sistema de Saúde		Hospital de Santa Maria Maior	4 709 302
			Unidade Local de Saúde de Matosinhos	3 924 419
			Centro Hospitalar Médio Ave	3 662 791
			Centro Hospitalar da Póvoa do Varzim	3 662 791
			Unidade Local de Saúde do Alto Minho	5 742 038
			Hospital Infante D. Pedro	2 354 651
			Centro Hospitalar da Cova da Beira	4 970 930
			Unidade Local de Saúde da Guarda	2 616 279
			Centro Hospitalar de Lisboa Central	12 209 302
			Hospital Garcia da Horta	3 139 535
			Hospital Distrital de Santarém	3 662 791
			Centro Hospitalar de Setúbal	3 662 791
			Centro Hospitalar Médio Tejo	3 924 419
			Hospital Espírito Santo de Évora	3 139 535
			Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano	2 877 907
			Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo	4 447 674
	Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio	3 662 791		
	Hospital de Faro	2 616 279		
	<b>Subtotal</b>		<b>74 986 225</b>	
	Inst. Cons.da Natureza e Biodiversidade	Parques de Sintra Monte da Lua		1 265 000
<b>Subtotal</b>			<b>1 265 000</b>	
UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento		Adl–Agência de Inovação	1 105 521	
		Fast Access	25 872	
		REFER	14 778	
		CTT	15 160	
		Metro do Porto	31 026	
<b>Subtotal</b>		<b>1 192 357</b>		
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana		Domus Social	10 791 837	
		Gaia Social	618 275	
		Habitação Social do Concelho do Nordeste	6 180	
		Vila Solidária	190 971	
		Ribeira Grande Mais	76 383	
		Habitar São João	338 732	
		Investimentos Habitacionais da Madeira	4 149 615	
<b>Subtotal</b>		<b>16 171 993</b>		
<b>Total 08.01.01</b>			<b>728 394 036</b>	
09.05.02	Inst. Cinema Audiovisual e Multimédia	Tóbis Portuguesa	1 000 000	
<b>Total 09.05.02</b>			<b>1 000 000</b>	
09.06.02	Instituto Apoio às PME e à Inovação	AICEP–Agência p/o Inv. e Comércio Externo de Portugal	4 644 066	
			<b>Subtotal</b>	<b>4 644 066</b>
	Inst. Habitação e Reabilitação Urbana	Investimentos Habitacionais da Madeira		2 840 104
			<b>Subtotal</b>	<b>2 840 104</b>
	Inst. do Emp. e Formação Profissional	Óbidos Requalifica		1 624
			<b>Subtotal</b>	<b>1 624</b>
Turismo de Portugal	Parques de Sintra–Monte da Lua AICEP–Agência p/o Inv. e Comércio Externo de Portugal		345 000	
			1 596 304	
<b>Subtotal</b>		<b>1 941 304</b>		
<b>Total 09.06.02</b>			<b>9 427 098</b>	
09.08.02	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	Porto Vivo–Sociedade de Reabilitação Urbana	2 174 083	
		Viseu Novo–Sociedade de Reabilitação Urbana	35 877	
<b>Total 09.08.02</b>			<b>2 209 960</b>	
<b>Total dos fluxos</b>			<b>786 405 497</b>	

Fonte: Elementos fornecidos pelos diversos serviços processadores.



As aplicações do FRDP foram objecto de análise no ponto 7.4 do Capítulo VII.

Do total dos fluxos classificados na CGE como tendo sido processados pelos SFA a favor de entidades do SPE, no montante de € 786,4 milhões, apurou-se que € 251,6 milhares, foram processados pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação e pela Universidade da Madeira, para entidades que não fazem parte do sector público empresarial, contrariando o disposto no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, que estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas.

No exercício do contraditório, o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação reconhece que a verba em questão foi incorrectamente classificada e refere que tal situação decorre da “...inexistência, de uma listagem discriminativa de todas as entidades pertencentes ao Sector Público Empresarial...”. É de referir que, no exercício do contraditório referente ao Parecer sobre a CGE, desde 2000, foi dada uma resposta idêntica, não se tendo registado qualquer progresso, pelo que mais uma vez se recomenda que aquando da efectivação das transferências seja indagado junto das mesmas qual a sua natureza a fim de ser dado estrito cumprimento ao classificador económico das despesas.

Por sua vez, a Universidade da Madeira, na sua resposta, reconhece que a verba em questão foi incorrectamente classificada.

### 10.5 – Fluxos financeiros do SPE para o subsector dos serviços e fundos autónomos

A Conta Geral do Estado, no Mapa 28 (Volume II - tomo I), evidencia os fluxos do SPE para os SFA, classificados nos agrupamentos económicos 06 - Transferências correntes e 10 - Transferências de capital, que constam do quadro seguinte.

Relativamente às receitas de activos financeiros com origem no SPE, o novo classificador, para além de não individualizar as sociedades financeiras, também agrega as receitas provenientes das sociedades não financeiras, pelo que essa informação não consta do quadro seguinte.

**Quadro X.18 – Receitas dos SFA com origem no SPE evidenciadas na CGE, por classificação económica**

(em milhares de euros)

Cód. cl. econ.	Classificação das receitas	Valor
	<b>Receitas correntes</b>	<b>21 944,9</b>
<b>06.00.00</b>	<b>Transferências correntes</b>	<b>21 944,9</b>
06.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	21 944,9
	<b>Receitas de capital</b>	<b>31 948,7</b>
<b>10.00.00</b>	<b>Transferências de capital</b>	<b>31 948,7</b>
10.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	31 948,7
	<b>Total</b>	<b>53 893,6</b>

Fonte: CGE/2009.

Estas receitas constam, de forma desagregada, do quadro seguinte:

**Quadro X.19 – Receitas dos SFA com origem no SPE evidenciadas na CGE, por entidades**

(em euros)

Cl. econ.	Entidade beneficiária	Entidade processadora	Valor
06.01.01	Serviços Sociais da Administração Pública	ANA–Aeroportos de Portugal	43 401
		APA–Administração do Porto de Aveiro	13 745
		Centro Hospitalar do Alto Ave	5 636
		Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio	38 218
		Centro Hospitalar Cova da Beira	8 109
		Centro Hospitalar de Coimbra	6 120
		Centro Hospitalar de Lisboa Central	271 514
		Centro Hospitalar de Entre Douro e Vouga	36 480
		Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental	166 723
		Centro Hospitalar de Setúbal	79 241
		Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro	46 978
		Unidade Local de Saúde do Alto Minho	4 769
		Centro Hospitalar do Médio Ave	12 613
		Centro Hospitalar do Médio Tejo	5 814
		Centro Hospitalar do Nordeste	24 465
		Centro Hospitalar da Póvoa do Varzim	459
		Centro Hospitalar Tâmega e Sousa	12 699
		Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho	1 441
		GeRAP-Emp. Gestão Part. Rec. Adm. Pública	1 836
		Hospital Distrital de Santarém	24 270
		Hospital de Faro	64 655
		Hospital Espírito Santo-Évora	10 557
		Hospital Garcia de Orta	78 876
		Hospital Infante D. Pedro	5 865
		Hospital Santa Maria Maior-Barcelos	12 750
		Hospital Santo André-Leiria	3 060
		Hospital São João	22 287
		Hospital São Sebastião	1 785
		Hospitais da Universidade de Coimbra	13 770
		IPO–Instituto Português de Oncologia de Coimbra	4 131
		IPO–Instituto Português de Oncologia de Lisboa	5 660
		IPO–Instituto Português de Oncologia do Porto	43 307
		NAV–Navegação Aérea de Portugal	13 604
Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano	20 502		
Entidade não pertencente ao SPE	1 989		
	<b>Subtotal</b>	<b>1 107 329</b>	
	UTL–Instituto Superior de Agronomia	Agência de Inovação	82 231
		<b>Subtotal</b>	<b>82 231</b>
	UTL–Instituto Superior Técnico	CP–Comboios de Portugal	3 750
		Metropolitano de Lisboa	1 250
		Entidade não pertencente ao SPE	750
		<b>Subtotal</b>	<b>5 750</b>
	Fundo de Fomento Cultural	Rádio e Televisão de Portugal	30 000
		<b>Subtotal</b>	<b>30 000</b>
	Instituto Politécnico de Castelo Branco	Entidade não pertencente ao SPE	1 000
		<b>Subtotal</b>	<b>1 000</b>
	Instituto Politécnico de Portalegre	Agência de Inovação	100 553
		<b>Subtotal</b>	<b>100 553</b>
	Instituto Superior de Engenharia do Porto	Agência de Inovação	40 877
		<b>Subtotal</b>	<b>40 877</b>
	Universidade da Beira Interior	Agência de Inovação	1 891
		<b>Subtotal</b>	<b>1 891</b>
06.01.01	Universidade de Coimbra–Faculdade de Medicina	Hospitais da Universidade de Coimbra	5 760
		<b>Subtotal</b>	<b>5 760</b>



# Tribunal de Contas

*com*  
*Q. J. J. J.*  
*ruddy*

(em euros)

Cl. econ.	Entidade beneficiária	Entidade processadora	Valor
	Universidade de Coimbra-Reitoria	Agência de Inovação	276 476
		Entidades não pertencentes ao SPE	18 250
		<b>Subtotal</b>	<b>294 726</b>
	UP-Faculdade de Ciências	Agência de Inovação	32 203
		<b>Subtotal</b>	<b>32 203</b>
	Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge	Entidades não pertencentes ao SPE	1 558 959
		Diferença não esclarecida pelo organismo	361 028
		<b>Subtotal</b>	<b>1 919 987</b>
	Centro de Histocompatibilidade do Centro	Entidade não pertencente ao SPE	1 246 080
		<b>Subtotal</b>	<b>1 246 080</b>
	Centro Hospitalar de Cascais	HPP-Hospital de Cascais	15 000 000
		<b>Subtotal</b>	<b>15 000 000</b>
	Universidade da Madeira	Promovicente	235
		<b>Subtotal</b>	<b>235</b>
	Centro Hospitalar do Oeste Norte	Entidade não pertencente ao SPE	78 650
		<b>Subtotal</b>	<b>78 650</b>
	Hospital Distrital S.João da Madeira	Entidade não pertencente ao SPE	72 000
		<b>Subtotal</b>	<b>72 000</b>
	Universidade do Porto-Reitoria	Agência de Inovação	5 760
		<b>Subtotal</b>	<b>5 760</b>
Instituto Politécnico de Viseu	Agência de Inovação	7 559	
	<b>Subtotal</b>	<b>7 559</b>	
Universidade Nova de Lisboa-Reitoria	EPAL	10 000	
	<b>Subtotal</b>	<b>10 000</b>	
Universidade de Aveiro	Agência de Inovação	38 737	
	CTT-Correios de Portugal	1 250	
	<b>Subtotal</b>	<b>39 987</b>	
Instituto do Cinema do Audiovisual e Multimédia	RTP-Rádio e Televisão de Portugal	1 750 000	
	Entidade não pertencente ao SPE	112 300	
	<b>Subtotal</b>	<b>1 862 300</b>	
<b>Total 06.01.01</b>			<b>21 944 878</b>
10.01.01	Caixa Geral de Aposentações	INCM-Imprensa Nacional Casa da Moeda	81 410
		CTT-Correios de Portugal	31 436 609
		<b>Subtotal</b>	<b>31 518 019</b>
	Turismo de Portugal	AICEP-Agência p/o Inv. e Comércio Externo de Portugal	409 173
		<b>Subtotal</b>	<b>409 173</b>
	Universidade de Aveiro	Agência de Inovação	20 493
	<b>Subtotal</b>	<b>20 493</b>	
UP-Faculdade de Ciências	Agência de Inovação	996	
	<b>Subtotal</b>	<b>996</b>	
<b>Total 10.01.01</b>			<b>31 948 681</b>
<b>Total dos fluxos</b>			<b>53 893 559</b>

Fonte: Elementos fornecidos pelos serviços beneficiários.

Conforme se encontra evidenciado no quadro, € 3.090,0 milhares foram indevidamente classificados, em virtude dos respectivos fluxos não serem provenientes de entidades pertencentes ao SPE. Este procedimento contraria o disposto no Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, que estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, pelo que se recomenda aos serviços beneficiários dessas receitas (Serviços Sociais da Administração Pública, UTL - Instituto Superior Técnico, Instituto Politécnico de Castelo Branco, Universidade de Coimbra - Reitoria, Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, Centro de Histocompatibilidade do Centro,

Centro Hospitalar do Oeste Norte, Hospital Distrital S. João da Madeira, e Instituto do Cinema do Audiovisual e Multimédia), a correcta classificação das mesmas.

No exercício do contraditório, o Centro de Histocompatibilidade do Centro, o Hospital Distrital de S. João da Madeira (actual Centro Hospitalar de Entre o Douro e Vouga), o Instituto do Cinema do Audiovisual e Multimédia e o Centro Hospitalar do Oeste Norte reconhecem que as verbas em questão foram incorrectamente classificadas.

O Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, na sua resposta, menciona a atribuição da classificação à parametrização automática do POCMS, que faz corresponder a conta 7429 “Outras transferências correntes” à rubrica de classificação económica da contabilidade pública 06.01.01-“Transferências correntes/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas”. No entanto, não justifica a classificação atribuída às referidas transferências em termos de contabilidade patrimonial, em virtude de se tratar de entidades que não fazem parte do SPE.

Por outro lado, o Instituto não esclarece a diferença entre os valores reportados ao Tribunal e os constantes da CGE, pelo que se mantém a observação.

Accionado o contraditório, os Serviços Sociais da Administração Pública, a UTL - Instituto Superior Técnico, o Instituto Politécnico de Castelo Branco e a Universidade de Coimbra - Reitoria, não responderam.

A grande maioria dos fluxos classificados na CGE na rubrica 06.01.01-Transferências correntes/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas foi processada a favor do Centro Hospitalar de Cascais, representando 68,4% do valor total da rubrica (€ 21.944,9 milhares). Por outro lado, 98,7% do valor dos fluxos registados na rubrica 10.01.01-Transferências de capital/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas foi processado a favor da Caixa Geral de Aposentações.

Foram igualmente ouvidos sobre o presente capítulo o Ministro das Finanças, que não se pronunciou, e a Direcção-Geral do Orçamento que, na sua resposta, informa “...relativamente à necessidade de desagregar as sociedades financeiras em públicas e privadas, será devidamente ponderado quando se proceder à revisão do referido classificador”. É de referir que, no exercício do contraditório referente a Pareceres sobre a CGE de anos anteriores, foi dada uma resposta idêntica, não se tendo registado qualquer progresso, pelo que mais uma vez se recomenda que o Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, seja objecto de intervenção legislativa, de forma a ser colmatada a lacuna existente, que inviabiliza o apuramento do montante global dos fluxos financeiros entre o OE e o SPE.



Tribunal de Contas

---

***CAPÍTULO XI***  
*Fluxos Financeiros com a União*  
*Europeia*







## XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA

### 11.1 – Considerações gerais

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas deve apreciar os fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos<sup>1</sup>.

Em matéria de previsão e execução dos fluxos financeiros com a União Europeia, a informação agregada que consta da CGE/2009 (Volume I – Quadro 65) é a seguinte:

**Quadro XI.1 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia – 2009**

(em milhões de euros)

	Transferências			OE (a)	Variação 2009-2008		Grau de execução 2009
	2007	2008	2009	2009	Valor	%	
<b>Transferências de Portugal para a UE</b>	<b>1 438,0</b>	<b>1 481,8</b>	<b>1 595,3</b>	<b>1 673,2</b>	<b>113,5</b>	<b>7,7</b>	<b>95,3</b>
Direitos aduaneiros (b)	137,1	134,0	117,6	136,3	-16,4	-12,2	86,3
Recursos próprios IVA	269,4	251,5	231,4	249,3	-20,1	-8,0	92,8
Recursos próprios com base no RNB	1 015,9	1 028,4	1 266,9	1 145,2	238,5	23,2	110,6
Compensação ao Reino Unido	115,1	140,2	123,0	142,4	-17,2	-12,2	86,4
Outras		3,7	0,5		-3,2	-86,4	-
Restituições e reembolsos / diversos	-99,5	-75,8	-144,1		-68,3	90,0	-
<b>Transferências da UE para Portugal</b>	<b>3 760,2</b>	<b>3 996,8</b>	<b>3 583,0</b>	<b>4 025,0</b>	<b>-413,8</b>	<b>-10,4</b>	<b>89,0</b>
FEOGA-Garantia/FEAGA	717,2	721,5	723,6	796,0	2,1	0,3	90,9
FEDER	1 260,6	1 817,1	964,5	1 215,2	-852,6	-46,9	79,4
FSE	534,7	323,6	1 009,5	1 016,6	685,9	212,0	99,3
FEOGA – Orientação	433,3	345,8	109,3	78,2	-236,5	-68,4	139,8
FEADER	221,3	398,7	235,6	501,0	-163,1	-40,9	47,0
IFOP /FEP	20,3	17,0	24,5	28,5	7,5	44,1	86,0
Fundo de Coesão	490,3	286,1	457,4	386,8	171,3	59,9	118,3
Diversos	82,5	87,1	58,6	2,7	-28,5	-32,7	-
<b>Saldo global</b>	<b>2 322,2</b>	<b>2 515,0</b>	<b>1 987,7</b>	<b>2 351,8</b>	<b>-527,3</b>	<b>-21,0</b>	<b>84,5</b>

(a) Valores constantes do Relatório do OE/2009.

(b) Inclui as quotizações sobre o açúcar e isoglucose.

Fonte: CGE/2009 – Volume I.

Assim, de acordo com a Conta Geral do Estado, o total de fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia atingiu, em 2009, o valor de € 1.595,3 milhões e o total de fluxos financeiros da União Europeia para Portugal foi de € 3.583,0 milhões, traduzindo-se num saldo líquido a favor de Portugal de € 1.987,7 milhões.

Conforme resulta do quadro, o valor do “Saldo global” 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 € -442,0 milhões (-11,0%), destacando-se os desvios relativos às verbas do FEDER (€ -250,7 milhões) e do FEADER (€ -265,4 milhões).

<sup>1</sup> Por força do disposto na alínea i) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Analisando a evolução do “Saldo global” face ao ano anterior, observa-se a sua diminuição em € 527,3 milhões (-21,0%), igualmente devido em grande parte ao comportamento das transferências provenientes da União Europeia (-10,4%).

As transferências de Portugal para a União Europeia registaram um acréscimo face ao ano anterior por força unicamente do aumento do recurso com base no RNB de € 238,5 milhões que visou colmatar as quebras, decorrentes da recessão económica registada no ano, das receitas aduaneiras bem como do IVA e do RNB, base de cálculo dos outros recursos próprios.

Nos pontos seguintes, analisam-se separadamente os fluxos financeiros para a União Europeia e os dela provenientes, dando-se conta de algumas diferenças apuradas pelos serviços do Tribunal em relação aos valores da Conta Geral do Estado apresentados no quadro anterior.

## 11.2 – Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

### 11.2.1 – Enquadramento

Para assegurar o financiamento do orçamento da União Europeia, Portugal, assim como os restantes Estados-Membros, procede a transferências financeiras, através da conta aberta na Tesouraria do Estado, à ordem da Comissão Europeia (CE).

Estas transferências referem-se essencialmente aos recursos próprios comunitários<sup>1</sup> que se decompõem em:

- ◆ Recursos próprios tradicionais, essencialmente constituídos por receitas provenientes dos direitos aduaneiros/agrícolas<sup>2</sup> e das quotizações sobre o açúcar e isoglucose;
- ◆ Recursos próprios não tradicionais, abrangendo os incidentes sobre a base do IVA e os calculados com base no RNB, bem como a compensação ao Reino Unido.

A contribuição com base no IVA é calculada mediante a aplicação de uma taxa uniforme à base do referido imposto, determinada de maneira harmonizada, estando essa base limitada a 50% do Rendimento Nacional Bruto<sup>3</sup> (RNB).

No que se refere à contribuição calculada com base no RNB a taxa de incidência é fixada no decurso do processo orçamental, de modo a cobrir a parte do orçamento da União Europeia não financiada pelas outras receitas.

A compensação ao Reino Unido, destinada à correcção do desequilíbrio das relações financeiras entre a União Europeia e este Estado-Membro, mantém-se na actual Decisão relativa ao sistema de recursos

---

<sup>1</sup> Matéria que se encontra actualmente regulada na Decisão n.º 2007/436/CE, EURATOM, do Conselho, de 7 de Junho (sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias), aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 57/2008, publicada no DR, I Série, de 14 de Outubro.

<sup>2</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 2º da Decisão 2007/436/CE, EURATOM, não existe qualquer distinção entre direitos agrícolas e direitos aduaneiros”.

<sup>3</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.



próprios das Comunidades Europeias<sup>1</sup>, sendo este custo assumido pelos restantes 26 Estados Membros, proporcionalmente ao seu RNB, com excepção da Áustria, Alemanha, Países Baixos e Suécia, cuja participação é limitada a 25% do montante normal.

## 11.2.2 – Recursos próprios tradicionais

As dotações orçamentais, que suportam as transferências para a União Europeia dos recursos próprios tradicionais, estão inscritas no Capítulo 70 – “Recursos Próprios Comunitários”, do orçamento de despesa do Ministério das Finanças e da Administração Pública, na Divisão 01 – “Recursos Próprios Tradicionais”<sup>2</sup>, tendo como contrapartida receitas consignadas inscritas no Capítulo 14 – “Recursos Próprios Comunitários”, Grupo 01 – “Recursos próprios comunitários do orçamento da receita”<sup>3</sup>.

No primeiro dia útil seguinte ao dia 19 de cada mês, procede-se à transferência<sup>4</sup> para a conta da CE, aberta na Tesouraria do Estado, dos montantes mensais correspondentes a 75% dos direitos aduaneiros/agrícolas e das quotizações sobre o açúcar e a isoglucose, apurados, respectivamente, pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo e pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.

Os restantes 25%<sup>5</sup> dos montantes apurados pelos organismos acima mencionados são retidos a nível nacional, a título de despesas de cobrança<sup>6</sup>, sendo contabilizados do seguinte modo: 24% como receita geral do Estado e 1% como receita do Fundo de Estabilização Aduaneiro<sup>7</sup>.

A partir de Janeiro de 2009, a gestão do capítulo 70 passou a ser assegurada pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), por ser esta entidade que assume a função de interlocutor nacional junto da Comissão Europeia, no âmbito dos recursos próprios.

Os pagamentos totais, por mês, referentes aos recursos próprios tradicionais, tal como constam no mapa de fluxos apresentado pela DGO, são os que a seguir se evidenciam:

<sup>1</sup> Decisão n.º 2007/436/CE, EURATOM, do Conselho, de 7 de Junho.

<sup>2</sup> Repartidas pelas várias alíneas A0 - Direitos aduaneiros de importação, B0 - Direitos niveladores agrícolas e C0 - Quotizações sobre o açúcar e isoglucose, incluídas na rubrica da classificação económica 04.09.01 – “Transferências correntes/Resto do Mundo/União Europeia/Instituições”.

<sup>3</sup> Repartidas pelos vários artigos: 01 - Direitos aduaneiros de importação, 02 - Direitos niveladores agrícolas e 03 - Quotização sobre o açúcar e isoglucose.

<sup>4</sup> Em conformidade com o disposto no artigo 10º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 1150/2000, de 22 de Maio, alterado pelo Regulamento (CE, EURATOM) n.º 105/2009, de 26 de Janeiro.

<sup>5</sup> Conforme Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de Setembro.

<sup>6</sup> Nos termos previstos no n.º 3 do artigo 2.º da Decisão n.º 2007/436/CE, EURATOM, do Conselho, de 7 de Junho.

<sup>7</sup> De acordo com o Decreto-Lei n.º 22/2003, de 4 de Fevereiro.

**Quadro XI.2 – Recursos próprios tradicionais**

(em euros)

Meses	Direitos aduaneiros/ /agrícolas	Quotiz s/ açúcar e isoglucose	Total	Entregue à CE	Receita do Estado	FEA
				75%	24% (*)	1% (*)
Janeiro	12 014 177,53	-	12 014 177,53	9 010 633,15	2 883 402,61	120 141,78
Fevereiro	14 928 854,68	-	14 928 854,68	11 196 641,01	3 582 925,12	149 288,55
Março	13 490 035,37	75 000,00	13 565 035,37	10 173 776,53	3 255 608,49	135 650,35
Abril	13 079 932,60	-	13 079 932,60	9 809 949,45	3 139 183,82	130 799,33
Maiο	12 968 526,75	-	12 968 526,75	9 726 395,06	3 112 446,42	129 685,27
Junho	13 665 393,52	-	13 665 393,52	10 249 045,14	3 279 694,44	136 653,94
Julho	13 099 941,64	-	13 099 941,64	9 824 956,23	3 143 985,99	130 999,42
Agosto	13 102 693,09	-	13 102 693,09	9 827 019,82	3 144 646,34	131 026,93
Setembro	11 771 141,41	-	11 771 141,41	8 828 356,06	2 825 073,94	117 711,41
Outubro	12 693 997,43	-	12 693 997,43	9 520 498,07	3 046 559,38	126 939,97
Novembro	13 407 822,40	-	13 407 822,40	10 055 866,80	3 217 877,38	134 078,22
Dezembro	12 313 837,17	-	12 313 837,17	9 235 377,88	2 955 320,92	123 138,37
<b>Total</b>	<b>156 536 353,59</b>	<b>75 000,00</b>	<b>156 611 353,59</b>	<b>117 458 515,19</b>	<b>37 586 724,86</b>	<b>1 566 113,54</b>

(\*) Receita geral do Estado (24%) e receita do Fundo de Estabilização Aduaneiro (1%).

Fonte: Direcção-Geral do Orçamento

A diferença entre o montante constante do Capítulo 70, Divisão 01 – “Recursos Próprios Tradicionais” (€ 156,6 milhões) e o constante da Conta Geral do Estado, no Quadro 65 (€ 117,6 milhões), fica a dever-se ao facto de neste Quadro o montante global devido à União Europeia a título de recursos próprios tradicionais estar deduzido da retenção efectuada a título de despesas de cobrança (25%).

No quadro seguinte apresentam-se os montantes dos recursos próprios tradicionais devidos nos anos de 2008 e 2009.

**Quadro XI.3 – Recursos próprios tradicionais - Evolução**

(em euros)

Designação	2008	2009	Variação	
			Valor	%
Direitos aduaneiros/agrícolas	178 228 877,10	156 536 353,59	-21 692 523,51	-12,2
Quotizações s/ açúcar e isoglucose	382 374,00	75 000,00	-307 374,00	-80,4
<b>Total</b>	<b>178 611 251,10</b>	<b>156 611 353,59</b>	<b>-21 999 897,51</b>	<b>-12,3</b>

Fonte: Direcção-Geral do Orçamento

A evolução negativa observada entre 2008 e 2009 deve-se, sobretudo, à recessão económica registada em 2009 que foi determinante para o decréscimo das receitas aduaneiras neste período.

Quanto às quotizações sobre o açúcar e isoglucose salienta-se que, apesar de ter havido uma acentuada quebra em relação ao ano anterior, o comportamento deste recurso tem-se mostrado muito irregular ao longo dos últimos anos.



### 11.2.3 – Recursos próprios não tradicionais

As dotações orçamentais que suportam as transferências para a União Europeia dos recursos próprios não tradicionais estão igualmente inscritas no Capítulo 70 – “Recursos Próprios Comunitários”, do orçamento de despesa do Ministério das Finanças e da Administração Pública, mas na Divisão 02 – “Contribuição financeira”<sup>1</sup>. Estas transferências são efectuadas para a conta da Comissão Europeia<sup>2</sup>, no primeiro dia útil de cada mês<sup>3</sup>.

Para fixar o montante da contribuição financeira portuguesa para o orçamento comunitário, a União Europeia tomou como base as previsões para o ano de 2009, referentes ao RNB, apresentadas pelo Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) do MFAP.

Os valores devidos por Portugal, a título de recursos próprios IVA, recursos próprios com base no RNB e Compensação ao Reino Unido, são os indicados mensalmente pela Direcção-Geral do Orçamento da CE.

Os pagamentos e os acertos efectuados durante o ano de 2009 foram os seguintes:

Quadro XI.4 – Contribuição Financeira

(em euros)

Meses	Recursos próprios IVA	Recursos próprios RNB	Compensação ao Reino Unido	Total
Janeiro	22 700 528,67	79 807 860,25	11 048 604,67	113 556 993,59
Fevereiro	68 101 586,01	244 139 995,43	33 145 814,01	345 387 395,45
Março	22 700 528,67	80 986 963,92	11 048 604,67	114 736 097,26
Abril	22 700 528,67	80 986 963,92	11 048 604,67	114 736 097,26
Maio	22 700 528,67	80 986 963,92	11 048 604,67	114 736 097,26
	- 9 080 211,47	- 32 394 785,57	- 4 419 441,87	- 45 894 438,91
Junho	- 4 377 139,22	175 812 522,44	13 545 708,87	184 981 092,09
Julho	8 311 220,00	33 856 316,53	4 472 095,87	46 639 632,40
Agosto	18 700 245,00	76 176 712,20	10 062 215,70	104 939 172,90
Setembro	14 544 635,00	59 248 553,93	7 826 167,77	81 619 356,70
Outubro	5 827 550,00	195 313 247,23	- 4 985 729,50	196 155 067,73
Novembro	19 283 000,00	95 708 036,92	9 563 642,75	124 554 679,67
Dezembro	19 283 000,00	96 224 065,22	9 563 642,75	125 070 707,97
<b>Total</b>	<b>231 396 000,00</b>	<b>1 266 853 416,34</b>	<b>122 968 535,03</b>	<b>1 621 217 951,37</b>

Fonte: Valores indicados mensalmente pela CE à DGO e CGE/2009

À semelhança do sucedido em anos anteriores, não foi possível à DGO processar a despesa por via orçamental (através do SIC – Sistema de Informação Contabilística), no dia 2 de Janeiro de 2009,

<sup>1</sup> Repartida por várias alíneas: A0-IVA, B0-RNB e C0-Compensação ao Reino Unido, da rubrica da classificação económica 04.09.01 – “Transferências correntes / Resto do Mundo / União Europeia / Instituições”.

<sup>2</sup> A mesma conta para onde são transferidos os recursos próprios tradicionais.

<sup>3</sup> De acordo com o disposto no parágrafo 3.º do artigo 10.º do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 1150/2000, de 22 de Maio, alterado pelo Regulamento (CE, EURATOM) n.º 105/2009, de 26 de Janeiro.

tendo a contribuição financeira relativa a este mês, no montante de € 113.556.993,59 sido paga por meio de “Antecipações da saída de fundos previstos no OE”<sup>1</sup>.

Com a entrada em vigor em Março de 2009 da nova Decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios<sup>2</sup>, que introduziu alterações na estrutura do sistema de financiamento da União Europeia e implicou o recalculo das contribuições devidas pelos Estados-Membros, foram efectuadas correcções pela Comissão Europeia aos montantes devidos por Portugal, originando restituições. Por seu turno, em resultado da recessão económica, foram diminuídos os montantes do Recurso Próprio IVA e da Compensação ao Reino Unido, devido à redução da base de cálculo, bem como aumentado o recurso com base no RNB, para compensar aquela quebra. Aquelas diminuições deram também origem a restituições, como se evidencia no quadro anterior.

O quadro seguinte ilustra a execução orçamental relativa à Contribuição Financeira:

**Quadro XI.5 – Contribuição Financeira - Execução orçamental**

Designação	Dotação inicial (1)	Alterações orçamentais (2)	Dotação final (3)=(1)+(2)	Pagamentos (4)	Reposições abatidas (5)	Pagamentos líquidos (6)=(4)-(5)
Recursos próprios IVA	249 310 000,00	-17 900 000,00	231 410 000,00	244 853 350,69	13 457 350,69	231 396 000,00
Recursos próprios c/ base no RNB	1 145 210 000,00	121 644 000,00	1 266 854 000,00	1 299 248 201,91	32 394 785,57	1 266 853 416,34
Compensação ao Reino Unido	142 380 000,00	-19 400 000,00	122 980 000,00	132 373 706,40	9 405 171,40	122 968 535,00
<b>TOTAL</b>	<b>1 536 900 000,00</b>	<b>84 344 000,00</b>	<b>1 621 244 000,00</b>	<b>1 676 475 259,00</b>	<b>55 257 307,66</b>	<b>1 621 217 951,34</b>

Atenta a insuficiência orçamental verificada no 4.º trimestre, foi efectuado, por gestão flexível, na rubrica “Recursos próprios com base no RNB”, o reforço no valor de € 37,3 milhões, por transferência das rubricas “Recursos próprios IVA” e “Compensação ao Reino Unido”.

No entanto, esse reforço não foi suficiente para o pagamento do recurso RNB relativo ao mês de Dezembro, que ascendia a € 96.224.065,22, pelo que apenas foi pago no prazo estabelecido o valor de € 11.880.648,88, tornando-se necessário novo reforço da dotação orçamental.

O atraso verificado resultou da demora na publicação do Decreto-Lei n.º 320/2009, de 4 de Dezembro, que veio estabelecer que as receitas do Estado provenientes de restituições efectuadas pela União Europeia, a título de ajustamentos dos montantes dos recursos próprios pagos em anos anteriores, passariam a ser consignadas ao capítulo 70 do OE, por onde são pagos os recursos próprios comunitários<sup>3</sup>.

Assim, só após a publicação desse diploma se procedeu à abertura de um crédito especial no montante necessário (€ 84.344 milhares) e ao consequente pagamento do valor remanescente (€ 84.343.416,34), em 9 de Dezembro.

<sup>1</sup> De acordo com a alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que enquadra esta operação nas condições estabelecidas na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, que regulamenta as operações específicas do Tesouro. A regularização orçamental deste pagamento ocorreu no dia 9 de Janeiro de 2009.

<sup>2</sup> Decisão n.º 2007/436/CE, EURATOM, do Conselho, de 7 de Junho.

<sup>3</sup> Em anos anteriores, estes montantes eram contabilizados como receita geral do Estado, não sendo consignados.



Por último, relativamente a outros valores constantes da Conta Geral do Estado, apresentados no Quadro XI 1, importa referir que em 2009 foi colocado à disposição da União Europeia, pelas Alfândegas, o valor de € 0,5 milhões<sup>1</sup> decorrente da aplicação de juros sobre processos antigos que só em 2009 obtiveram resolução.

Por outro lado, o valor que consta da CGE a título de “Restituições e reembolsos/diversos” (€ 144,1 milhões) respeita a correcções feitas pela Comissão Europeia referentes aos recursos próprios IVA (€ 40,6 milhões), RNB (€ 101,9 milhões) e Correção ao Reino Unido (€ 1,6 milhões), transferidos em anos anteriores<sup>2</sup>.

Ouvida sobre os pontos 11.1 e 11.2, a DGO, na sua resposta, refere não ter comentários a fazer<sup>3</sup>.

## 11.3 – Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

### 11.3.1 – Enquadramento

Conforme já referido, a CGE de 2009 apresenta, de forma agregada, os valores transferidos por fundo comunitário, sem identificar os períodos de programação 2000-2006 e 2007-2013 a que respeitam, embora esse apuramento seja efectuado pelo IGCP.

Em 2009 ainda ocorreram transferências respeitantes ao período de programação 2000-2006, em virtude da execução do QCA III (FEDER, FSE, FEOGA-Orientação e IFOP) ter sido prolongada até 30 de Junho de 2009<sup>4</sup> e da realização de projectos do Fundo de Coesão II.

Os fluxos financeiros relativos ao actual período de programação 2007-2013 respeitam à execução do QREN (FEDER, FSE e Fundo de Coesão), do PRODER e PRRN (FEADER) e do PROMAR (FEP). Neste período, acrescem, ainda, os fundos oriundos dos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária (PAIC), bem como as ajudas relativas ao FEAGA, de carácter anual.

A maior parte dos fundos são depositados pela CE numa conta sua residente no IGCP, que os transfere, mediante ordem da CE, para as contas bancárias das respectivas Autoridades de Pagamento<sup>5</sup>/Certificação.

A conversão destes fundos, em receita e despesa orçamental, é efectuada ao nível dos vários beneficiários finais públicos dos fundos comunitários, isto é, pelos diversos serviços públicos que executam projectos com financiamento comunitário.

<sup>1</sup> Constante da rubrica “Outras”.

<sup>2</sup> Nos anos de 2005, 2007 e 2008.

<sup>3</sup> A DGO apenas faz um reparo relativo à duplicação de uma coluna do Quadro XI.5, entretanto corrigida.

<sup>4</sup> Decisão CE n.º C (2009) 1116, da Comissão, de 18 Fevereiro.

<sup>5</sup> No âmbito do QCA III.



Para uma abordagem o mais completa possível dos fluxos provenientes da União Europeia, os elementos constantes da CGE foram confrontados com a informação recolhida junto das Autoridades de Certificação dos fundos comunitários<sup>1</sup> e com os elementos de suporte do IGCP<sup>2</sup>. Foi também considerada a informação publicada pela Comissão Europeia, bem como a obtida junto de beneficiários directos de apoios no âmbito de PAIC<sup>3</sup> e a recolhida no decurso da “Auditoria à execução global do QCA III”.

Dessa análise verificou-se que os dados constantes da CGE, apresentados no Quadro 65, não correspondem à execução efectiva, tendo-se apurado divergências entre os montantes indicados na CGE (€ 3.583,0 milhões) e os valores reportados pelas entidades receptoras de fundos comunitários (€ 3.583,6 milhões), no valor de € 0,6 milhões.

Tal 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 IGCP, e a uma diferença de € 0,8 milhões entre o valor que o IGCP imputou à Agência Nacional Programa Aprendizagem ao Longo da Vida<sup>4</sup> (€ 22,5 milhões) e o indicado por esta entidade (€ 21,7 milhões).

**Quadro XI.6 – Transferências da União Europeia – Divergências apuradas**

(em milhões de euros)

Designação	CGE	Valor apurado	Diferença (valor)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)
<b>Transferências da UE para Portugal</b>	<b>3 583,0</b>	<b>3 583,6</b>	<b>-0,6</b>
FEOGA-Garantia/FEAGA	723,6	723,6	0,0
FEDER	964,5	965,9	-1,4
FSE	1 009,5	1 009,5	0,0
FEOGA-Orientação	109,3	109,3	0,0
FEADER	235,6	235,6	0,0
Fundo de Coesão	457,4	457,4	0,0
IFOP/FEP	24,5	24,5	0,0
Diversos	58,6	57,8	0,8

Quanto ao total de transferências para Portugal indicado pela União Europeia (€ 3.724,1 milhões) regista-se uma diferença para mais de € 141,1 milhões face ao indicado no Quadro 65 da CGE que se deve, essencialmente, ao facto de várias transferências não terem transitado pela Tesouraria do Estado, como se desenvolve no ponto seguinte.

<sup>1</sup> As Autoridades de Certificação são o IFDR para o FEDER e Fundo de Coesão, o IGFSE, para o FSE e o IFAP para o FEADER e FEP.

<sup>2</sup> Entidade que assume a gestão da tesouraria do Estado e onde residem as contas bancárias relativas aos organismos públicos e dos fundos do QCA III e do QREN, que têm como titulares a Comissão Europeia, as Autoridades de Pagamento/Certificação dos fundos estruturais e as Autoridades de Gestão dos PO, competindo-lhe também assegurar as relações financeiras com a União Europeia e registar e controlar as participações no âmbito dos fundos da União Europeia.

<sup>3</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.

<sup>4</sup> Incluído no Quadro 65 da CGE, na rubrica “Diversos”.



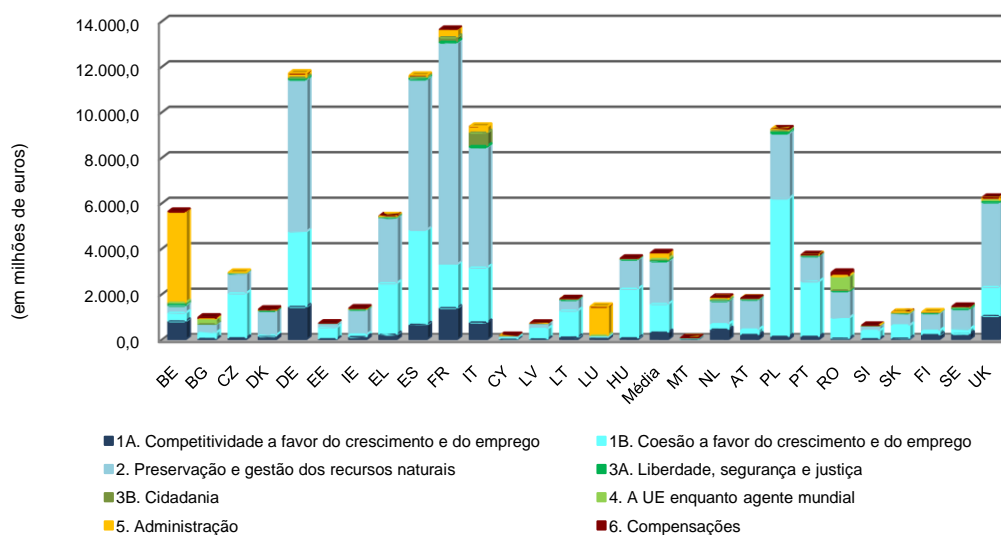
### 11.3.2 – Portugal no contexto do financiamento comunitário

De acordo com a informação publicada pela CE<sup>1</sup>, o orçamento da União Europeia previa, para 2009, pagamentos no valor de € 115.541,0 milhões, tendo sido efectivamente transferido o montante de € 112.107,0 milhões, dos quais € 102.821,2 milhões para os Estados-Membros.

Segundo a mesma fonte, do total de pagamentos efectuados foram encaminhados para Portugal € 3.724,1 milhões, o que representa 3,6% das transferências financeiras para os 27 Estados-Membros.

Portugal regista um financiamento comunitário próximo da média dos 27. O financiamento comunitário ao nosso país enquadra-se maioritariamente nas tipologias “Coesão a favor do crescimento e emprego” e “Preservação e gestão dos recursos naturais”, numa relação de 2/3 e 1/3 do total, respectivamente.

Gráfico XI.1 – Portugal no contexto do financiamento comunitário em 2009



Fonte: Comissão Europeia – Relatório financeiro sobre o Orçamento da União Europeia para 2009

Considerando o valor constante da Conta Geral do Estado (€ 3.583,0 milhões) subsiste uma diferença em relação ao montante referido pela CE (€ 3.724,1 milhões) de € 141,1 milhões, que se deve a transferências que não transitaram pela Tesouraria do Estado.

Tal é a situação dos montantes registados na execução do orçamento comunitário nas dotações relativas a “Administração” (€ 26,5 milhões), ao “Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT)” (€ 13,8 milhões) e à “Agência Europeia da Segurança Marítima” (€ 39,6 milhões), bem como de outras transferências que não transitaram pela Tesouraria do Estado ou que não foi possível identificar no conjunto dos fluxos incluídos em “Diversos”, no Quadro 65 da CGE.

É o caso dos designados PAIC (Programas de Acção de Iniciativa Comunitária), nomeadamente no âmbito do 7.º Programa Quadro de Investigação (€ 44,1 milhões), cuja transferência de fundos foi feita

<sup>1</sup> Cfr. Secção III e Anexo 2 do “EU budget 2009 Financial Report” – <http://ec.europa.eu/budget/index.htm>.

directamente para os beneficiários, sem transitar pelas Autoridades de Certificação dos Fundos Comunitários e pela Tesouraria do Estado.

A diferença remanescente de € 17,1 milhões resulta de transferências diversas no âmbito, designadamente, 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).

Verifica-se assim, à semelhança do referido no ano anterior, que a CGE de 2009 não evidencia todos os fundos recebidos da União Europeia no ano. A comparação com os dados publicados pela CE, nomeadamente nos mapas detalhados anexos ao relatório financeiro sobre o orçamento de 2009 da União Europeia, implica a identificação de todos os recebimentos de dinheiros 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 em instituições bancárias, mesmo no caso de beneficiários que se integram na Administração Central ou são entidades públicas empresariais.

Ora, de acordo com a Lei do Orçamento do Estado para 2009, toda a movimentação de fundos destinados a estas entidades deve ser efectuada através do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P., não assegurando a situação descrita o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria previsto no regime da tesouraria do Estado<sup>1</sup>.

Relativamente a esta matéria, o IGCP, no exercício do contraditório, refere o seguinte:

*“1. A tendência evidenciada (...) no que respeita às transferências que a Comissão Europeia (CE) promove directamente para as contas das Autoridades de Pagamento/Certificação, sem passar pela respectiva conta no IGCP, aberta especificamente para retractar os fluxos financeiros entre Portugal e a UE, tem se intensificado no corrente ano, segundo informação que temos vindo a receber dessas Autoridades;*

*2. Consideramos importante que todos os fluxos financeiros transitem pela conta da CE existente na tesouraria do Estado, como forma de conhecer fidedignamente os valores que Portugal recebe e que paga à CE”.*

Acresce que, 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 só conter informação agregada sobre os fundos comunitários no respectivo relatório e limitada aos fluxos que transitam pela Tesouraria do Estado. Mesmo os mapas que contêm essa informação<sup>2</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, tal como se tem referido nos últimos Pareceres, que a Conta Geral do Estado 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

---

<sup>1</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 - Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março, artigo 30.º).

<sup>2</sup> Mapas XV, Mapa XVI - elementos informativos, 17 e 32 da Conta Geral do Estado.



rubricas de classificação económica relativas à execução dos diversos organismos que a integram<sup>1</sup>, o que contraria o disposto no artigo 75.º, n.º 7, “*in fine*”, da Lei de enquadramento orçamental<sup>2</sup>.

Assim, a Conta Geral do Estado deve incluir os dados relativos à execução orçamental dos fundos comunitários de forma agregada e global, com a necessária discriminação das fontes de financiamento.

## 11.3.3 – Fluxos relativos ao período de programação 2007-2013

### 11.3.3.1 – Execução do QREN

#### a) Perspectiva anual

Estava programada para o ano de 2009 a execução de um montante de despesa comunitária de € 3.025,1 milhões, dos quais € 1.675,6 milhões do FEDER, € 921,3 milhões do FSE e € 428,2 milhões do FC. Tendo em conta o montante de despesa comunitária atingido em 2009 de € 1.773,8 milhões, registou-se uma taxa de execução anual de 58,6%, significativamente superior à taxa atingida em 2008 (17,1%).

Face à despesa pública executada em 2009 (€ 2.447,5 milhões), o co-financiamento comunitário representou 72,5%.

É de notar que a taxa de execução anual representa duas realidades distintas pois o conjunto dos PO financiados pelo FSE apresenta em 2009 uma taxa de execução de 116,5%, o que significa que já estão a ser recuperadas as execuções inferiores registadas nos anos anteriores. No entanto, os PO 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 âmbito do Fundo de Coesão, que financia exclusivamente o PO Valorização do Território, que apresentou em 2009 uma taxa de execução de 36,4%.

As transferências oriundas da CE no ano de 2009 totalizaram € 1.719,7 milhões, na sua maioria reembolsos de FSE para os respectivos PO, fruto dos bons níveis de execução acima referidos.

<sup>1</sup> Mesmo já constando as fontes de financiamento no Mapa 17 (Desenvolvimento das despesas), no que aos serviços integrados diz respeito (cfr. CGE/2009 – Volume II – Tomos IV e V), continua sem expressão agregada e global, nos mapas anexos à CGE, a mesma informação quanto aos serviços e fundos autónomos, situação que já ocorreu em anos transactos e que tem sido objecto de recomendação do Tribunal de Contas.

<sup>2</sup> Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e pelas Leis n.º 23/2003, de 2 de Julho, e n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

**Quadro XI.7 – Transferências da União Europeia em 2009 – QREN**

(em milhões de euros)

Fundos Estruturais	2009	Programação 2007/2013	(%)
FEDER	568,2	11 938,2	4,8
FSE	1 008,0	6 512,4	15,5
Fundo de Coesão	143,5	3 060,0	4,7
<b>Total</b>	<b>1 719,7</b>	<b>21 510,6</b>	<b>8,0</b>

Fonte: IFDR e IGFSE

Nota: O valor de programação do FEDER inclui os PO de Cooperação Territorial Europeia.

Quanto aos reflexos destes fundos na CGE verifica-se o seguinte:

No Quadro 65 – “Fluxos Financeiros entre Portugal e a União Europeia”, em 2009<sup>1</sup>, não foram discriminados os fundos comunitários afectos ao QCA III e ao QREN. Contudo, na verificação efectuada no IGCP, apurou-se que os valores imputados aos respectivos fundos eram, em regra, coincidentes com os registados pelo IFDR e pelo IGFSE.

**b) Execução financeira acumulada 2007 – 2009**

No que respeita à execução financeira acumulada, em 31 de Dezembro de 2009, a execução da despesa pública total e da comunitária, por fundo estrutural, era a seguinte<sup>2</sup>:

**Quadro XI.8 – Programação e execução acumulada dos fundos do QREN em 31 de Dezembro de 2009**

(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

Em termos absolutos a despesa pública total validada no âmbito do QREN ascendeu a € 3.154,5 milhões. Deste valor cerca de € 2.290,6 milhões respeita a financiamento comunitário, representando taxas de execução<sup>3</sup> de 11,0 % para a despesa pública e de 10,7 % para a despesa comunitária.

O FSE foi o que mais contribuiu para este grau de execução financeira da despesa comunitária, com uma taxa de execução de 22,4%. Já em relação ao FEDER e ao FC, as taxas situaram-se em 5,7% e 5,2%, respectivamente.

<sup>1</sup> Cujas fontes são o IGCP.

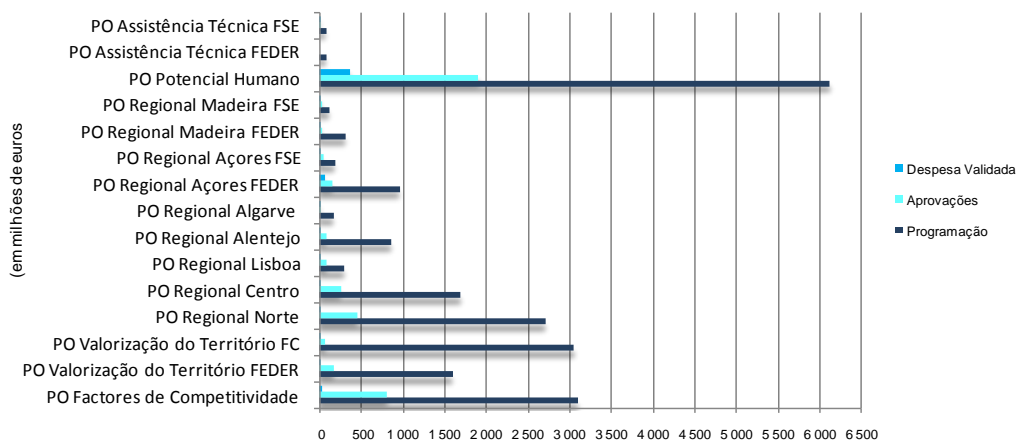
<sup>2</sup> Não inclui os PO de Cooperação Territorial Europeia.

<sup>3</sup> Taxa de execução = despesa validada/despesa programada.



No gráfico que se segue visualiza-se, em termos acumulados, a execução financeira comunitária dos vários PO do QREN.

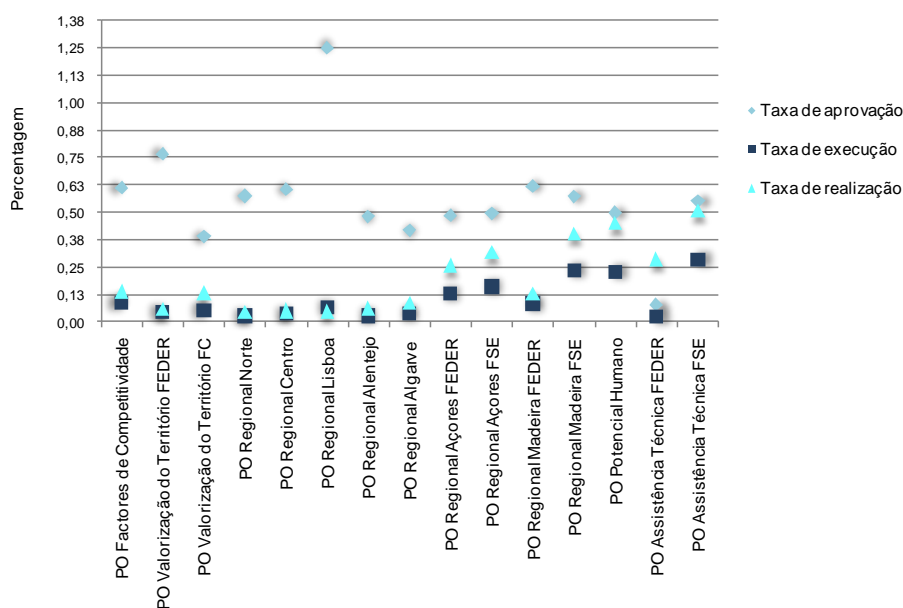
Gráfico XI.2 – Execução financeira comunitária por PO em 31 de Dezembro de 2009



Fonte: IGFSE – Informação disponibilizada em Agosto de 2010

Encontram-se reflectidas no gráfico seguinte as taxas de aprovação<sup>1</sup>, de execução e de realização<sup>2</sup> por PO.

Gráfico XI.3 – Taxas de aprovação, de execução e de realização dos PO em 31 de Dezembro de 2009



Fonte: IFDR e IGFSE – Informação disponibilizada em Agosto de 2010

<sup>1</sup> Taxa de aprovação = despesa aprovada / despesa programada.

<sup>2</sup> Taxa de realização = despesa validada / despesa aprovada.

Na execução do QREN destacam-se os três PO 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 PO das Regiões Autónomas que executaram € 207,4 milhões (9,1%), os POR do Continente com € 181,4 milhões (7,9%), e, por último, os PO relativos à Assistência Técnica, que atingiram o valor de € 24,5 milhões (1,1%).

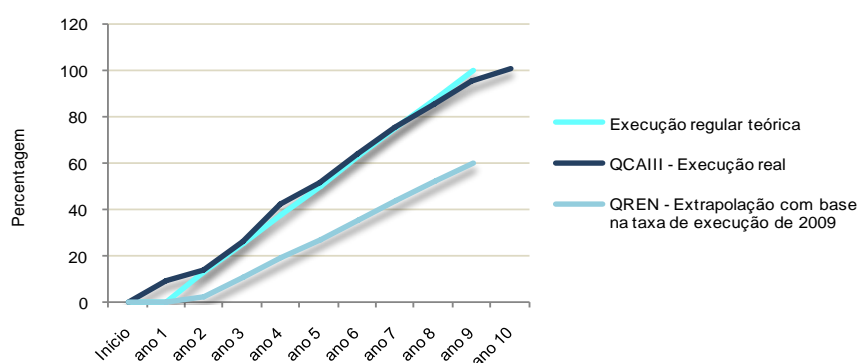
Tendo em conta que para a generalidade dos PO do QREN apenas se obteve a respectiva Decisão comunitária no último trimestre de 2007, perspectiva-se o período de 2008 a 2015 como anos de execução do Quadro. A previsão de oito anos para a execução permite adoptar como referência uma execução regular teórica de 12,5% do total programado em cada ano. Tal valor de referência significa que a 31 de Dezembro de 2009 a generalidade dos PO deveriam ter atingido uma taxa de execução de 25%.

Apenas o PO 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 PO Regional da Madeira FSE (23,3% - € 29,1 milhões) e o POPH (22,6% - € 1.380,0 milhões). Acima de 12,5% só registaram taxas superiores o PO Regional dos Açores FSE (15,9% - € 30,2 milhões) e o PO Regional dos Açores FEDER (12,6% - € 122,2 milhões).

Após dois anos de execução todos os restantes PO do QREN apresentam taxas de execução inferiores a 12,5%, que deveria corresponder a um ano de execução, sendo de salientar os casos do PO Assistência Técnica FEDER (2,4% - € 2,0 milhões), PO Regional do Norte (2,6% - € 70,6 milhões), PO Regional do Alentejo (3% - € 26,2 milhões), PO Regional Centro (3,4% - € 58,0 milhões), PO Regional Algarve (3,7% - € 6,5 milhões) e PO Valorização do Território, quer na vertente FEDER (4,4% - € 70,4 milhões), quer na vertente Fundo de Coesão (5,2% - € 159,3 milhões).

O gráfico seguinte representa o progresso de execução do QREN, extrapolada com base na taxa de execução de 2009.

**Gráfico XI.4 – Progresso da execução do QREN – Extrapolação**



Fonte: Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 2000 a 2008

Extrapolando a evolução da execução do QREN com base na taxa obtida em 2009, não se revela possível atingir a execução plena dos recursos financeiros do Quadro. É de registar que no período de

<sup>1</sup> PO Factores de Competitividade, PO Valorização do Território e PO Potencial Humano.

<sup>2</sup> Dos quais 60,2% (€ 1.380,0 milhões) couberam ao PO Potencial Humano.



programação anterior a evolução da execução seguiu de muito perto a execução regular teórica que resulta da divisão dos recursos disponíveis pelo número de anos de execução.

No actual estado de progresso do QREN seria indispensável atingir taxas de execução que permitissem aproximar os níveis de execução aos níveis de execução regular teórica para assegurar a utilização dos recursos financeiros disponibilizados no Quadro.

### c) Aplicação da “regra n+3 / n+2”

O Regulamento CE 1083/2006, do Conselho, de 31 de Julho, previu, a exemplo do período de programação anterior, a anulação automática das dotações comunitárias que não fossem utilizadas até 31 de Dezembro do segundo ano seguinte ao ano a que respeitavam. Para os países com PIB inferior a 85% da média comunitária, o que era o caso de Portugal, a anulação só ocorreria a 31 de Dezembro do terceiro ano seguinte, nos anos de 2007 a 2010. Esta regra<sup>1</sup> foi objecto de alteração pelo Regulamento CE 539/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Junho, distribuindo pelos anos de 2008 a 2013 o montante da dotação de 2007, para efeitos da aplicação da anulação automática. Isto significa que só em relação a 31 de Dezembro de 2011 será apurada pela primeira vez, no âmbito do QREN, a utilização das dotações comunitárias, incidindo sobre a dotação de 2008 acrescida de um sexto da dotação de 2007.

### 11.3.3.2 – Execução dos Planos Estratégicos Nacionais para o Desenvolvimento Rural e para as Pescas

O MADRP formulou a Estratégia Nacional do Desenvolvimento Rural e das Pescas através da transposição das prioridades da União Europeia para a realidade nacional, elaborando Planos Estratégicos Nacionais (PEN Rural e PEN Pescas) para o Continente, Madeira e Açores.

A actual Política Agrícola Comum (PAC) é financiada pelos fundos FEADER - co-financia o PRODER, PRRN, PRODERAM (Madeira) e PRORURAL (Açores) - e FEAGA que vieram substituir, respectivamente, as vertentes do FEOGA Orientação e Garantia. Para apoio financeiro à política do sector das pescas foi criado o FEP – Fundo Europeu das Pescas, substituindo o anterior Fundo IFOP – Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca.

#### 11.3.3.2.1 – FEADER – PRODER, PRRN, PRODERAM e PRORURAL

##### a) Perspectiva anual

Os quatro programas operacionais co-financiados pelo FEADER receberam em 2009 da União Europeia um total de € 235,6 milhões. O montante mais significativo destinou-se ao PRODER (€ 213,8 milhões), sendo os restantes montantes muito inferiores, com € 15,6 milhões transferidos para o PRORURAL e € 6,2 milhões para o PRODERAM. O PRRN não foi destinatário de qualquer verba.

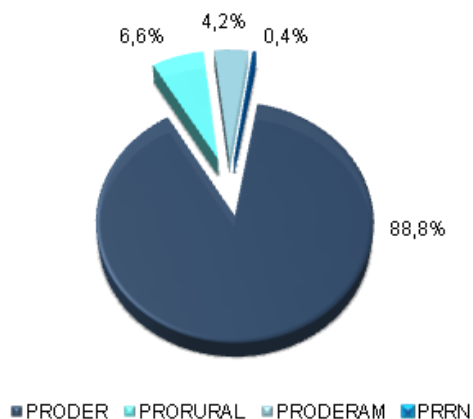
---

<sup>1</sup> Artigo 93.º e seguintes do Regulamento.



Para o ano de 2009 encontrava-se prevista uma participação comunitária de € 518,6 milhões para o PRODER, € 38,5 milhões para o PRORURAL, € 24,5 milhões para o PRODERAM e € 2,5 milhões para o PRRN, conforme gráfico seguinte.

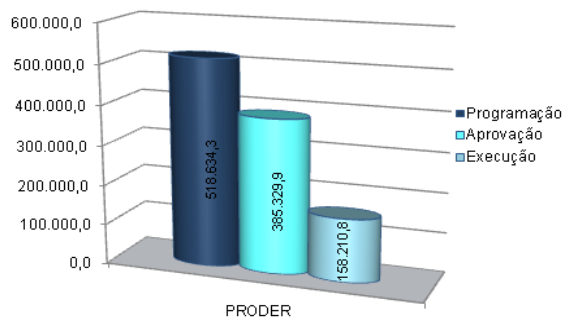
**Gráfico XI.5 – Programação financeira dos Programas Operacionais co-financiados pelo FEADER**



Fonte: IFAP – Informação disponibilizada em Agosto de 2010

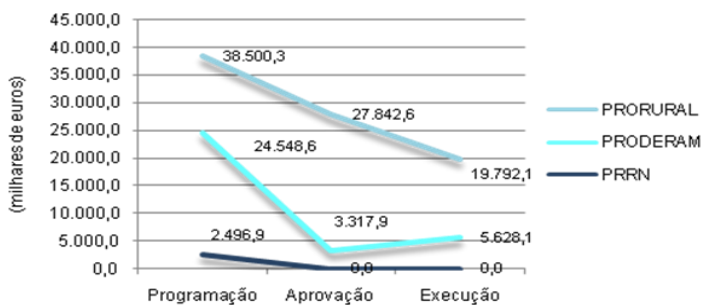
A comparação entre a programação, a aprovação e a execução destes programas é reflectida nos gráficos seguintes.

**Gráfico XI.6 – Programação, aprovação e execução do PRODER**



Fonte: IFAP – Informação disponibilizada em Agosto de 2010

**Gráfico XI.7 – Programação, aprovação e execução do PRORURAL, PRODERAM e PRRN**



Nenhum dos programas operacionais atingiu níveis de execução próximos do montante anual previsto. Os valores apurados no ano de 2009 registam taxas de execução da despesa comunitária de 51,4% para o PRORURAL, 30,5% para o PRODER e 22,9% para o PRODERAM. O PRRN não registou execução em 2009.

Tendo em conta o período de programação, estes valores ainda não contribuem para a recuperação dos níveis de execução da despesa comunitária, que registaram baixas taxas de execução nos anos anteriores.



Face à despesa pública executada em 2009 (€ 231,7 milhões), o co-financiamento comunitário representou 79,2%.

**b) Execução financeira acumulada**

O desempenho dos PO co-financiados pelo FEADER, do ponto de vista da despesa comunitária, é reflectido no quadro seguinte.

**Quadro XI.9 – 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: IFAP – Informação disponibilizada em Agosto de 2010.

Os PEN, tal como o QREN, têm como período de execução os anos de 2008 a 2015. No fim 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 PEN estão a sobrecarregar os exercícios futuros, que terão de atingir resultados que compensem os baixos níveis atingidos nos primeiros anos de execução.

**c) Aplicação da “regra n+2”**

O Regulamento CE 1290/2005, do Conselho, de 11 de Agosto, prevê para os programas de desenvolvimento rural a anulação automática das dotações comunitárias não utilizadas até 31 de Dezembro do segundo ano seguinte àquele a que a dotação respeita. Ao contrário do QREN, não houve, até à data, alteração a este regime legal, pelo que os PO com dotação comunitária para 2007 (PRODER, PRORURAL e PRODERAM) foram sujeitos ao apuramento da utilização das dotações, não se verificando, contudo, perda de verbas.

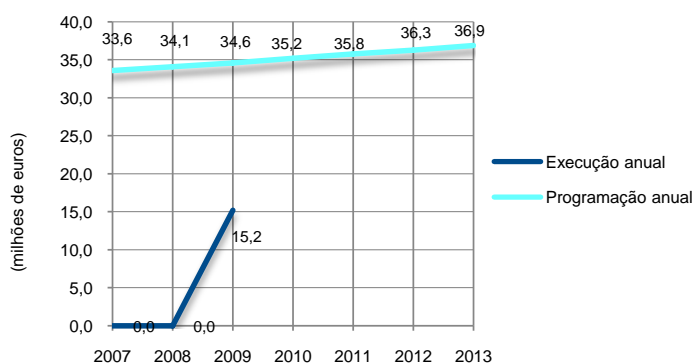
**11.3.3.2.2 – FEP - PROMAR**

Não se registaram fluxos financeiros oriundos da CE no âmbito do FEP.

A programação financeira do 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%, pois não existiu execução nos anos anteriores.

Face à despesa pública executada em 2009 (€ 16,6 milhões), o co-financiamento comunitário representou 91,8%.

**Gráfico XI.8 – Programação plurianual do PROMAR e execução financeira**



Fonte: IFAP - Informação disponibilizada em Agosto de 2010

Esta evolução da execução financeira, com os dois primeiros anos de execução nula e 2009 com uma execução inferior a 50% do valor programado para o ano, perspectiva grandes 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.

Com efeito, o Regulamento CE 1198/2006, do Conselho, de 27 de Julho, prevê para os programas financiados pelo FEP a anulação automática das dotações comunitárias não utilizadas até 31 de Dezembro do segundo ano seguinte àquele a que a dotação respeita. Tal como o Regulamento CE 1290/2005, do Conselho, de 11 de Agosto, relativamente ao FEADER, o regulamento do FEP não foi, até à data, alterado nesta matéria.

### 11.3.3.3 – FEAGA

Os fluxos financeiros oriundos da União Europeia, no âmbito do FEAGA, totalizaram, em 2009, o montante de € 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 outras 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).

### 11.3.3.4 – Programas de Acção de Iniciativa Comunitária

A CE aprovou em 2005 e 2006 um conjunto de PAIC, para o período de 2007-2013, que cobrem diversas áreas de intervenção.

No quadro seguinte apresentam-se os programas identificados pelo IFDR e o resultado das verificações efectuadas sobre um conjunto representativo de beneficiários.



**Quadro XI.10 – Programas de Acção de Iniciativa Comunitária**

(em milhões de euros)

Áreas	Programas de Acção de Iniciativa Comunitária	Transferências
Empresas	7.º Programa Quadro de Investigação	2,5
	Programa Quadro para a Competitividade e Inovação	0,1
Instrumentos de Engenharia Financeira	Jaspers	0
	Jeremie	0
	Jessica	0
Transportes	Redes Transeuropeias de Transportes	17,7
	Marco Polo II	0
Energia	Rede Transeuropeia de Energia	0
Ambiente	LIFE +	0,1
Educação e Formação	Aprendizagem ao longo da Vida; COMENIUS; ERASMUS; LEONARDO DA VINCI, GRUNDTVIG	21,7
	ERASMUS MUNDUS	4,1
Partilha de Informação e Eficiência das Administrações Públicas	Intercâmbio de Informação entre as administrações, as Empresas e os Cidadãos (IDABC)	
Emprego e Solidariedade Social	Programa para o Emprego e a Solidariedade Social (PROGRESS)	
Plataformas Tecnológicas e Conteúdos Digitais	SAFER INTERNET PLUS	0,2
	ECONTENT	
	GALILEO	
<b>Total</b>		<b>46,4</b>

O valor apurado através da verificação cifrou-se em € 51,3 milhões, € 46,4 milhões dos quais relativos aos PAIC acima enunciados e € 4,9 milhões relativos a outras origens<sup>1</sup>.

A gestão dos PAIC é da exclusiva competência da CE, 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 para os beneficiários tenham decorrido directamente e, na sua grande maioria, sem transitar pela Tesouraria do Estado. Do total acima referido apenas foi possível relacionar com transferências através da Tesouraria do Estado € 21,7 milhões do Programa Aprendizagem ao Longo da Vida e € 0,2 milhões do Programa Safer Internet PLUS.

É assim desejável a implementação dos procedimentos necessários com vista à obtenção de informação global sobre todos os fluxos 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.

<sup>1</sup> Relativos a projectos do Instituto de Soldadura e Qualidade, do Instituto de Medicina Molecular da Faculdade de Medicina de Lisboa e da Câmara Municipal do Porto.

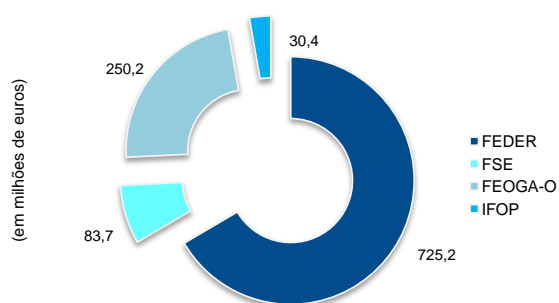
## 11.3.4 – Fluxos relativos ao período de programação 2000-2006

### 11.3.4.1 – Execução do QCA III

#### a) Perspectiva anual

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 XI.9 – Execução da despesa comunitária por fundos estruturais – 2009



Fonte: Relatórios Finais dos PO – 2010/03/31

#### b) Execução financeira acumulada 2000–2009

Para o período de programação do QCA III (2000-2006), em 30 de Junho de 2009<sup>1</sup> encontrava-se prevista, a execução de uma despesa pública total de € 32.213,1 milhões, dos quais 63,4% (€ 20.435,9 milhões) co-financiados.

A execução da despesa pública total e da despesa comunitária, por fundo estrutural, foi a seguinte:

Quadro XI.11 – Programação e execução acumulada dos fundos do QCA III em 30 de Junho de 2009

(em milhões de euros)

Fundos	Programação 2000/2006		Execução 2000/2009		Execução 2009	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	21 467,2	13 229,8	23 476,5	13 482,1	1 188,6	725,2
FSE	7 385,6	4 784,2	7 440,6	4 819,0	122,3	83,7
FEOGA-O	3 056,8	2 185,0	3 099,8	2 189,4	345,1	251,0
IFOP	303,4	236,8	332,8	233,2	53,3	30,7
<b>Total</b>	<b>32 213,0</b>	<b>20 435,8</b>	<b>34 349,7</b>	<b>20 723,7</b>	<b>1 709,3</b>	<b>1 090,7</b>

Fonte: Relatórios finais dos PO – 2010/03/31 e IFAP, IP (dados FEOGA-O e IFOP).

<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.



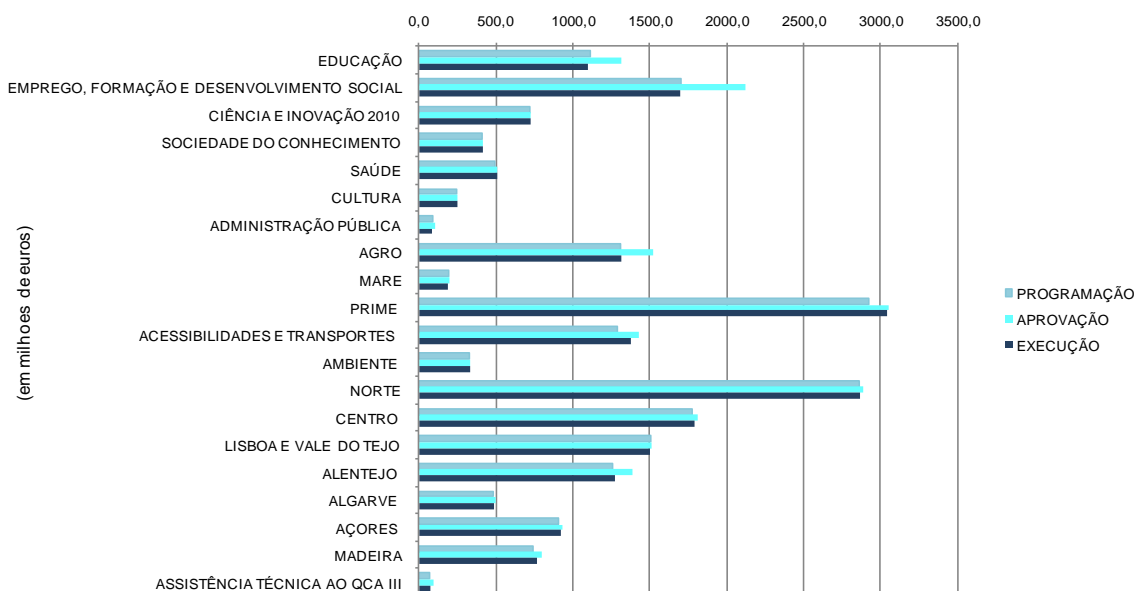
*Handwritten signature*

A despesa pública total executada, em 30 de Junho de 2009, em termos absolutos, situou-se nos € 34.349,7 milhões, com uma despesa comunitária 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 de 6,0 p.p.<sup>1</sup>.

De entre os fundos estruturais, o FEDER registou a taxa de execução da despesa comunitária mais alta (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 IFOP foi aquele que registou a menor taxa de execução (98,5%).

A execução financeira acumulada dos vários PO que constituem o QCA III está evidenciada no gráfico seguinte.

Gráfico XI.10 – Execução comunitária acumulada por PO em 30 de Junho de 2009



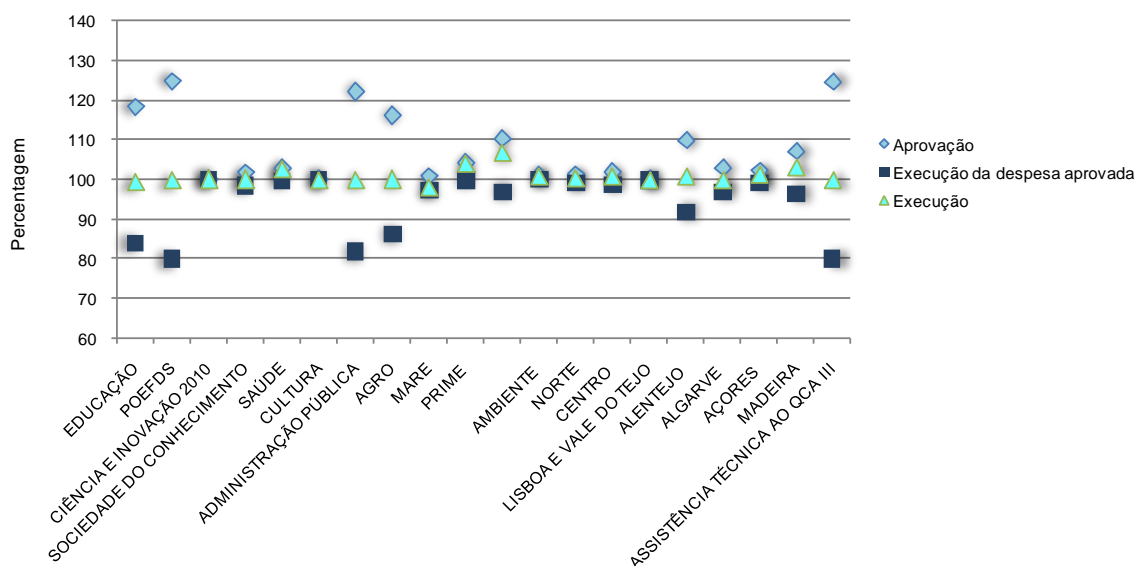
Fonte: Relatórios dos PO – 2010/03/31

O gráfico seguinte reflecte as taxas de aprovação, de execução da despesa aprovada<sup>2</sup> e de execução por PO.

<sup>1</sup> Esta taxa em 2008 situava-se nos 95,4 %, conforme se encontra referido no ponto 11.3.8.1 do Parecer sobre a CGE de 2008.

<sup>2</sup> Taxa de execução da despesa aprovada = despesa validada / despesa aprovada.

**Gráfico XI.11 – Taxas de aprovação, execução da despesa aprovada e execução por PO em 30 de Junho de 2009**



Fonte: Relatórios finais dos PO – 2010/03/31

Todos os PO se encontravam, em 30 de Junho de 2009, numa situação de “overbooking”, destacando-se os PO 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%<sup>1</sup>.

Do ponto de vista da execução da despesa aprovada destacaram-se, com as maiores taxas, os PO da Ciência e Inovação, do Ambiente e da Cultura, todos com 100%. Evidenciam-se com as menores taxas os PO do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (80,0%), da Assistência Técnica (80,3%), e da Administração Pública (81,8%).

Relativamente à execução da despesa validada face à programada, no período 2000-2009, a maior taxa foi atingida pelo PO das Acessibilidades e Transportes (107,0%), seguindo-se os PO PRIME (104,1%), da Região Autónoma da Madeira (103,3%), da Saúde (102,6%), da Região Autónoma dos Açores (101,2%) e da Região do Alentejo e do Ambiente, ambos registando 101,0%, todos com taxas de execução superiores à taxa global média alcançada em 2009 (100,9%).

Com taxas de execução inferiores a 100% destacam-se os PO da Pesca (98,0%), da Educação (99,5%), Regional do Algarve (99,8%), bem como os PO do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS) e Regional de Lisboa e Vale do Tejo, ambos com 99,9%.

<sup>1</sup> Considerando que a taxa de aprovação (despesa aprovada / despesa programada) média do QCA III, em 30 de Junho de 2009, foi de 107,6%.



c) Aplicação da “regra n+2”

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 PO beneficiários do FEOGA-O, designadamente o PO Agricultura e Desenvolvimento Rural (€ 36,5 milhões) e os PO Regionais 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.

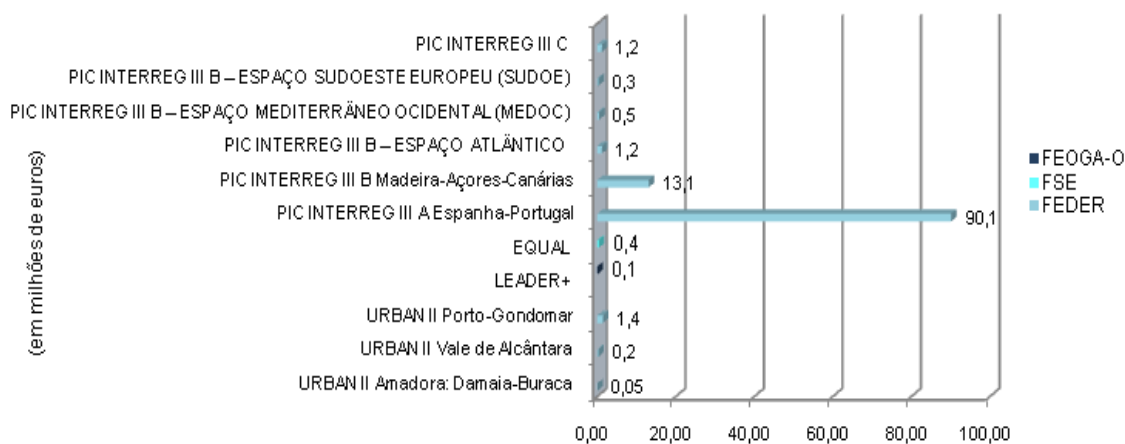
11.3.4.2 – Execução dos Programas de Iniciativa Comunitária (2000-2006)

No que respeita aos Programas de Iniciativa Comunitária (PIC) do período 2000-2006, tiveram expressão em Portugal três PIC URBAN II, um PIC LEADER+, um PIC EQUAL, um PIC INTERREG III A e cinco PIC INTERREG III B e C.

O PIC LEADER+ é financiado pelo FEOGA-O, o PIC EQUAL pelo FSE e os restantes PIC URBAN II e PIC INTERREG são financiados pelo FEDER.

A execução da despesa comunitária dos PIC, em 2009, por fundos estruturais, é reflectida no gráfico seguinte.

Gráfico XI.12 – Execução da despesa comunitária dos PIC, por fundos estruturais – 2009



Fonte: IFDR, IGSE 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.

O circuito financeiro dos PIC, embora tenha coincidido com o definido para o QCA III, seguiu, por vezes, um percurso diferente. Assim, as transferências destinadas ao PIC LEADER+ não transitaram pela Autoridade de Pagamento do FEOGA-Orientação – QCA III (IFAP), tendo sido recebidas pela Direcção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural. O FEDER relativo ao PIC INTERREG



III B Madeira/Açores/Canárias também nunca transitou pela Autoridade de Pagamento do FEDER (IFDR), sendo directamente recebido pelo Instituto do Desenvolvimento Regional da Região Autónoma da Madeira, sem transitar pela Tesouraria do Estado. O FEDER relativo aos restantes PIC INTERREG III B e ao PIC INTERREG III C não transitou igualmente pela Tesouraria do Estado, nem pelo IFDR, pois foi transferido directamente de Autoridades de Pagamento estrangeiras para os beneficiários portugueses.

A exemplo dos anos anteriores o Relatório financeiro sobre o Orçamento da União Europeia para 2009 continua a contabilizar como sendo destinados na íntegra ao nosso país os montantes destinados aos Programas de Cooperação Territorial cuja Autoridade de Certificação é uma entidade portuguesa, quando, na realidade, a maior parte destas verbas é transferida para outros Estados-Membros. Trata-se, assim de verbas em trânsito, que circulam por Portugal, de acordo com o modelo de gestão transnacional destes Programas, mas que não devem ser incluídas nos recebimentos de Portugal, para efeitos de balanço dos fluxos financeiros com a União Europeia.

Neste contexto, é necessário que, no âmbito dos Programas Operacionais de Cooperação Territorial, se efectue o apuramento rigoroso dos fundos comunitários efectivamente destinados a investimentos nacionais.

No exercício do contraditório, o IFDR referiu que: “(...) o sistema da informação da Entidade Pagadora – SIEP, está preparado para poder efectuar pagamentos tanto aos chefes de fila como aos sócios. No entanto, somente o POCTEP<sup>1</sup> aderiu a esta possibilidade pelo que tanto para o MAC<sup>2</sup> como para o Espaço Atlântico<sup>3</sup> só paga a chefes de fila (...)”.

A possibilidade de o IFDR, enquanto Entidade Pagadora dos Programas Operacionais referidos, dispor de informação sobre o destino final dos fundos pagos é aspecto positivo que se assinala, embora, no caso dos pagamentos a “chefes de fila”, os elementos destes obtidos ainda não permitam a identificação do destino final dos fundos e, logo, do Estado-Membro que deles realmente beneficia.

#### **11.3.4.3 – Execução de Programas Regionais de Acções Inovadoras**

Dos programas regionais de acções inovadoras apenas registou em 2009 actividade significativa o segundo PRAI da Região Centro (iCentro).

Neste ano foram 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>1</sup> Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha.

<sup>2</sup> Programa Operacional de Cooperação Transnacional Madeira-Açores-Canárias.

<sup>3</sup> Programa Operacional de Cooperação Transnacional Espaço Atlântico.



#### 11.3.4.4 – Execução do Fundo de Coesão II

##### a) Perspectiva anual

Em 2009, relativamente ao Fundo de Coesão II registou-se a validação de despesa no montante de € 325,2 milhões<sup>1</sup>, correspondendo a uma despesa total de € 478,9 milhões. No mesmo período registou-se um fluxo financeiro comunitário de € 313,9 milhões.

##### b) Execução financeira acumulada 2000 – 2009

No âmbito do Fundo de Coesão II, até ao final do ano de 2009, a despesa comunitária - € 2.362,2 milhões, correspondeu a cerca de 71,7% da respectiva previsão, ascendendo a taxa de execução da despesa total a 69,6%.

Quadro XI.12 – Execução do Fundo de Coesão II

(milhões de euros)

Sector	Investimento Total Aprovado	Despesa Certificada	Taxa de Execução da despesa aprovada	Despesa Certificada
		2000/2009	(%)	2009
Transportes	2 119,5	1 590,1	75,0	141,8
Ambiente	2 472,7	1 670,8	67,6	331,0
Assistência Técnica	7,7	3,1	40,3	0,8
<b>Despesa Global</b>	<b>4 599,9</b>	<b>3 264,0</b>	<b>71,0</b>	<b>473,6</b>

Fonte: Publicação “Execução Financeira do Fundo de Coesão II, 2010”

No período 2000-2009 a despesa total certificada ascendeu a € 3.264,0 milhões, com uma comparticipação comunitária de € 2.362,2 milhões, correspondendo a uma taxa de comparticipação 72,4%. A mesma taxa inicialmente prevista era de 71,7%.

O equilíbrio entre os sectores dos transportes e do ambiente, em 31 de Dezembro de 2009, encontrava-se perto da paridade - 48,7% e 51,2%, respectivamente<sup>2</sup>.

#### 11.3.5 – Outras dotações do orçamento comunitário

Das transferências de verbas com origem comunitária, através da Tesouraria do Estado, que não se integram em nenhum dos instrumentos financeiros identificados nos pontos anteriores e que também não foi possível relacionar com precisão com os dados publicados pela CE, destacam-se os seguintes montantes, transferidos em 2009:

- ◆ Direcção-Geral de Pescas e Aquicultura, € 1,3 milhões;
- ◆ IFAP – Outras linhas comunitárias das pescas, € 12,5 milhões;

<sup>1</sup> Cfr. publicação “Execução Financeira do Fundo de Coesão II, 2010”.

<sup>2</sup> A assistência técnica representa o restante - 0,1% da despesa certificada.

- ◆ Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial, € 1,2 milhões;
- ◆ Instituto Nacional de Estatística, € 3,1 milhões;
- ◆ Instituto do Emprego e da Formação Profissional, € 1,1 milhões;
- ◆ Instituto das Infra-Estruturas Rodoviárias, € 1,4 milhões;
- ◆ Estrutura de Missão de Gestão dos Fundos Comunitários do Ministério da Administração Interna, € 6,8 milhões;
- ◆ Sistema de Segurança Interna, € 1,2 milhões;
- ◆ Outros beneficiários (de verbas < € 1,0 milhão), € 7,5 milhões.

Estas transferências totalizam € 36,1 milhões, valor constante do Quadro 65 da CGE na rubrica “Diversos” conjuntamente com € 22,5 milhões que o IGCP imputou à Agência Nacional Programa Aprendizagem ao Longo da Vida.

#### **11.3.6 – Execução do Orçamento do Estado por fontes de financiamento comunitário**

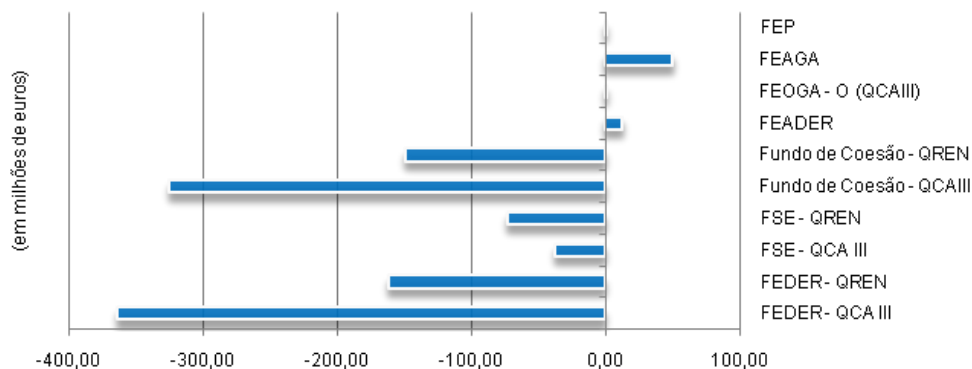
A inclusão das fontes de financiamento comunitário nos registos do Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) permitiu no presente ano uma análise comparativa com os dados fornecidos pelas Autoridades de Certificação quanto à execução financeira dos fundos comunitários em 2009, apesar da execução para efeitos da gestão dos fundos comunitários corresponder a despesa validada e não a pagamentos efectivos como os dados do SIGO. Para além disto foi necessário complementar esta informação com os dados da Conta da Segurança Social (ex-MAPA IX), acerca do FSE.

O gráfico seguinte espelha a amplitude das divergências apuradas em 2009, permitindo concluir que para além das diferenças resultantes da dicotomia “despesa validada” *versus* “pagamentos efectivos” e de eventuais imprecisões na identificação das fontes de financiamento nos registos no SIGO e no âmbito da execução do OSS, existem divergências vultuosas que indiciam que a execução de alguns fundos comunitários não se encontra registada no sistema como despesa orçamental.



*com*  
*Q. J. J. J.*  
*ruelby*

Gráfico XI.13 – Divergências entre a execução financeira comunitária e os registos no SIGO



NOTA: No apuramento dos montantes totais registados no SIGO foram retirados os registos relativos a transferências de Serviços Integrados para Serviços e Fundos Autónomos, bem como as transferências entre Serviços e Fundos Autónomos. Foram ainda retirados os registos de operações extra-orçamentais.

As causas da situação actual podem prender-se com a transferência dos fundos comunitários, através de operações extra-orçamentais, de serviços integrados ou serviços e fundos autónomos para entidades do sector público empresarial ou do sector autárquico, o que terá significado a sua não inscrição como despesa orçamental.

Assim, devem ser adoptadas medidas com vista a assegurar a correcta indicação das fontes de financiamento nos registos no Sistema de Informação e Gestão Orçamental, de modo a se dispor de informação fiável sobre os fundos comunitários afectos à execução orçamental.

Ouvidos sobre o ponto 11.3, a Direcção-Geral do Orçamento e o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu referiram não ter comentários a fazer.

Por seu turno, o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social não se pronunciaram.



**Tribunal de Contas**

---

***CAPÍTULO XII***

*Segurança Social*





## XII – SEGURANÇA SOCIAL

Conforme decorre da alínea a) do artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), compete ao Tribunal de Contas (TC) dar Parecer anual sobre a Conta Geral do Estado (CGE), incluindo a Conta da Segurança Social (CSS).

A Conta da Segurança Social (CSS), cuja elaboração é da competência do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS)<sup>1</sup>, nos termos da alínea f) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2007, de 16 de Maio, resulta do processo de consolidação das contas anuais das instituições que integram o Sistema de Segurança Social (SSS), e que se constitui como um subconjunto do universo da Segurança Social (SS) pública, dado que não engloba o regime de protecção social da função pública.

### 12.1 – Enquadramento geral e condicionantes

#### 12.1.1 – Enquadramento geral

O Orçamento da Segurança Social (OSS), para 2009, foi aprovado conjuntamente com o Orçamento do Estado (OE) pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, publicada no 1.º Suplemento do Diário da República n.º 252, I Série A, da mesma data, 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>2</sup>, foi alterada a redacção do n.º 1 do artigo 56.º (Transferências para capitalização)<sup>3</sup>, onde foi ainda atribuída competência ao Governo para proceder a alterações orçamentais no âmbito das políticas activas de emprego e formação profissional<sup>4</sup>, foram fixados os montantes provenientes de contribuições que constituem receitas de vários organismos destinados a políticas activas de emprego e formação profissional e ainda a melhorias das condições do trabalho e a política de higiene, segurança e saúde no trabalho<sup>5</sup> e foram alterados os mapas anexos X, a XIV.

No desenvolvimento do regime jurídico estabelecido na lei orçamental, e em cumprimento do n.º 2 do artigo 43.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto – foi publicado o Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março, contendo as disposições necessárias à execução do OSS, para 2009, embora, nos termos do seu artigo 82.º tenham produzido efeitos a partir de 1 de Janeiro.

<sup>1</sup> Portaria n.º 639/2007, de 30 de Maio, aprovou os seus Estatutos, bem como a estrutura orgânica e as competências dos seus serviços.

<sup>2</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>3</sup> A transferência para o FEFSS 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>4</sup> Artigo 15.º

<sup>5</sup> Artigo 16.º – Transferências para políticas activas de emprego e formação profissional durante o ano de 2009 para: 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 Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

A contabilidade e a gestão financeira da actividade das instituições de segurança social que integram o sistema de segurança social obedecem à normalização decorrente do Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social (POCISSSS), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, sob orientação e supervisão do IGFSS, enquanto entidade legalmente competente para a gestão global do OSS. Com excepção do IGFCSS/FEFSS e da parte consolidada da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, todas as instituições utilizam para a produção das suas demonstrações financeiras uma solução aplicacional integrada, designada SIF – Sistema de Informação Financeira (implementada em *SAP/R3* adaptado para o sector da segurança social) –, a qual visa permitir a gestão efectiva das operações e processos gerados por cada instituição para as áreas orçamental, económico-financeira, patrimonial e administrativa.

### 12.1.2 – Condicionantes e limitações

A elaboração do presente Parecer decorre dentro dos prazos estabelecidos no artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, recaindo sobre a Conta Consolidada da Segurança Social de 2009 que integrou a CGE do mesmo ano, remetida ao TC no prazo previsto na lei, complementada com o Relatório analítico sobre a actividade financeira da SS e respectivas demonstrações financeiras, remetidos ao TC em 21 de Setembro de 2010.

A CSS de 2009 é apresentada nos termos da lei sendo a sua elaboração suportada, essencialmente, pelo SIF. Em 2009, continuam a verificar-se bastantes situações de ausência de descritivo das operações registadas no SIF e outras cujos descritivos são parcos ou pouco claros. Registam-se melhorias significativas na instrução das contas de gerência ao nível dos documentos justificativos das reconciliações bancárias, mas ainda houve necessidade de solicitar informação adicional, designadamente por ausência de certidões bancárias na instrução das respectivas contas.

No âmbito da consolidação constata-se que o processo ainda apresenta limitações sustentadas pelas seguintes razões:

- ◆ A conta de 2009 ainda foi elaborada sem que estivessem em vigor as normas de consolidação aplicáveis à segurança social, facto que só veio a ocorrer após o encerramento da conta, com a publicação da Portaria n.º 474/2010, de 1 de Julho.
- ◆ As operações de consolidação da CSS de 2009 foram, ainda, asseguradas em processo alternativo ao módulo de consolidação do SIF, dado que ainda não foram dirimidas todas as dificuldades ao nível operacional, relacionadas com a necessidade de eliminação das compensações entre entidades consolidadas.

A informação contabilística não se encontra integralmente residente no SIF, dado que ainda não foram integrados neste sistema as seguintes “entidades” que integram o perímetro de consolidação: Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, e a Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi. Esta situação e o facto de ainda não se encontrar em produção as funcionalidades que permitirão a exclusão da totalidade de operações realizadas entre entidades parceiras e a imputação automática das despesas de administração e de outras despesas comuns do Sistema de Segurança Social aos sistemas (componentes e subsistemas), não têm permitido ao Tribunal utilizar o SIF como fonte directa, global e actualizada da informação sobre a execução orçamental.





Relativamente ao débito da conta corrente, constata-se não ter sido concluída a integração da totalidade das Declarações de Remunerações no sistema GR, designadamente das relativas às Caixas de Previdência da Segurança Social, pelo que a respectiva contabilização permanece manual.

Ainda não se encontram desenvolvidas as *interfaces* SEF/SIF e SICC-GC/SEF, nem implementado o projecto SID – Sistema Integrado de Dívida, pelo que a contabilização das cobranças referentes a processos em execução fiscal em SIF continua a ser manual, com base nos ficheiros de movimentos de ocorrência e de movimentos do SEF. Verifica-se ainda a inexistência de comunicação entre o SEF e o GC para efeitos de actualização automática das contas correntes.

Apesar das condicionantes e limitações acabadas de referir, cumpre reconhecer o esforço desenvolvido no sentido de melhorar o funcionamento global do sistema de informação e a transparência contabilística, realçando-se e agradecendo-se a colaboração, o empenhamento e a disponibilidade dos responsáveis e colaboradores dos serviços e instituições envolvidas para com o TC, que em muito contribuíram para o desenvolvimento dos trabalhos do presente Parecer.

## 12.2 – O Orçamento e a Conta

Ao IGFSS compete a gestão global do orçamento da segurança social, nos termos do artigo 48.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto – LEO<sup>1</sup> –, e no quadro das atribuições que lhe cabem em matéria de orçamento e conta, previstas nas alíneas c) a f), do n.º 2.º, do artigo 3.º, da respectiva lei orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de Maio<sup>2</sup>, tendo a Portaria n.º 639/2007, de 30 de Maio, aprovado os correspondentes Estatutos.

O SSS tem como objectivos prioritários garantir a concretização do direito à SS (consagrado na regra de que todos têm direito à SS<sup>3</sup>), promover a melhoria sustentada das condições e dos níveis de protecção social e o reforço da equidade e, ainda, promover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão<sup>4</sup>.

Nesta perspectiva de forma a assegurar o seu cumprimento, não só na prevenção dos riscos sociais, mas também quanto a remediar e reparar as suas consequências, o SSS está subordinado a um conjunto de princípios gerais, designadamente: o princípio da universalidade, da igualdade, da solidariedade, da equidade social, da diferenciação positiva, da subsidiariedade, da inserção social, da coesão intergeracional, do primado da responsabilidade pública, da complementaridade, da unidade, da descentralização da participação, da eficácia, da tutela dos direitos adquiridos em formação, da garantia judiciária e da informação<sup>5</sup>. Princípios estes que estão consubstanciados na atribuição de pensões, com o objectivo de compensar a perda de remunerações de trabalho pela ocorrência das eventualidades invalidez e velhice, nas políticas de emprego, de formação profissional, de relações laborais e condições de trabalho e, ainda, na coordenação das políticas de família, de integração das pessoas com deficiência e no combate à pobreza e promoção da inclusão social. Essa intervenção é da responsabilidade do MTSS, cuja Lei Orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27 de

<sup>1</sup> Republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

<sup>2</sup> Que veio revogar o anterior estatuto orgânico, contemplado no Decreto-Lei n.º 260/99, de 7 de Julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio.

<sup>3</sup> Número 1 do artigo 2.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

<sup>4</sup> Artigo 4.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

<sup>5</sup> Artigo 5.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

Outubro<sup>1</sup>, adequa a estrutura do ministério aos princípios definidos no Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE).

O Orçamento e a Conta da Segurança Social de 2009 compreendem as instituições de segurança social e demais organismos com orçamentos integrados no OSS, do Continente e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira que a seguir se indicam:

- ◆ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP;
- ◆ Instituto da Segurança Social, IP;
- ◆ Instituto de Informática, IP;
- ◆ Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP;
- ◆ Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social;
- ◆ Centro Nacional de Protecção Contra os Riscos Profissionais, IP;
- ◆ Departamento de Acordos Internacionais da Segurança Social, IP;
- ◆ Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores<sup>2</sup>;
  - ◇ Instituto da Acção Social;
  - ◇ Instituto de Gestão dos Regimes da Segurança Social.
- ◆ Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira;
- ◆ Fundo de Garantia Salarial;
- ◆ Fundo de Socorro Social;
- ◆ Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários;
- ◆ —Cimentos” – Federação das Caixas de Previdência;
- ◆ Caixa de Previdência dos Trabalhadores da Empresa Portuguesa das Águas Livres;
- ◆ Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas;
- ◆ Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi (apenas na parte definida para consolidação na CSS – prestações de desemprego);
- ◆ Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto;
- ◆ Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas Gás e Electricidade;
- ◆ Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos.

---

<sup>1</sup> O Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27 de Outubro, revogou a lei orgânica estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 5/2005, de 5 de Janeiro, para o Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança.

<sup>2</sup> A Região Autónoma dos Açores (RAA) elabora, por sua vez, uma conta consolidada cujo perímetro é constituído pelo Centro de Gestão Financeira da Segurança Social, o Instituto da Acção Social e o Instituto de Gestão dos Regimes da Segurança Social.



Salienta-se que relativamente ao CNPRP e ao DAISS foi concluído o processo de extinção anunciado em 2006, com efeitos a 1/03/2009, data em que todos os seus valores orçamentais e patrimoniais foram integrados no Instituto da Segurança Social, IP<sup>1</sup>.

De acordo com a nota 1.2 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas “*Em Janeiro de 2009, os Centos Distritais e o CNP foram integrados nos Serviços Centrais (pertencentes ao ISS), não sendo possível a partir desta data o reporte de Demonstrações Financeiras individuais por parte daquelas entidades. Deste modo, apesar de no perímetro não figurarem como entidades contabilísticas, elas continuam a ser consideradas no âmbito da consolidação do ISS*”.

No que respeita ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, importa referir que, até 2006, este Instituto apresentou ao Tribunal uma conta única, englobando as respectivas demonstrações financeiras as operações realizadas por conta do FEFSS e por conta do próprio Instituto. Em 2007, a prestação de contas passou a incluir, para além da informação até aí fornecida, um Mapa de fluxos de caixa, um Balanço, uma Demonstração de resultados e um Anexo às Demonstrações financeiras com informação referente exclusivamente às operações realizadas por conta do FEFSS.

Na sequência da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio, entende o Tribunal que deve manter-se a existência de um orçamento e de uma conta autónoma do FEFSS, os quais integram, por si próprios, o orçamento e a conta da segurança social. Por seu turno, também o Instituto deve elaborar um orçamento próprio, bem como evidenciar todos os movimentos financeiros inerentes à sua própria execução financeira anual em demonstrações financeiras referentes exclusivamente ao Instituto, não incluindo a informação referente ao FEFSS, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 da Lei quadro dos Institutos Públicos<sup>2</sup>.

É ainda de referir que foi retirada do perímetro de consolidação a Farmácia anexa à —Centos — Federação das Caixas de Previdência”. Até 2008 o IGFSS incluía no perímetro de consolidação a referida Farmácia, utilizando para o efeito o método de equivalência patrimonial. No âmbito da Auditoria às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008 o Tribunal de Contas formulou uma recomendação ao IGFSS no sentido de alterar o método de consolidação de acordo com as alterações decorrentes do Decreto-Lei n.º 35/2005, de 17 de Fevereiro, e em conformidade com as Normas Internacionais de Contabilidade<sup>3</sup>. O Instituto optou por excluir do perímetro de consolidação a Farmácia fundamentando<sup>4</sup> que de acordo com aquelas normas “(…) uma entidade pode ser excluída da consolidação quando não seja materialmente relevante para a realização do objectivo de as demonstrações financeiras darem uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira do conjunto das entidades compreendidas na consolidação”. Esta opção tem acolhimento nos dispositivos legais, uma vez que a sua

<sup>1</sup> Nos termos do Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27 de Outubro, o CNPRP e o DAISS foram extintos e objecto de fusão. No que respeita ao primeiro as suas funções de natureza técnico-normativa foram integradas na Direcção-Geral da Segurança Social, as suas atribuições relativas à gestão dos fundos obrigatórios integrados no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e as suas atribuições de natureza operacional no Instituto da Segurança Social, IP. Relativamente ao segundo as suas funções de natureza técnico-normativa foram integradas na Direcção-Geral da Segurança Social e as atribuições de natureza operacional integradas no Instituto da Segurança Social, IP. As duas ex-instituições ainda surgem no perímetro de consolidação porque a execução orçamental e os resultados apurados até 28/02/2009 foram considerados como pertencendo àquelas duas entidades individualmente. A partir desta data foram considerados no âmbito do ISS (uma vez que foram acumulados com os desta entidade).

<sup>2</sup> O entendimento do Tribunal sobre a forma de prestação de contas do IGFCSS e do FEFSS foi expresso no Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt). No âmbito do exercício do contraditório, o Conselho Directivo do Instituto veio referir que tomaria em consideração a posição do Tribunal no exercício económico de 2011.

<sup>3</sup> Relatório n.º 52/2009 – Recomendação n.º 8, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>4</sup> Ponto 2 do Anexo às Demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas.

exclusão do perímetro de consolidação não tem um impacto materialmente relevante nas demonstrações financeiras da Segurança Social (Balanço e Demonstração de resultados)<sup>1</sup> 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% à exceção na consolidação da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi que consolida parcialmente relativamente às prestações de desemprego.

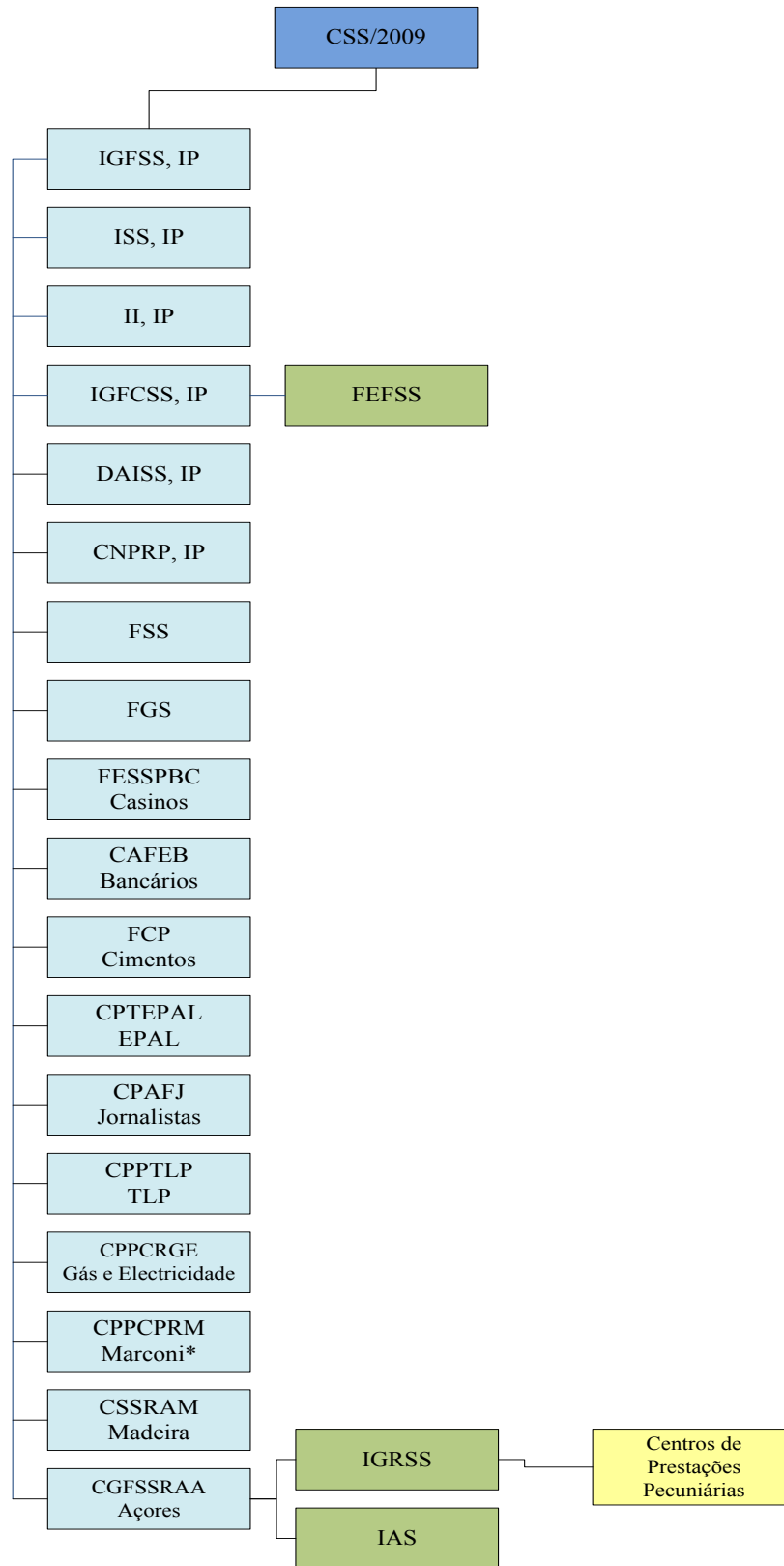
No cumprimento do estabelecido no n.º 4 do artigo 5.º do Estatuto Orgânico do IGFSS, aprovado pela Portaria n.º 639/2007, de 30 de Maio, é da competência deste Instituto consolidar as demonstrações financeiras e orçamentais das entidades que constituem o universo do SSS, conforme organograma que se apresenta:

---

<sup>1</sup> A Farmácia anexa à “Cimentos – Federação das Caixas de Previdência” tem um impacto ao nível do Balanço consolidado de (0,007% do Activo, 0,009% do Passivo e 0,007% dos Fundos próprios) e da Demonstração de resultados consolidada de (0,004% dos custos, 0,005% dos Proveitos e 0,016% dos Resultados líquidos do exercício).



*com*  
*Q. J. J. J.*  
*ruelby*



\* Consolida parcialmente.

Até à elaboração e apresentação da presente Conta da Segurança Social, ainda não tinha sido publicado o diploma legal, previsto do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, que consagra os princípios e os procedimentos a observar não só na preparação e elaboração das demonstrações financeiras consolidadas, mas também do conjunto de informações a divulgar. O IGFSS, no ponto II – nota 5 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas, refere as disposições legais utilizadas na consolidação da presente conta, a saber: “*Normas constantes do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), do Plano Oficial de Contabilidade (POC), as Directrizes contabilísticas emanadas pela Comissão de Normalização Contabilística, as normas internacionais de contabilidade e as orientações da Comissão de Normalização da Administração Pública constituíram – com as adaptações necessárias às finalidades (entidades não lucrativas) e natureza (pública) das entidades a quem o POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, é aplicado*”. O Tribunal tem vindo a sublinhar nos sucessivos Pareceres que as normas utilizadas não substituem as previstas na referida disposição legal.

No intuito de acolher as Recomendações 135-PCGE/2005, 82-PCGE/2006, 55-PCGE/2007 e 59-PCGE/2008, o IGFSS refere na mesma nota que “*(...) posteriormente à aprovação do POCISSSS, foi remetido à Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública projecto das normas de consolidação de contas do sistema de solidariedade e segurança social. No ano de 2009, a solicitação do Ministério das Finanças – DGO, o IGFSS integrou um grupo de trabalho, no âmbito do qual, foram estudadas as normas de consolidação de contas do sector público, incluindo necessariamente a Segurança Social, aguardando-se a aprovação da respectiva proposta de normativo elaborada*”. Situação que veio a acontecer em 1 de Julho de 2010, com a publicação da Portaria n.º 474/2010<sup>1</sup>. Salienta-se, no entanto, que de acordo com o artigo 5.º desta Portaria se trata de um regime transitório que será aplicável “*(...) até à aplicação de normas de consolidação de contas previstas nos planos sectoriais ou de norma única de consolidação de contas aplicável a todas as administrações públicas que compõem o sector público administrativo (...)*”.

De forma a harmonizar e uniformizar princípios, métodos e regras a adoptar pelo universo das instituições do perímetro de consolidação, o IGFSS tem procedido à emissão de circulares normativas, destacando-se para 2009 a Circular Normativa n.º 12/2009, de 21/12, que estabelece as normas gerais para apresentação das contas anuais das instituições para efeitos de consolidação, do Relatório de gestão, bem como, para a preparação do *Dossier de consolidação*, que integra a documentação de suporte às operações efectuadas, a saber: Preparação da consolidação; Recolha da informação financeira; Delimitação das entidades a consolidar; Operações de agregação; Confirmação de saldos entre entidades consolidáveis; Ajustamentos prévios; Eliminação das massas patrimoniais do DAISS e do CNPRP face à sua extinção e integração no ISS no decorrer do exercício de 2009; Operações de eliminação de operações recíprocas; Operações de controlo; e Elaboração das Demonstrações financeiras consolidadas.

A análise ao dossier de consolidação permitiu concluir que apenas duas instituições cumpriram o prazo fixado pelo IGFSS para apresentação das demonstrações financeiras<sup>2</sup>. Este facto dificulta a actuação daquele Instituto na elaboração das demonstrações financeiras consolidadas e nas operações de controlo que lhe estão subjacentes com vista a eliminar possíveis incorrecções, dado que o mesmo tem de estar concluído até ao dia 26 de Junho.

<sup>1</sup> Que aprovou em anexo a Orientação n.º 1/2010, sobre a “Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo” com produção de efeitos no dia seguinte à sua publicação.

<sup>2</sup> O IGFSS fixou na Circular Normativa n.º 12/2009, de 21/12, que o período para apresentação das demonstrações financeiras deveria de ocorrer entre 26 de Fevereiro e 15 de Março de 2010. Contudo, com excepção da “Cimentos” – Federação das Caixas de Previdência e da Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas de Gás e Electricidade, todas as outras Instituições do perímetro entregaram as suas demonstrações financeiras em data posterior, com destaque para o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, que entregou as suas demonstrações financeiras em 07/05/2010 (quando a data limite era 26/02/2010) e para a Região Autónoma dos Açores (que entregou as suas demonstrações financeiras em 07/06/2010, quando a data fixada era 15/03/2010).



Para a elaboração das demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas é utilizado o sistema de Informação da Segurança Social (SIF) que assenta no sistema aplicativo SAP R/3, introduzido, para ser aplicado a todas as instituições de segurança social, a partir de 2002, sendo composto por módulos<sup>1</sup>, que se integrados, permitem uma gestão efectiva dos processos contabilístico - financeiros de cada uma das instituições do perímetro do SSS e da conta consolidada da Segurança Social, 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/Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, por não integrarem ainda este sistema.

Sobre esta matéria o Tribunal de Contas formulou uma recomendação na auditoria às operações de consolidação da conta da segurança social de 2008<sup>2</sup>, e reiterada no Parecer sobre a CGE de 2008<sup>3</sup>, no sentido de se diligenciar pela integração no SIF da informação financeira produzida por aquelas duas entidades. No âmbito do acompanhamento desta recomendação o Instituto de Informática, IP<sup>4</sup>, vem referir que *“No que respeita à situação com a CPPCP Rádio Marconi foram desencadeadas as acções técnicas para que esta caixa tenha acesso ao SIF, conforme ofício n.º 365 de 03 de Março de 2010 enviado pelo II, IP ao IGFSS, IP. Desde o dia 19 de Julho que do ponto de vista do II, estão reunidas todas as condições técnicas para que a CPPCP Rádio Marconi, utilize o SIF para efectuar os lançamentos financeiros que se justifique, aguardando-se da CPPCP Rádio Marconi a indicação da data para a instalação do software e identificação das necessidades de formação. Tanto o II, IP como o IGFSS estão disponíveis para responder e apoiar a CPPCP Rádio Marconi, nas dificuldades que encontrarem. No que diz respeito à situação do IGFCCS, foram levados a cabo contactos e reuniões exploratórias da situação, estando agendada uma reunião de trabalho para o início do mês de Setembro que tem como objectivo definir um plano de acções, atribuindo responsabilidades e apontando datas indicativas para as actividades que são necessárias levar a cabo para ultrapassar todas as dificuldades que se apresentam neste momento à utilização do SIF por parte daquela instituição”*.

Sobre a mesma recomendação o IGFCCS<sup>5</sup> refere que *“(…) foi realizada uma reunião entre o II, o IGFSS, o IGFCCS e a Caixa Marconi. Atendendo à especificidade de que se reveste a actividade do Instituto, foi decidido que o processo de integração se faria em duas fases – a primeira dizendo respeito à integração da informação do Instituto e a segunda respeitante à integração da informação financeira do Fundo de Estabilização da Segurança Social (FEFSS). O motivo pela qual se adoptou uma integração em momentos diferentes para estas duas componentes prende-se, naturalmente, com a complexidade inerente ao registo das compras, vendas, rendimentos e despesas do FEFSS, à valorização da sua carteira de activos e à correspondente reflexão contabilística. Na mencionada reunião foi ainda decidido promover uma visita de elementos do II ao IGFCCS, tendo em vista apresentar àqueles elementos as ferramentas com que o IGFCCS trabalha, os procedimentos que segue, as necessidades que tem e a informação de que dispõe. Com este levantamento procura dotar-se o II do conhecimento necessário à elaboração de um interface que, partindo da informação existente nos sistemas do IGFCCS, permita uma adequada alimentação relativa ao FEFSS”*. Essa reunião encontrava-se agendada para o dia 14 de Setembro.

Em sede de contraditório o IGFCCS, IP informa que foi realizada uma reunião *“(…) com o IGFSS e com o II, onde se procurou apresentar àquelas duas instituições as ferramentas com as quais o Instituto actualmente opera e os procedimentos que segue, bem como identificar as necessidades específicas que tem face ao cenário de integração, no SIF”*, e que *“(…) em Novembro, foi realizada nova reunião entre as mesmas instituições tendo sido decidida a utilização directa de terminais SIF para a contabilização do Instituto a partir de Maio de*

<sup>1</sup> Contabilidade Geral (Módulo FI); Contabilidade Analítica (módulo CO); Gestão de Compras, Materiais e Bens Armazenáveis (módulo MM); Gestão de Imobilizado (módulo AA); Gestão das IPSS; Gestão Imobiliária; Gestão de Tesouraria (módulos TR e TR-LO); Consolidação Financeira (módulo EC-CS).

<sup>2</sup> Cfr. Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção, Recomendação n.º 5, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>3</sup> Cfr. Recomendação 67-PCGE/2008, alínea b), Volume I, pág. 231

<sup>4</sup> Ofício n.º 1570/2010, de 20/08/2010.

<sup>5</sup> Ofício n.º 1145, de 24/08/2010.

2011 (com recuperação dos movimentos a Janeiro) ficando, tal como inicialmente previsto, a integração da informação do FEFSS para uma segunda fase do processo.”.

Também o do Instituto de Informática, IP se pronunciou, em sede de contraditório, sobre as referidas reuniões acrescentando que “(...) com base nos dados a enviar pelo IGFCSS, o II e o IGFSS, vão analisar a informação que é gerada pela aplicação «TRADER», no sentido de se encontrar uma forma de fazer chegar ao SIF a situação patrimonial e orçamental relativa ao FEFSS (...)” e que “(...) irá ser feito um trabalho de análise entre os planos de contas em utilização pelo IGFCSS e o do SIF, no sentido de avaliar se é necessário algum ajustamento”.

### 12.2.1 – Lei do Orçamento

Tal como já foi referido o Orçamento da Segurança Social para 2009 foi aprovado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, sendo posteriormente objecto de revisão no orçamento suplementar, aprovado na Lei n.º 10/2009, de 10 de Março. De acordo com o artigo 32.º da LEO<sup>1</sup> integra os seguintes mapas orçamentais:

- ◆ Mapa X, —Receitas da Segurança Social por classificação económica”;
- ◆ Mapa XI, —Despesas da Segurança Social por classificação funcional”;
- ◆ Mapa XII, —Despesas da Segurança Social por classificação económica”;
- ◆ Mapa XIII e XIV, de Receitas e de Despesas de cada subsistema e Sistema, por classificação económica;
- ◆ Mapa XV e XVI na parte respeitante ao MTSS em tudo o que concerne às despesas dos programas incluídos em PIDDAC com financiamento de Outras fontes – OSS;
- ◆ Mapa XXI, —Receitas cessantes da segurança social”.

### 12.2.2 – Decreto-Lei de execução orçamental

No Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março, com efeitos, apesar da sua publicação nesta data, a partir de 1 de Janeiro de 2009, foram estabelecidas as normas indispensáveis à execução do OE para 2009<sup>2</sup>, que inclui as relativas ao orçamento dos serviços integrados e serviços e fundos autónomos (Capítulo I), ao **Orçamento da Segurança Social (Capítulo II)** – artigos 56.º a 68.º – e ao orçamento da Administração regional e local (Capítulo III).

### 12.2.3 – Alterações orçamentais

A LEO define, no seu artigo 57.º, o regime das alterações orçamentais, especificando as que se enquadram na área da competência da Assembleia da República e as que necessitam da autorização do

---

<sup>1</sup> Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

<sup>2</sup> Em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 43.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004.





Governo, encontrando-se estas reguladas pelo Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, e pelo artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março<sup>1</sup>.

As alterações ao OSS/2009<sup>2</sup> foram enviadas à Imprensa Nacional Casa da Moeda, SA (INCM) para publicação no DR, nos termos previstos no artigo 52.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto. As alterações orçamentais foram publicadas no Diário da República dentro dos prazos fixados pelo artigo 52.º da Lei n.º 91/2001<sup>3</sup>, com excepção das alterações relativas ao 4.º trimestre de 2009 que só foram publicadas em Maio de 2010. De acordo com o IGFSS, este atraso, de cerca de 2 meses<sup>4</sup>, resultou do “(...) cumprimento de formalidades inerentes ao processo de validação da assinatura digital (...)”.

## 12.2.4 – Orçamento inicial, orçamento suplementar e orçamento corrigido

O orçamento inicial de 2009 foi objecto de revisão em Março de 2009 e posteriormente, ao longo do exercício económico, a diversas alterações orçamentais que se traduziram num orçamento corrigido, ao nível da receita global, no montante de cerca de € 33.149,5 milhões e, ao nível da despesa global, no valor de, aproximadamente, € 32.629,5 milhões.

Como se verifica pela análise dos dados constantes do quadro seguinte os valores do orçamento inscritos nos Mapa X, XI e XII não correspondem ao somatório dos Mapas XIII e XIV, dado que os primeiros foram objecto de movimentos de consolidação relativamente às transferências e operações recíprocas entre sistemas/subsistemas<sup>5</sup>. O orçamento de 2009 é o primeiro que dá sequência às recomendações formuladas pelo Tribunal em Pareceres anteriores no sentido de serem evidenciadas nos Mapas XIII e XIV as previsões de receita e as dotações de despesa correspondentes às

<sup>1</sup> Designadamente, no que respeita ao princípio da adequação selectiva e às formas de financiamento estabelecidas (artigos 89.º e 90.º da Lei n.º 4/2007 – LBSS) e conforme disposto no n.º 3 do artigo 61.º deste diploma, as transferências de verbas entre as dotações para despesa, no âmbito dos subsistemas de solidariedade, protecção familiar e acção social e do sistema previdencial, são autorizadas por despacho do MTSS; por seu lado, o n.º 4 do mesmo artigo estabelece que as alterações orçamentais que se traduzem em aumento do montante total da despesa decorrente do aumento da despesa com prestações sociais, que constituam direitos dos beneficiários do SSS, são autorizadas por despacho dos Ministros do Estado e das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade Social. Refira-se, ainda, no que respeita aos acréscimos de encargos relacionados com o aumento do volume de fundos sob gestão do IGFSS inscritos no OSS/2009, superando assim, o valor dos encargos de administração inicialmente previstos, que os mesmos são autorizados por despacho do Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social. Igual competência detém o mesmo Ministro para os acréscimos de despesa de capital decorrentes do aumento de regularizações de dívidas de contribuições (n.º 8 do mesmo artigo).

<sup>2</sup> Através das Declarações n.º 133/2009, de 24 de Abril de 2009, n.º 260/2009, de 29 de Julho de 2009, n.º 384/2009, de 28 de Outubro de 2009, e n.º 106/2010, de 4 de Maio de 2010.

<sup>3</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 n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na versão republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto).

<sup>4</sup> Entre a data de despacho do Presidente do CD do IGFSS e a data de envio para publicação. Sobre esta matéria cfr. Relatório n.º 5/2010 – AEO-SS, pág. 17, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)

<sup>5</sup> O Orçamento inicial e suplementar reflecte apenas as operações de consolidação relativas a transferências entre Sistemas/Subsistemas. O Orçamento corrigido reflecte as operações atrás referidas e também as operações de consolidação relativas às operações recíprocas decorrentes de arrendamentos de edifícios entre entidades que integram o perímetro de consolidação.

transferências entre sistemas/subsistemas e a exclusão dos Mapas X, XI, e XII das operações recíprocas entre instituições que integram o perímetro de consolidação<sup>1</sup>.

O impacto das modificações introduzidas ao orçamento inicial fez-se sentir, de forma transversal, quer nas componentes do Sistema Previdencial, quer nos Subsistemas que integram o Sistema de Protecção Social de Cidadania.

**Quadro XII.1 – SS – Orçamento da Segurança Social – Global e por Sistema e Subsistemas – 2009**

(em euros)

	Orçamento Inicial (1)	Orçamento Suplementar (2)	Orçamento Corrigido (3)	Variação			
				Valor (4)=(3)-(1)	Valor (5)=(3)-(2)	% (4)/(1)	% (5)/(2)
<b>Mapa X – Receitas por classificação económica*</b>	<b>32.655.847.889,18</b>	<b>32.778.323.433,00</b>	<b>33.149.468.457,54</b>	<b>493.620.568,36</b>	<b>371.145.024,54</b>	<b>1,5</b>	<b>1,1</b>
<b>Mapa XIII – Receitas do sistema e subsistemas por classificação económica</b>	<b>33.015.329.340,18</b>	<b>33.217.854.872,00</b>	<b>34.700.224.321,34</b>	<b>1.684.894.981,16</b>	<b>1.482.369.449,34</b>	<b>5,1</b>	<b>4,5</b>
Receitas do Sistema Previdencial - Repartição	15.410.319.968,44	15.500.069.122,00	15.785.439.989,56	375.120.021,12	285.369.470,40	2,4	1,8
Receitas do Sistema Previdencial - Capitalização	9.770.971.464,74	9.770.971.465,00	10.094.566.593,28	323.595.128,54	323.595.128,28	3,3	3,3
Receitas do Subsistema de Solidariedade	4.578.820.976,00	4.711.225.714,00	5.004.361.465,71	425.540.489,71	293.135.751,71	9,3	6,2
Receitas do Subsistema de Protecção Familiar	1.461.233.058,00	1.460.657.392,00	1.652.482.515,00	191.249.457,00	191.825.123,00	13,1	13,1
Receitas do Subsistema de Acção Social	1.793.983.873,00	1.774.931.179,00	2.163.375.154,95	369.391.281,95	388.443.975,95	20,6	21,9
<b>Mapa XI – Despesas por classificação funcional*</b>	<b>32.177.186.143,74</b>	<b>32.627.536.367,00</b>	<b>32.629.499.320,06</b>	<b>452.313.176,32</b>	<b>1.962.953,06</b>	<b>1,4</b>	<b>0,0</b>
<b>Mapa XII – Despesas por classificação económica*</b>	<b>32.177.186.143,74</b>	<b>32.627.536.367,00</b>	<b>32.629.499.320,06</b>	<b>452.313.176,32</b>	<b>1.962.953,06</b>	<b>1,4</b>	<b>0,0</b>
<b>Mapa XIV – Despesas do sistema e subsistemas por classificação económica</b>	<b>32.536.667.594,74</b>	<b>33.067.067.806,00</b>	<b>34.180.256.581,02</b>	<b>1.643.588.986,28</b>	<b>1.113.188.775,02</b>	<b>5,1</b>	<b>3,4</b>
Despesas do Sistema Previdencial - Repartição	14.949.106.611,00	15.366.730.444,00	15.359.214.801,49	410.108.190,49	(7.515.642,51)	2,7	0,0
Despesas do Sistema Previdencial - Capitalização	9.770.971.464,74	9.770.971.465,00	10.094.566.593,28	323.595.128,54	323.595.128,28	3,3	3,3
Despesas do Subsistema de Solidariedade	4.578.820.976,00	4.711.225.714,00	4.990.568.649,71	411.747.673,71	279.342.935,71	9,0	5,9
Despesas do Subsistema de Protecção Familiar	1.461.233.058,00	1.460.657.392,00	1.652.482.515,00	191.249.457,00	191.825.123,00	13,1	13,1
Despesas do Subsistema de Acção Social	1.776.535.485,00	1.757.482.791,00	2.083.424.021,54	306.888.536,54	325.941.230,54	17,3	18,5
<b>Movimentos de consolidação</b>							
Receitas - Fluxos intra - Sistemas/Subsistemas	359.481.451,00	439.531.439,00	1.550.757.260,96	1.191.275.809,96	1.111.225.821,96	331,4	252,8
Despesas - Fluxos intra - Sistemas/Subsistemas	359.481.451,00	439.531.439,00	1.550.757.260,96	1.191.275.809,96	1.111.225.821,96	331,4	252,8

\* Valores deduzidos de movimentos de consolidação.

Fonte: Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, e Declarações publicadas no DR.

As alterações orçamentais introduzidas no decurso do exercício económico e que culminaram com a publicação da Declaração n.º 106/2010, de 4 de Maio, conduziram a um reforço do valor das previsões globais da receita de mais cerca de € 493,6 milhões face às constantes no orçamento inicial (1,5%) e

<sup>1</sup> Recomendação 78-PCGE/2006, Volume I, pág. 236, Recomendação 57-PCGE/2007 e Recomendação 59-PCGE/2007, Volume I, pág. 182 e 183, e Recomendação 60-PCGE/2008, Volume I, pág. 220, Pareceres sobre a CGE de 2006, de 2007 e de 2008, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



€ 371,1 milhões face ao orçamento suplementar (1,1%). No que respeita à despesa constata-se que o reforço das dotações atingiu aproximadamente € 452,3 milhões (1,4%), relativamente ao orçamento inicial, acompanhando de alguma forma o reforço da receita. Já o reforço das dotações quando comparado com o orçamento suplementar quedou-se por cerca de € 2,0 milhões, montante bastante inferior ao reforço da receita.

As alterações orçamentais mais significativas, em termos de volume total sem movimentos de consolidação, verificaram-se ao nível do Sistema de Protecção Social de Cidadania tanto no que concerne ao Subsistema de Acção Social – onde as alterações orçamentais introduzidas reforçaram a receita e a despesa em, respectivamente, € 388,4 milhões e € 325,9 milhões – como no Subsistema de Solidariedade onde se registaram aumentos de € 293,1 milhões na receita e de € 279,3 milhões na despesa – e ainda no Subsistema Protecção Familiar com um aumento da receita e da despesa no mesmo montante de € 191,8 milhões.

No Sistema Previdencial, as alterações orçamentais introduzidas reforçaram a receita e a despesa no montante de € 323,6 milhões na componente Capitalização. Já no que respeita à componente Repartição, enquanto a previsão de receita foi reforçada em cerca de € 285,4 milhões a dotação da despesa registou uma redução de, aproximadamente, € 7,5 milhões.

O Mapa 34 – Alterações orçamentais, publicado na CGE, apenas exhibe as alterações orçamentais que têm expressão nos Mapas X – Receitas da Segurança Social por classificação económica e Mapa XII – Despesas da Segurança Social por classificação económica. Assim, por um lado, as alterações orçamentais realizadas nas classificações económicas relativas às transferências entre sistemas/subsistemas, não se encontram aqui incluídas e, por outro, apesar das classificações económicas da receita *05.10 – Rendimentos da propriedade – Rendas* e da despesa *02- Aquisição de bens e serviços* apresentarem uma diferença entre o orçamento inicial e o orçamento corrigido, no valor de € 3.746.663,00, não foram objecto de qualquer alteração orçamental. Este facto resulta de o Orçamento inicial publicado nos Mapas X e XII não estar expurgado das previsões e dotações correspondentes às operações recíprocas entre sistemas/subsistemas, decorrentes dos rendimentos e dos encargos derivados de arrendamentos de edifícios existentes entre entidades que integram o perímetro de consolidação e o Orçamento corrigido já espelhar esta operação.

No quadro subsequente inscrevem-se o Orçamento inicial, o suplementar e as alterações orçamentais, da receita e da despesa vertidas nos Mapas X e XII, de acordo com a sua natureza - “*Créditos Especiais*”, “*Reforços*” e “*Anulações*” -, bem como o movimento de consolidação, decorrente dos arrendamentos supra referidos, e uma diferença imaterial apurada na receita entre o valor calculado com base nas alterações orçamentais espelhadas no Mapa n.º 34 e o valor do orçamento corrigido publicado no Diário da República.

## Quadro XII.2 – SS – Alterações orçamentais

(em euros)

	Receita		Despesa	
	Parcial	Total	Parcial	Total
<b>Orçamento Inicial</b>		<b>32.655.847.889,18</b>		<b>32.177.186.143,73</b>
<b>Orçamento Suplementar</b>		<b>32.778.323.433,00</b>		<b>32.627.536.367,00</b>
Alterações orçamentais				
Créditos especiais	1.282.021.904,56		860.582.494,04	
Reforços	914.719.391,28		1.090.521.877,76	
Anulações	(1.699.374.364,49)		(1.495.044.532,47)	
<b>Movimentos de consolidação</b>	(3.746.663,00)	<b>493.620.268,35</b>	(3.746.663,00)	<b>452.313.176,33</b>
<b>Orçamento corrigido calculado</b>		<b>33.149.468.157,53</b>		<b>32.629.499.320,06</b>
<b>Orçamento corrigido publicado</b>		<b>33.149.468.457,54</b>		
<b>Diferença</b>		<b>(300,01)</b>		

Fonte: LOE n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, 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.

Sobre a diferença apurada de € 300,01, o IGFSS, IP, em sede de contraditório, alega que esta diferença se encontra “(...) vertida nos verbetes n.º 11 e 12 e vai ao encontro da norma definida pela Direcção-Geral do Orçamento no ofício n.º 11, de 19 de Janeiro (...)” que transcreve: “Em termos de execução orçamental da receita, deverá reflectir-se o valor efectivamente apurado de saldo de gerência anterior, podendo ser inferir ao valor do orçamento corrigido, no caso de ter havido uma sobrestimação do saldo proposto pelo Governo”.

Confirma-se que esta diferença se encontra vertida nos verbetes referidos que têm por função corrigir a execução do saldo de gerência apurado, indo ao encontro da norma referida pela DGO, uma vez que o saldo foi inferior ao orçamentado. Deste modo, e face àquela norma o valor a constar no mapa n.º 34, que releva as alterações orçamentais, não deveria incluir aquela correcção, uma vez que se trata de um mapa que reflecte valores orçamentais aprovados pelo Governo e não valores de execução orçamental.

O acréscimo de receita resultante de “Créditos Especiais”, por integração de saldos de gerências anteriores no montante de € 1.281,5 milhões e de receitas consignadas no valor de € 536,9 milhares, não foi totalmente aplicado em despesa e cerca de 9,6% desse volume financeiro (cerca de € 122,9 milhões) foi encaminhado para o FEFSS em cumprimento do disposto no artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro e do n.º 2 do artigo 56.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

Resulta, ainda, da leitura da informação constante do quadro antecedente que, quer ao nível da receita, quer no que concerne à despesa, o cômputo das anulações superou o total dos reforços efectuados em sede das quatro publicações trimestrais relativas às alterações orçamentais realizadas no decurso de 2009.

Apresenta-se no quadro seguinte o OSS inicial, o OSS suplementar, as alterações orçamentais introduzidas e o correspondente OSS corrigido final, por capítulos da receita e agrupamentos da despesa:



# Tribunal de Contas

*com*  
*Q. Pinto*  
*rukyj*

## Quadro XII.3 – SS – Orçamento da Segurança Social – Por classificação económica – 2009

(em milhares de euros)

Classificação económica		Orçamento Inicial	Orçamento Suplementar	Alterações Orçamentais	Alterações Orçamentais	Orçamento Corrigido (final)	Δ %	Δ %
		(1)	(2)	(3)=(5)-(1)	(4)=(5)-(2)	(5)	(6)=(3)/(1)	(7)=(4)/(2)
<b>Capítulo</b>	<b>RECEITAS</b>							
03	Contribuições para a Segurança Social	13.865.934,7	13.445.134,1	(777.473,3)	(356.672,7)	13.088.461,4	(5,6)	(2,7)
04	Taxas, multas e outras penalidades	76.436,6	76.436,6	(0,1)	(0,1)	76.436,5	0,0	0,0
05	Rendimentos de propriedade	487.117,5	487.117,5	(83.725,7)	(83.725,7)	403.391,8	(17,2)	(17,2)
06	Transferências correntes	8.974.871,5	9.413.647,9	143.777,5	(294.998,9)	9.118.649,0	1,6	(3,1)
07	Venda de bens e serviços correntes	11.493,9	11.493,9	(2.201,4)	(2.201,4)	9.292,5	(19,2)	(19,2)
08	Outras receitas correntes	11.850,1	11.850,1	3.400,1	3.400,1	15.250,2	28,7	28,7
	<b>Receitas correntes</b>	<b>23.427.704,3</b>	<b>23.445.680,1</b>	<b>(716.222,9)</b>	<b>(734.198,7)</b>	<b>22.711.481,4</b>	<b>(3,1)</b>	<b>(3,1)</b>
09	Venda de bens de investimento	40.032,8	40.032,8	0,0	0,0	40.032,8	0,0	0,0
10	Transferências de capital	27.010,6	27.010,6	536,9	536,9	27.547,5	2,0	2,0
11	Activos financeiros	7.968.575,0	8.073.074,7	338.508,7	234.009,0	8.307.083,7	4,2	2,9
12	Passivos financeiros (Empréstimos de curto prazo)	260.000,0	260.000,0	(160.000,0)	(160.000,0)	100.000,0	(61,5)	(61,5)
13	Outras receitas de capital	2,8	2,8	0,0	0,0	2,8	0,0	0,0
	<b>Receitas de capital</b>	<b>8.295.621,2</b>	<b>8.400.120,9</b>	<b>179.045,6</b>	<b>74.545,9</b>	<b>8.474.666,8</b>	<b>2,2</b>	<b>0,9</b>
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	212.596,7	212.596,7	(45.094,6)	(45.094,6)	167.502,1	(21,2)	(21,2)
16	Saldo de gerência anterior (saldo orçamental c/ aplicação em despesa)	719.925,7	719.925,7	1.075.892,5	1.075.892,5	1.795.818,2	149,4	149,4
	<b>Outras receitas</b>	<b>932.522,4</b>	<b>932.522,4</b>	<b>1.030.797,9</b>	<b>1.030.797,9</b>	<b>1.963.320,3</b>	<b>110,5</b>	<b>110,5</b>
	<b>Total da Receita Efectiva</b>	<b>23.707.347,2</b>	<b>23.725.323,0</b>	<b>(760.780,6)</b>	<b>(778.756,4)</b>	<b>22.946.566,6</b>	<b>(3,2)</b>	<b>(3,3)</b>
	Activos financeiros +Passivos Financeiros +Saldo de gerência anterior	8.948.500,7	9.053.000,4	1.254.401,2	1.149.901,5	10.202.901,9	14,0	12,7
	<b>Total da Receita</b>	<b>32.655.847,9</b>	<b>32.778.323,4</b>	<b>493.620,6</b>	<b>371.145,1</b>	<b>33.149.468,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,1</b>
<b>Agrup.</b>	<b>DESPESAS</b>							
01	Despesas com pessoal	387.851,1	385.351,1	(11.316,8)	(8.816,8)	376.534,3	(2,9)	(2,3)
02	Aquisição de bens e serviços correntes	108.709,9	108.709,9	14.466,9	14.466,9	123.176,8	13,3	13,3
03	Juros e outros encargos	9.966,6	9.966,6	(6.157,3)	(6.157,3)	3.809,3	(61,8)	(61,8)
04	Transferências correntes	20.127.793,4	20.254.643,6	542.824,6	415.974,4	20.670.618,0	2,7	2,1
05	Subsídios	1.392.636,0	1.718.636,0	(294.306,1)	(620.306,1)	1.098.329,9	(21,1)	(36,1)
06	Outras despesas correntes	12.139,5	12.139,5	3.393,1	3.393,1	15.532,6	28,0	28,0
	<b>Despesas correntes</b>	<b>22.039.096,5</b>	<b>22.489.446,7</b>	<b>248.904,4</b>	<b>(201.445,8)</b>	<b>22.288.000,9</b>	<b>1,1</b>	<b>(0,9)</b>
07	Aquisição de bens de capital (investimentos)	47.631,0	47.631,0	3.916,0	3.916,0	51.547,0	8,2	8,2
08	Transferências de capital	65.850,0	65.850,0	36.083,4	36.083,4	101.933,4	54,8	54,8
09	Activos financeiros	9.764.608,7	9.764.608,7	323.409,3	323.409,3	10.088.018,0	3,3	3,3
10	Passivos financeiros (empréstimos a curto prazo)	260.000,0	260.000,0	(160.000,0)	(160.000,0)	100.000,0	(61,5)	(61,5)
	<b>Despesas de capital</b>	<b>10.138.089,7</b>	<b>10.138.089,7</b>	<b>203.408,7</b>	<b>203.408,7</b>	<b>10.341.498,4</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>
	<b>Total da Despesa Efectiva</b>	<b>22.152.577,4</b>	<b>22.602.927,7</b>	<b>288.903,8</b>	<b>(161.446,4)</b>	<b>22.441.481,3</b>	<b>1,3</b>	<b>(0,7)</b>
	Activos financeiros +Passivos Financeiros	10.024.608,7	10.024.608,7	163.409,3	163.409,3	10.188.018,0	1,6	1,6
	<b>Total da Despesa</b>	<b>32.177.186,1</b>	<b>32.627.536,4</b>	<b>452.313,1</b>	<b>1.962,9</b>	<b>32.629.499,3</b>	<b>1,4</b>	<b>0,0</b>
	<b>Excesso das receitas sobre as despesas (do ano)</b>	-	-	-	-	<b>519.969,2</b>	-	-

Fonte: LOE n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, Declarações publicadas no DR e Mapa n.º 34 publicado na CGE de 2009, Volume II.

Relativamente ao orçamento inicial aprovado, as alterações orçamentais traduziram-se numa diminuição da previsão da “*Receita efectiva*”<sup>1</sup> de cerca de € 760,8 milhões face ao orçamento inicial e de cerca de € 778,8 milhões, comparativamente com o orçamento suplementar, ascendendo a aproximadamente € 22.946,6 milhões no orçamento corrigido final, totalizando o somatório dos *activos e passivos financeiros e do saldo de gerências anteriores* cerca de € 10.202,9 milhões, o que representa, após as alterações orçamentais ocorridas (€ 1.254,4 milhões face ao orçamento inicial e de € 1.149,9 milhões quando em comparação com o orçamento suplementar), 30,8% da receita total.

No que respeita à estimativa da “*Despesa efectiva*”<sup>2</sup>, verificou-se um acréscimo de € 288,9 milhões no orçamento final em relação ao orçamento inicial e uma diminuição de € 161,4 milhões relativamente ao orçamento suplementar. Assim, o orçamento corrigido foi de € 22.441,5 milhões. Os *activos e passivos financeiros* correspondem a 31,2% deste valor (€ 10.188,0 milhões).

Assim, no documento previsional corrigido apura-se um saldo orçamental global superavitário no montante de aproximadamente € 520,0 milhões<sup>3</sup>.

No conjunto das alterações orçamentais aprovadas para o OSS/2009, destaque-se, ao nível das **previsões de receita**, por ser a mais expressiva, a efectuada no capítulo “*Saldo de gerência anterior*” que beneficiou de um incremento de cerca de € 1.075,9 milhões (149,4% de aumento em termos relativos), sendo ainda de salientar as modificações que aumentaram as previsões de receita dos capítulos que se enumeram de seguida cuja expressão relativa (face ao orçamento inicial) se apresenta entre parêntesis: “*Outras receitas*” (110,5%); “*Outras receitas correntes*” (28,7%); e “*Activos financeiros*” (2,9%). Por outro lado, os “*Passivos financeiros*”, as “*Reposições não abatidas nos pagamentos*”, a “*Venda de bens e serviços correntes*”, e os “*Rendimentos de propriedade*” viram as suas previsões de receita decrescerem cerca de, respectivamente, 61,5%, 21,2%, 19,2% e 17,2%<sup>4</sup> comparativamente às inscritas no orçamento inicial.

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 classificações económicas *R.07.02 – Venda de bens e serviços correntes – serviços*, no montante de € 4,2 milhões e a *R.11 – Activos financeiros*, no valor de € 134 milhões sem que tivessem ocorrido circunstâncias que permitissem prever com rigor o aumento dessas receitas<sup>5</sup>.

Relativamente às **dotações de despesa** realce para a expressão relativa (face ao orçamento inicial) das alterações, para mais, introduzidas nos agrupamentos “*Transferências de capital*” (54,8%), “*Outras despesas correntes*” (28,0%) e “*Aquisição de bens e serviços correntes*” (13,3%)<sup>6</sup>, enquanto, em sentido contrário, se evidenciam as alterações orçamentais realizadas nos seguintes agrupamentos: “*Juros e outros encargos*” (61,8%); “*Passivos financeiros*” (61,5%); e “*Subsídios*” (21,1%).

---

<sup>1</sup> Não considerando os activos e passivos financeiros e os saldos de gerência anteriores.

<sup>2</sup> Não considerando os activos e passivos financeiros.

<sup>3</sup> Montante excedentário que resulta do confronto entre a previsão de receitas inscrita no orçamento corrigido para 2009 face ao total das dotações de despesas inscritas no mesmo documento.

<sup>4</sup> Está incluído no valor das alterações orçamentais o movimento de consolidação relativo ao arrendamento dos edifícios no montante de € 3.746,6 milhares.

<sup>5</sup> 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, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>6</sup> Está incluído no valor das alterações orçamentais o movimento de consolidação relativo ao arrendamento dos edifícios no montante de € 3.746,6 milhares.



## Tribunal de Contas

*Handwritten signature and initials in blue ink.*

O quadro subsequente evidencia as alterações orçamentais, no orçamento da despesa segundo o critério da classificação funcional, que implicaram a alteração da distribuição no orçamento inicial e suplementar constante do Mapa XI anexo à Lei do Orçamento:

**Quadro XII.4 – SS – Mapa XI – Despesas da Segurança Social, por classificação funcional – 2009**

(em euros)

	OSS Inicial (1)	OSS Suplementar (2)	OSS Corrigido (3)	Peso % do OSS Corrigido	Variação			
					Valor (4)=(3)-(1)	Δ % (5)=(4)/(1)	Valor (6)=(3)-(2)	Δ % (7)=(6)/(2)
<b>Segurança Social</b>	<b>29.417.105.759,74</b>	<b>29.541.455.983,00</b>	<b>30.350.651.877,85</b>	<b>93,0</b>	<b>933.546.118,11</b>	<b>3,2</b>	<b>809.195.894,85</b>	<b>2,7</b>
Prestações Sociais	19.652.685.021,00	19.777.035.244,00	20.262.821.891,57	62,1	610.136.870,57	3,1	485.786.647,57	2,5
Capitalização	9.764.420.738,74	9.764.420.739,00	10.087.829.986,28	30,9	323.409.247,54	3,3	323.409.247,28	3,3
<b>Formação Prof. e Políticas Activas de Emprego</b>	<b>2.314.139.492,00</b>	<b>2.640.139.492,00</b>	<b>1.837.543.531,72</b>	<b>5,6</b>	<b>(476.595.960,28)</b>	<b>(20,6)</b>	<b>(802.595.960,28)</b>	<b>(30,4)</b>
Políticas Activas de Emprego	690.796.735,00	690.796.735,00	690.796.735,00	2,1	0,00	0,0	0,00	0,0
Formação Profissional	1.623.342.757,00	1.949.342.757,00	1.146.746.796,72	3,5	(476.595.960,28)	(29,4)	(802.595.960,28)	(41,2)
<b>Administração</b>	<b>445.940.892,00</b>	<b>445.940.892,00</b>	<b>441.303.910,49</b>	<b>1,4</b>	<b>(4.636.981,51)</b>	<b>(1,0)</b>	<b>(4.636.981,51)</b>	<b>(1,0)</b>
Administração	423.843.392,00	423.843.392,00	414.096.729,00	1,3	(9.746.663,00)	(2,3)	(9.746.663,00)	(2,3)
PIDDAC – OSS	22.097.500,00	22.097.500,00	27.207.181,49	0,1	5.109.681,49	23,1	5.109.681,49	23,1
<b>Total</b>	<b>32.177.186.143,74</b>	<b>32.627.536.367,00</b>	<b>32.629.499.320,06</b>	<b>100</b>	<b>452.313.176,32</b>	<b>1,4</b>	<b>1.962.953,06</b>	<b>0,0</b>

Fonte: Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, Declarações publicadas no DR e Mapa 37, do Vol. II, da CGE de 2009.

As alterações orçamentais mais representativas, face ao orçamento suplementar, recaíram no reforço das dotações das despesas de *Segurança Social* em cerca de € 809,2 milhões (resultado de um reforço das dotações de *Prestações Sociais* em cerca de € 485,8 milhões e das dotações de *Capitalização* em € 323,4 milhões) e na redução na ordem dos cerca de € 802,6 milhões introduzida nas dotações da rubrica funcional *Formação Profissional e Políticas Activas de Emprego* (toda ela relativa a *Formação Profissional* uma vez que a parcela relativa a *Políticas Activas de Emprego* não sofreu qualquer alteração ao longo do exercício), juntando-se, ainda, as modificações, para menos, introduzidas nas dotações das despesas com a *Administração* na ordem dos € 4,6 milhões (dos quais cerca de € 9,7 milhões respeitam a alterações, para menos, realizadas na rubrica funcional *Administração*<sup>1</sup> e cerca de € 5,1 milhões relativas a alterações, para mais, na rubrica *PIDDAC – OSS*).

Por outro lado, quando se compara o orçamento corrigido com o orçamento inicial, as alterações orçamentais diferem do orçamento suplementar nas seguintes rubricas: reforço das dotações das despesas de *Segurança Social* em € 933,5 milhões (resultado de um reforço das dotações de *Prestações Sociais* em € 610,1 milhões e das dotações de *Capitalização* em € 323,4 milhões) e na diminuição no montante de cerca de € 476,6 milhões na rubrica funcional *Formação Profissional*.

Como já salientado em sede dos Pareceres sobre a CSS de 2007 e de 2008, continua por publicar o decreto-lei previsto no n.º 3 do artigo 27.º da LEO onde seria definida a estruturação das despesas do OSS por classificação orgânica. Saliente-se, no entanto, que na prática esta classificação já existe, uma vez que todas as entidades e sub-entidades que integram o perímetro das instituições de segurança social possuem um código que corresponde à “orgânica” registada no SIF (código da empresa). A sua criação e divulgação não deixariam, no entanto, de ter relevância, dando a conhecer, à semelhança do que existe para os Fundos e Serviços Autónomos (FSA), as despesas resultantes de cada uma das

<sup>1</sup> Está incluído no valor das alterações orçamentais o movimento de consolidação relativo ao arrendamento dos edifícios no montante de € 3.746,6 milhares.

instituições de segurança social, havendo, assim, um tratamento uniforme para todas as instituições com a mesma natureza jurídica.

### 12.2.5 – Conta da Segurança Social

Conforme já referido, é da competência do IGFSS a elaboração da Conta da Segurança Social obtida por consolidação das contas das Instituições de Segurança Social inseridas no perímetro de consolidação.

A CSS faz parte integrante da CGE, no subsector Segurança Social, consolidando, por sua vez, com a Administração Central – subsector Estado – Serviços integrados e SFA.

Todas as instituições que integram o perímetro de consolidação da segurança social estão sujeitas às regras fixadas na LEO – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto –, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto<sup>1</sup>, na LBSS – Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro –, e na LOE – Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro –, e respectivo decreto de execução orçamental (Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março), apresentando a informação contabilística – orçamental e patrimonial – nos termos definidos pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, que aprovou o POCISSSS.

A Conta da Segurança Social de 2009 integrou o Volume I, da CGE desse mesmo ano, contendo, em primeiro lugar, a síntese do Relatório da Segurança Social e respectivos mapas explicativos, seguindo-se a CSS propriamente dita, a qual integra a informação sobre a execução orçamental e patrimonial consolidada, complementada com os mapas previstos nos artigos 74.º e 75.º da LEO, agrupados pela sua natureza, conforme se indica:

- ◆ Mapas referentes à execução orçamental das receitas e das despesas;
- ◆ Mapas referentes à situação de tesouraria;
- ◆ Mapas referentes à situação patrimonial – Balanço e Demonstração de resultados;
- ◆ Anexos às Demonstrações financeiras orçamentais e patrimoniais consolidadas.

A execução orçamental das instituições que compreendem o perímetro de consolidação do OSS é obtida directamente do SIF/SAP-R/3, com excepção, como já referido da CPPCP Rádio Marconi e do IGFCSS por falta de integração destas duas instituições no sistema. Contudo, no caso de fluxos orçamentais de receita e de despesa com classificações económicas diferentes das que se reportam a transferências correntes e de capital, a obtenção de mapas consolidados carece de operações manuais de eliminação. Também a imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do Sistema de Segurança Social aos sistemas e seus subsistemas e a inclusão da receita cobrada relativa ao saldo inicial carecem de intervenção manual para elaboração dos respectivos mapas.

---

<sup>1</sup> A CSS rege-se pelas disposições constantes do Título IV da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, devendo, nos termos do artigo 73.º, ser apresentada à Assembleia da República até 30 de Junho, como parte integrante da CGE.





No âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas na auditoria às operações de consolidação da Conta da Segurança Social de 2008<sup>1</sup>, o Instituto de Informática, IP informou<sup>2</sup> que o IGFSS efectuou um pedido de intervenção “(...) com o objectivo de ser criada uma funcionalidade nos mapas de execução orçamental, de forma a obter directamente do SIF a execução orçamental consolidada”. A propósito deste pedido, o Instituto de Informática, IP refere que relativamente à necessidade de exclusão da totalidade de operações entre entidades parceiras a mesma encontra-se a aguardar oportunidade para ser desenvolvida. No que concerne à imputação automática das despesas de administração e de outras despesas comuns do sistema, aquele Instituto informa que ficou acordado que “(...) o IGFSS, IP iria apresentar um pedido de intervenção (em elaboração) especificando as regras de imputação, por forma a desenvolver no II, IP, o processo de análise, desenvolvimento e implementação do mesmo, de acordo com a prioridade que lhe for atribuída e condicionada pelo esforço que esta alteração possa envolver”.

O Instituto de Informática, IP, em sede de contraditório, informa que “Estas duas novas necessidades estão em fase de especificação funcional no II, e em breve serão enviadas para aprovação do IGFSS. Após essa aprovação irá ser apresentado o calendário de desenvolvimento e implementação da solução aprovada”.

Foram realizados testes à agregação e à eliminação dos movimentos contabilísticos recíprocos reflectidos nos Mapas 7.1 – Controlo orçamental da despesa e 7.2 – Controlo orçamental da receita, de cada uma das instituições<sup>3</sup> do perímetro de consolidação, conjugados com os Mapas consolidados X – Receitas globais da segurança, por classificação económica e XII – Despesas globais da segurança social, por classificação económica.

Procedeu-se ainda, à agregação da receita global e da despesa global de todas as instituições e eliminaram-se as operações realizadas através das classificações económicas R.06.06 – Transferências correntes – Segurança Social, R.10.06 – Transferências de capital – Segurança Social, D.04.06 – Transferências correntes – Segurança Social e D.08.06 – Transferências de capital – Segurança Social, respectivamente, e ainda de outras operações realizadas com entidades parceiras, consideradas pelo IGFSS nos mapas X e XII consolidados. O resultado destas operações foi o seguinte para a receita e para a despesa globais:

---

<sup>1</sup> Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt). Foi formulada uma recomendação ao IGFSS e ao II no sentido de “Dotar os módulos de consolidação orçamental e patrimonial das parametrizações necessárias com vista à obtenção de informação consolidada de forma automatizada (...)”. Também no Parecer sobre a CGE/2008 foi formulada a Recomendação 62-PCGE/2008 no mesmo sentido, Volume I, pág. 221, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Ofício n.º 1570, de 20/08/2010.

<sup>3</sup> Foram utilizados os mapas que integraram a prestação de contas de cada Instituição ao Tribunal de Contas, nos termos do artigo 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Em simultâneo, para as entidades que estão integradas no SIF, procedeu-se à validação dos valores na aplicação informática, não se tendo verificado desconformidades. A CPPCP Rádio Marconi elabora peças contabilísticas parciais que remete ao IGFSS para efeitos de consolidação, as quais foram utilizadas para o apuramento dos valores em apreço.

**Quadro XII.5 – SS – Agregação dos mapas de controlo orçamental da receita e da despesa**

(em euros)

Instituições	Receita cobrada líquida	Despesa paga
1001 - IGFSS	22.249.657.725,05	22.373.667.214,07
1029 - Banca dos Casinos	1.465.037,86	3.795.468,61
2001 - ISS	19.878.075.598,88	19.859.991.585,13
3001 - II	34.132.372,45	33.979.097,49
3003 - DAISS	472.728,27	420.084,29
3004 - CNPRP	10.612.926,42	10.589.014,56
3005 - CAFE Bancários	9.288.208,22	9.283.948,49
3006 - Cimentos - FCP	1.625.860,15	1.597.233,66
3007 - CP - EPAL	656.899,07	656.987,52
3008 - CPAF dos Jornalistas	5.580.995,87	5.539.264,97
3009 - CPP dos TLP	2.940.922,03	2.947.856,34
3010 - CPPCRGE	750.729,03	750.237,91
3011 - RAM	232.973.179,25	231.538.747,42
3012 - FSS	13.378.486,85	13.378.486,85
3014 - FGS	81.657.951,10	81.710.508,62
4000 - RAA	321.488.098,86	359.143.025,35
<b>Sub-total não consolidado – receita e despesa do ano (SIF)</b>	<b>42.844.757.719,36</b>	<b>42.988.988.761,28</b>
<b>Movimentos extra-SIF</b>		
<b>Receita e despesa do ano de entidades não integradas no SIF:</b>		
3002 - IGFCSS	7.455.242.599,90	7.224.866.879,13
3013 - CPPCPRM	2.556,00	1.278,00
<b>Saldo do ano anterior integrado de todas as entidades</b>	1.795.817.873,47	
<b>Sub-total não consolidado (SIF + extra-SIF)</b>	<b>52.095.820.748,73</b>	<b>50.213.856.918,41</b>
<b>Movimentos de consolidação</b>		
<b>Ajustamentos prévios:</b>		
Correcção ao saldo inicial (verbetes 9, 10 e 11)	(1.397,16)	
<b>Eliminação de operações recíprocas:</b>		
Transferências inter-instituições:		
R. 06.06/D.04.06	(20.101.470.940,36)	(20.101.470.940,36)
R.10.06/D.08.06	(533.198.011,05)	(533.198.011,05)
Arrendamento de edifícios:		
R.05.10.03.01/D.02.02.04.01	(17.180,31)	(181.611,55)
R.05.10.04.01/D.02.02.04.02	(1.793.998,88)	(1.629.567,64)
<b>Total consolidado</b>	<b>31.459.339.220,97</b>	<b>29.577.376.787,81</b>
<b>Total na CSS</b>	<b>31.459.339.220,97</b>	<b>29.577.376.787,81</b>

Fonte: Mapas: 7.1 – Controlo Orçamental da despesa e 7.2 – Controlo orçamental da receita e Dossier de consolidação.

Conforme se pode verificar não existe qualquer divergência relativamente aos valores reflectidos nos Mapas X e XII, tendo em consideração os verbetes apresentados no dossier de consolidação<sup>1</sup>.

Salienta-se que foi acolhido o formulado nas Recomendações 60-PCGE/2008 e 57-PCGE/2007, dado que o IGFSS eliminou todas as receitas e as despesas originárias de arrendamentos, cujos intervenientes são as entidades compreendidas no perímetro de consolidação através de movimentos extra SIF, conforme se evidenciou no quadro anterior.

Conforme divulgado na nota 39 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas, foi apresentado o Mapa de Fluxos de Caixa Consolidado. Todavia, apenas os fluxos relativos a operações orçamentais se encontram consolidados. Os fluxos financeiros decorrentes de operações de tesouraria continuam a

<sup>1</sup> Na CSS o valor da correcção efectuada por verbetes não consta da coluna relativa às operações de consolidação realizadas através de verbetes, mas na coluna relativa ao saldo inicial.



ser agregados, tal como em anos anteriores<sup>1</sup>. Sublinha-se, no entanto, a melhoria significativa na qualidade da informação ao nível das operações orçamentais, dado que são apresentados saldos iniciais e finais por fontes de financiamento, assim como as origens de fundos, ao nível das receitas, e as suas aplicações, ao nível das despesas. Esta apresentação vai ao encontro do definido no Mapa 7.3 – Mapa dos Fluxos de Caixa do POCISSSS para este tipo de operações. Contudo, não se encontra ainda evidenciado, de acordo com aquele Mapa, a desagregação dos saldos de operações de tesouraria, uma vez que os mesmos não evidenciam as suas diferentes origens, designadamente as importâncias retidas para entrega ao Estado e a outras entidades.

O Tribunal de Contas tem vindo em sucessivos pareceres a recomendar a elaboração de um Mapa de Fluxos de Caixa consolidado nos termos do Mapa 7.3 do POCISSSS, isto é objecto de operações de consolidação que visem a anulação dos movimentos inter-entidades do perímetro de consolidação da segurança social, face ao disposto nos artigos 4.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro<sup>2</sup>. O Mapa de Fluxos de Caixa apresentado na conta de 2009 acolhe, pela primeira vez, estas recomendações, mas apenas quanto às operações orçamentais. Refere-se, no entanto, que após o encerramento de contas foi publicada a Portaria n.º 474/2010, de 1/07/2010, que vem aprovar 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. Estabelece este dispositivo legal que as demonstrações financeiras consolidadas compreendem, entre outros, um “Mapa de fluxos de caixa consolidado de operações orçamentais”. Verifica-se, assim, que o Mapa de Fluxos de Caixa apresentado na conta de 2009 se encontra de acordo com o definido por aquela Portaria no que respeita às operações abrangidas para efeitos de consolidação. Salienta-se, no entanto, que esta orientação não prejudica que os saldos de operações de tesouraria (inicial e final) sejam apresentados com a desagregação definida no POCISSSS, uma vez que a não consolidação dos recebimentos e pagamentos ocorridos no período em nada influencia o total dos saldos apurados<sup>3</sup>.

Refere-se, por último, que o princípio da unidade de tesouraria, consubstanciado no Regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, tem merecido orientações especiais, em sede de LOE desde 2002, para a sua implementação, sem que nesta sede seja feita menção especial ao caso específico da Segurança Social.

De facto, no que se refere à implementação da tesouraria única neste subsector, em sede de Parecer sobre a CSS de 2005, o TC alertou e recomendou<sup>4</sup> para a necessidade de desenvolver e clarificar o quadro legal aplicável à SS, face ao disposto no n.º 4 do artigo 48.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, e no n.º 5 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que estabelecem que a Segurança Social dispõe de uma tesouraria única, em articulação com a tesouraria do Estado e regulada por diploma próprio em consonância com o estabelecido na alínea b) do n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de Maio, que define como uma das atribuições do IGFSS “Desempenhar as funções de tesouraria única do

<sup>1</sup> Na nota 37 do Anexo às DF da conta de 2008 o IGFSS justificava como limitação para apresentação do Mapa de Fluxos de Caixa Consolidado o facto de não se encontrar “(...) ainda em produtivo no SIF/SAP uma transacção que permita validar os movimentos de operações de tesouraria recíprocos (...)”.

<sup>2</sup> Parecer sobre a CSS de 2003, pág. XII.28, Parecer sobre a CSS de 2004, pág. XII.29, Parecer sobre a CGE de 2005, Recomendação 131-PCGE/2005, Volume I, pág. 268, Parecer sobre a CGE de 2006, Recomendação 77-PCGE/2006, Volume I, pág. 236, Parecer sobre a CGE de 2007, Recomendação 57-PCGE/2007, Volume I, pág. 182, e Parecer sobre a CGE de 2008, Recomendação 60-PCGE/2008, Volume I, pág. 220, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>3</sup> O valor dos saldos iniciais e finais não são afectados pela não eliminação de operações recíprocas, uma vez que o que é considerado receita numa instituição é considerado despesa noutra instituição. Logo o saldo apresentado apenas dirá respeito ao resultado de movimentos fora do perímetro de consolidação.

<sup>4</sup> Veja-se Volume I, do Parecer sobre a CGE de 2005, Recomendação 144-PCGE/2005, pág. 286, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

*sistema de segurança social, assegurando e controlando os pagamentos, bem como a arrecadação das receitas e dos respectivos fundos”.*

Contudo, ainda não foi publicado o diploma legal que regulamenta o enquadramento e funcionamento da tesouraria única, conforme recomendações formuladas pelo TC<sup>1</sup>, informando a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social<sup>2</sup>, em 19/08/2010, no âmbito do seguimento das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE/2007, 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”*<sup>3</sup>.

### 12.3 – Execução orçamental

A estrutura orgânica do Sistema de Segurança Social (SSS) encontra-se definida no artigo 94.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro (Lei de Bases da Segurança Social), abrangendo os serviços integrados na administração directa do Estado<sup>4</sup> e as instituições de segurança social<sup>5</sup>, cuja principal competência consiste no provimento de prestações sociais (pensões, subsídio de desemprego, subsídio de doença, etc.), fazendo uso dos recursos financeiros provenientes, maioritariamente, das contribuições e quotizações sociais e das transferências do Orçamento de Estado (OE). O orçamento relativo ao subsector Segurança Social, cuja execução agora se analisa, respeita, apenas, às últimas instituições referidas – as instituições de Segurança Social –, cujas receitas e despesas se encontram inscritas nos Mapas X a XIV do OE.

A análise da execução do OSS que se segue é feita numa perspectiva global, analisando-se as receitas totais auferidas e o conjunto das despesas realizadas, em 2009, por este subsector do Estado<sup>6</sup>, fazendo-se, em termos sumários, uma abordagem da execução (receitas e despesas) de cada um dos subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania e componentes do Sistema Previdencial<sup>7</sup>. De forma complementar, efectuam-se algumas análises particularizadas e abordam-se outras matérias relacionadas com a execução do OSS, nomeadamente as que respeitam ao apuramento dos diversos saldos do Sistema e ao cumprimento da respectiva lei do financiamento<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Recomendação 68-PCGE/2008, Parecer sobre a CGE de 2008, Volume I, pág. 250, Recomendação 68-PCGE/2007, Parecer sobre a CGE de 2007, Volume I, pág. 209, Recomendação 97-PCGE/2006, Parecer sobre a CGE de 2006, Volume I, pág. 260, Recomendação 144-PCGE/2005, Parecer sobre a CGE de 2005, Volume I, pág. 286; Parecer sobre a CSS de 2004, pág. XII.35, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Ofício n.º 2408, de 19/08/2010.

<sup>3</sup> Já no âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2006 o Secretário de Estado da Segurança Social informou que em 8/06/2009 se obteve o acordo do ISS e que o diploma se encontrava em análise no seu Gabinete (cfr. Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, pág. XII.20, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)).

<sup>4</sup> As receitas e despesas destes serviços são inscritas e especificadas, em termos orçamentais, nos mapas referentes à administração directa do Estado (Mapas I a IV).

<sup>5</sup> Serviços e Fundos Autónomos (pessoas colectivas de direito público).

<sup>6</sup> Por classificação económica (com base nos mapas legais X e XII) e por origem e aplicação dos recursos financeiros (com referência ao mapa 26-A da CGE).

<sup>7</sup> Tendo por base os dados constantes dos mapas legais XIII e XIV.

<sup>8</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, com a nova redacção dada pelo artigo 53.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril.



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

### **12.3.1 – Execução Orçamental Global**

A receita total cobrada, em 2009, pelo SSS, incluindo a parcela relativa à integração de saldos de gerências anteriores (cerca de € 1.795,8 milhões), remontou a cerca de € 31.459,3 milhões, o que traduz uma taxa de execução orçamental de 94,9% e reflecte, face à receita arrecadada em 2008, um incremento de 11,6% (aproximadamente mais € 3.263,0 milhões, em termos absolutos, que no ano anterior). Por seu lado, as despesas totais suportadas no ano de referência, pelo subsector em análise, ascenderam a cerca de € 29.577,4 milhões, reflectindo um grau de execução orçamental de 90,6%, o que, em termos homólogos, indica um crescimento dos gastos de 10,4% (mais cerca de € 2.776,2 milhões que o despendido em 2008).

Em 2009, o saldo global de execução efectiva, apurado na óptica da contabilidade pública, ascendeu a cerca de € 579,4 milhões, o que aponta, face a idêntico saldo apurado no exercício antecedente, para um decréscimo na ordem dos € 1.032,0 milhões, correspondente, em termos relativos, a uma variação negativa de 64,0% (cfr. ponto 12.3.3.3).

#### **12.3.1.1 – Receita**

Nos pontos seguintes analisam-se, sob duas perspectivas, as receitas totais cobradas pelo SSS em 2009. Num primeiro momento, faz-se uma abordagem com base na classificação económica das receitas, utilizando-se para tal o mapa legal X, decompondo-se, de seguida, por origem, os recursos financeiros, usando a informação disponibilizada no Mapa 26-A da CGE.

##### **12.3.1.1.1 – Execução Orçamental da Receita**

O Quadro XII.6 apresenta a execução orçamental das receitas, por classificação económica, verificada no decurso do ano económico de 2009<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> A análise de taxas de execução orçamental deve ter presente que, sendo estas calculadas com base no *Orçamento Corrigido*, estão sujeitas a um processo de ajustamento que tende a atenuar os diferenciais que existiriam se o cálculo se efectuasse com base no *Orçamento Inicial*.

**Quadro XII.6 – SS – Execução Orçamental das Receitas por Classificação Económica**

(em euros)

Classificação Económica	Receitas	Execução Orçamental 2008	Orçamento Corrigido 2009	Execução Orçamental 2009	Δ Homóloga 09/08	Taxa de Execução
Capítulo		(1)	(2)	(3)	(4)=[(3)-(1)]/(1)*100	(5)=(3)/(2)*100
	<b>Receitas Correntes</b>	<b>21.449.647.065,04</b>	<b>22.711.481.377,00</b>	<b>22.677.032.347,79</b>	<b>5,7%</b>	<b>99,8%</b>
03	Contribuições para a Segurança Social	13.082.140.810,77	13.088.461.382,00	13.131.727.717,60	0,4%	100,3%
04	Taxas, Multas e Outras Penalidades	104.044.981,54	76.436.564,00	99.959.839,71	(3,9%)	130,8%
05	Rendimentos da Propriedade	410.728.855,23	403.391.769,00	361.507.392,22	(12,0%)	89,6%
06	Transferências Correntes	7.820.257.477,87	9.118.649.003,00	9.052.986.946,03	15,8%	99,3%
07	Venda de Bens e Serviços Correntes	8.507.346,42	9.292.466,00	8.856.509,68	4,1%	95,3%
08	Outras Receitas Correntes	23.967.593,21	15.250.193,00	21.993.942,55	(8,2%)	144,2%
	<b>Receitas de Capital</b>	<b>5.202.562.584,05</b>	<b>8.474.666.776,06</b>	<b>6.831.485.821,05</b>	<b>31,3%</b>	<b>80,6%</b>
09	Venda de Bens de Investimento	13.911.640,84	40.032.755,00	3.872.671,37	(72,2%)	9,7%
10	Transferências de Capital	17.022.328,22	27.547.506,78	13.225.417,91	(22,3%)	48,0%
11	Activos Financeiros	5.171.566.899,56	8.307.083.705,28	6.726.371.878,11	30,1%	81,0%
12	Passivos Financeiros	0,00	100.000.000,00	88.000.000,00	-	88,0%
13	Outras Receitas de Capital	61.715,43	2.809,00	15.853,66	(74,3%)	564,4%
	<b>Outras Receitas</b>	<b>1.544.144.395,35</b>	<b>1.963.320.304,48</b>	<b>1.950.821.052,13</b>	<b>26,3%</b>	<b>99,4%</b>
15	Reposições Não Abatidas aos Pagamentos	169.269.411,03	167.502.131,00	155.004.275,81	(8,4%)	92,5%
16	Saldo de Gerências Anteriores Integrados	1.374.874.984,32	1.795.818.173,48	1.795.816.776,32*	30,6%	100,0%
	<b>TOTAL da RECEITA</b>	<b>28.196.354.044,44</b>	<b>33.149.468.457,54</b>	<b>31.459.339.220,97</b>	<b>11,6%</b>	<b>94,9%</b>

\* O saldo sofreu uma correcção no valor de € 1.397,16.

Fonte: OSS/2009, CSS/2009 – Mapa X.

Da análise dos dados inscritos no quadro anterior verifica-se que, em 2009, a receita total arrecadada pelo SSS atingiu cerca de € 31.459,3 milhões<sup>1</sup>, montante 11,6% acima do registado no ano anterior (cerca de € 28.196,4 milhões). A taxa de execução da receita orçamentada<sup>2</sup> para 2009 foi de 94,9%<sup>3</sup>, o que significa que ficaram por cobrar cerca de € 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.

A evolução verificada em cada um dos Capítulos que integram os três grandes agregados da Receita – “Correntes”, “Capital” e “Outras” – pode resumir-se da seguinte forma:

- ◆ O agregado das “Receitas Correntes” representa 72,1% (76,1% em 2008) do montante global cobrado em 2009 pelo SSS, significando, em valores absolutos, aproximadamente, € 22.677,0 milhões, o que traduz uma taxa de execução de 99,8% dos cerca de € 22.711,5 milhões inscritos no orçamento corrigido, ou seja, cerca de € 34,4 milhões aquém desse valor;
- ◆ 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 pelo SSS, representando uma taxa de realização orçamental de cerca de 80,6% dos cerca de € 8.474,7 milhões constantes do

<sup>1</sup> A receita efectiva (receita total subtraída do valor dos activos financeiros e dos passivos financeiros e saldo integrado de gerências anteriores) ascendeu a cerca de € 22.849,2 milhões, um crescimento de 5,5% face a 2008.

<sup>2</sup> As alterações orçamentais efectuadas no decurso deste ano resultaram num acréscimo de cerca de 1,5% (mais cerca de € 493,6 milhões em termos absolutos) relativamente às previsões inscritas no orçamento inicial que ascendiam a cerca de € 32.655,8 milhões; por outro lado, cotejando o orçamento corrigido com os valores inscritos no orçamento suplementar (no montante de cerca de € 32.778,3 milhões) apura-se um acréscimo de 1,1%, ou seja, um aumento de aproximadamente € 370,6 milhões), cfr. ponto 12.2.3.

<sup>3</sup> Em 2008 a taxa de execução orçamental das receitas fixou-se nos 95,1%.



orçamento corrigido para este conjunto de receitas, ou seja, menos € 1.643,2 milhões que o previsto;

- ◆ As “*Outras Receitas*” representaram cerca de € 1.950,8 milhões, o que representa 6,2% (5,5% em 2008) da receita total obtida no decurso de 2009 pelo SSS, traduzindo uma taxa de execução orçamental de 99,4%, face aos € 1.963,3 milhões inscritos no orçamento corrigido para este ano (desvio de cerca de € 12,5 milhões).

Fazendo uma análise por cada um dos capítulos que integram as receitas da Segurança Social, observa-se o seguinte:

- ◆ As “*Contribuições para a Segurança Social*” equivalem a 41,7% da receita auferida em 2009 pelo SSS, representando, em termos absolutos, cerca de € 13.131,7 milhões. Este montante corresponde a uma taxa de execução orçamental 0,3 pontos percentuais além da previsão anual (mais cerca de € 43,3 milhões em valor absoluto), fixada em cerca de € 13.088,5 milhões;

Feita a separação das parcelas que integram este capítulo, por tipo, constata-se o seguinte:

**Quadro XII.7 – SS – Desagregação do Capítulo “*Contribuições para a Segurança Social*”**

(em euros)

Entidades Cobradoras	Contribuição das Entidades Empregadoras (1)	Quotizações dos Trabalhadores por conta de outrem (2)	Regime de Segurança Social dos Trabalhadores Independentes (3)	Regimes Especiais (4)	Total (5)=(1)+(2)+(3)	Em Clarificação (6)	% (7)=(6)/(5)
IGFSS	7.331.401.063,06	4.832.273.820,62	533.005.288,17	5.883.390,99	12.702.563.562,84	11.675.523.176,87	91,9%
RAM	122.485.100,43	95.987.026,24	8.775.572,30	105.576,28	227.353.275,25	210.098.509,57	92,4%
RAA	104.298.045,44	87.005.108,66	9.556.821,21	96.157,91	200.956.133,22	169.274.373,26	84,2%
Banca dos Casinos				854.746,29	854.746,29	0,00	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>7.558.184.208,93</b>	<b>5.015.265.955,52</b>	<b>551.337.681,68</b>	<b>6.939.871,47</b>	<b>13.131.727.717,60</b>	<b>12.054.896.059,70</b>	<b>91,8%</b>

Fonte: Mapa 7.2 Controlo Orçamental – Receita do POCISSSS retirado do SIF.

Os valores inscritos do Quadro XII.7 revelam que, de acordo com os dados constantes nos mapas 7.2 – Controlo orçamental – Receita, cerca de 91,8%<sup>1</sup> dos montantes cobrados pelas entidades receptoras, encontram-se registados em clarificação, o que significa que os valores considerados em cada parcela de cada uma das citadas entidades não correspondem ao seu valor real, mas ao valor que lhes coube por aplicação de uma tabela de imputação.

A propósito das receitas que se encontram em clarificação, o Tribunal recomendou<sup>2</sup> que se procedesse ao levantamento das situações que conduziam a esta situação de modo a assegurar a sua correcta contabilização e, conseqüentemente, garantir o adequado financiamento das entidades com base nestas receitas, bem como a conclusão e entrada em produtivo da interface SEF-SIF. Nos procedimentos relativos ao acompanhamento da implementação das

<sup>1</sup> Em 2007 os montantes em clarificação ascendiam a 94,2% e em 2008 significavam 92,4% do total das “*Contribuições para a Segurança Social*” cobradas nesse ano.

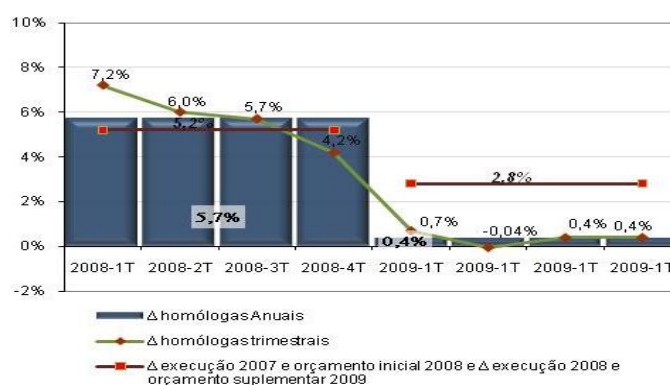
<sup>2</sup> Cfr. Parecer sobre a CGE de 2007, Recomendação 63-PCGE/2007, Volume I, pág. 229. Em 2008, o Tribunal reiterou a recomendação no sentido de a contabilização dos valores provenientes de contribuições e quotizações efectuada por meios automáticos garantir a afectação das receitas de acordo com a sua origem e não em função de uma tabela de imputação (cfr. Parecer sobre a CGE, Recomendação 67-PCGE/2008, alínea a), Volume I, pág. 231), disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

recomendações formuladas em sede de PCGE/2007, a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social vem esclarecer que: “Sempre que o lançamento a crédito na conta de contribuintes ocorre anteriormente ao lançamento das DR’s, a contabilização da receita regista-se de imediato numa conta patrimonial de «contribuintes em clarificação», associada a uma tabela de imputação às rubricas orçamentais (execução da receita cobrada), procedendo-se à regularização destes movimentos logo que seja possível (informaticamente) efectuar a compensação entre débito e crédito da conta corrente (SICC/GC). Sobre o referido processo denominado «compensação» que implica a clarificação dos valores cobrados (...) importa realçar que o mesmo vai fazer a leitura dos dados da DR, estabelecendo a ligação entre esta (a débito) e o valor cobrado (o crédito) na conta-corrente do contribuinte. Sendo certo que o registo a crédito na c/c do contribuinte é célere porque ocorre aquando da leitura, por parte de GC, dos ficheiros de cobranças recebidos dia a dia, nomeadamente da Banca, já no que se refere ao débito decorrente da leitura das DR’s, o trabalho é muito mais moroso ao nível de validação dos dados no âmbito do GR, o qual ocorre em fase anterior ao lançamento em c/c. Este desfasamento temporal entre a leitura dos registos a débito e a crédito da c/c obrigam à criação da referida «tabela de partição» por forma a garantir a execução orçamental da receita de contribuições em SIF por processo não manual. Desde Maio de 2010, já se encontra implementado o processo de clarificação/compensação, sendo que a recuperação das extracções do GC e lançamentos em SIF estão a decorrer diariamente. Quanto à interface SEF-SIF, este processo encontra-se em curso prevendo-se a entrada em produtivo no último trimestre de 2010.”.

Embora reconhecendo-se o esforço que tem vindo a ser desenvolvido pelas entidades competentes para solucionar esta situação, atendendo à elevada percentagem de valores, referentes ao ano de 2009, que se encontram em clarificação, não pode deixar de se colocar uma reserva aos valores constantes do quadro anterior.

No gráfico seguinte mostram-se as variações homólogas anuais e trimestrais das “Contribuições e Quotizações” relativas aos anos de 2008 e 2009.

**Gráfico XII.1 – SS – Variações homólogas anuais e trimestrais das “Contribuições e Quotizações”**



Fonte: IGfSS.

A variação homóloga anual das “Contribuições e Quotizações” registou um declínio de 5,3 pontos percentuais, de 2008 para 2009, observando-se, neste período, um decréscimo continuado, embora mais vincado em 2009, relativamente às variações homólogas trimestrais. Assim, no exercício económico de 2008 esta percentagem de variação registou uma tendência moderadamente decrescente ao longo do ano, evoluindo de 7,2% no 1.º trimestre, para 4,2% no último quarto do ano; já em 2009 registou-se, logo no 1.º trimestre, uma quebra abrupta desta variação que se cifrou em apenas 0,7% face a igual período do ano anterior, tendo-se mantido próximo do zero ao longo dos três últimos trimestres do ano (-0,04% no 2.º trimestre e 0,4% no 3.º e 4.º trimestres). Última nota para o facto da execução final desta parcela da receita ter sido,





em 2009, inferior em cerca de 2,4 pontos percentuais face à expectativa de crescimento (2,8%) inscrita no orçamento suplementar para este ano.

- ◆ A parcela relativa às “*Transferências Correntes*” constitui o segundo capítulo que mais contribui para o orçamento das receitas do SSS, representando cerca de 28,8% do total obtido em 2009. Em valores absolutos, a transferência de quase € 9.053 milhões realizada nesse ano (mais cerca de € 1.232,7 milhões que em 2008, ou seja, um crescimento de 15,8%), traduz um grau de execução orçamental de 99,3%, uma vez que a receita anual prevista ascendia a cerca de € 9.118,6 milhões;
- ◆ As receitas resultantes da cobrança de “*Taxas, multas e outras penalidades*” fixaram-se, no final de 2009, ligeiramente abaixo dos € 100 milhões<sup>1</sup> (menos 3,9% que em 2008), montante que corresponde a uma taxa de execução de 130,8% face aos cerca de € 76,4 milhões inscritos no orçamento corrigido, apresentando esta parcela, no entanto, pouca expressão em termos de volume global da receita (apenas 0,3%);
- ◆ As taxas de execução orçamental dos capítulos “*Outras receitas correntes*”, “*Venda de bens e serviços correntes*” e “*Rendimentos da propriedade*” foram de, respectivamente, 144,2% (apenas 0,1% em termos de peso relativo no total da receita – mas apresentando uma das mais elevadas taxas de execução orçamental dos capítulos aqui analisados –, quase € 22 milhões colectados, para um valor orçamentado de cerca de € 15,3 milhões); 95,3% (cerca de € 8,9 milhões obtidos, face aos € 9,3 milhões constantes do orçamento corrigido); e 89,6% (aproximadamente € 361,5 milhões arrecadados, para uma previsão de cerca de € 403,4 milhões). Quanto às variações homólogas, o primeiro e o último dos capítulos indicados registaram decréscimos de, respectivamente, 8,2% e 12%<sup>2</sup>, face a igual período do ano anterior, enquanto no restante capítulo mencionado se verificou um acréscimo de 4,1%. No que respeita aos “*Rendimentos da propriedade*” o IGFSS adoptou a recomendação efectuada pelo Tribunal de Contas em sede de Parecer sobre a conta de 2008, eliminando as operações orçamentais recíprocas<sup>3</sup>, designadamente a relativa ao arrendamento do Edifício Ciência do Tagus Park cuja receita é reconhecida na execução orçamental das contas individuais no Sistema Previdencial – Capitalização;

Salienta-se que a metodologia de contabilização adoptada para os juros corridos contemplada na Lei do Orçamento<sup>4</sup> para o FEFSS poderá subavaliar ou sobreavaliar o valor da parcela dos rendimentos relevada na CSS/2009, dado que aquela metodologia 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 dos juros corridos

<sup>1</sup> Respeitam, essencialmente, a juros de mora de contribuições (cfr. Relatório Analítico da CSS, pág. 57).

<sup>2</sup> Este decréscimo deve-se essencialmente à quebra dos rendimentos arrecadados pelo IGFSS (cerca de menos € 64,0 milhões que no ano anterior), circunstância que resultou da descida das taxas de juro no Mercado Monetário Interbancário.

<sup>3</sup> Estas operações de consolidação ascenderam a € 1.811.179,19. Dando cumprimento à Recomendação 60-PCGE/2008 do Tribunal de Contas, procedeu-se à eliminação das receitas e das despesas originárias de arrendamentos, cujos intervenientes são as entidades compreendidas no perímetro de consolidação da Segurança Social. Nesse sentido o IGFSS, nos Anexos às Demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas, esclarece que “*Foram eliminadas todas as operações orçamentais recíprocas, com reflexos nos Mapas X e XII, XXII e XI, incluindo o arrendamento do Edifício Ciência do Tagus Park cuja receita é reconhecida na execução orçamental das contas individuais no Sistema Previdencial – Capitalização; por sua vez, os Mapas XIII e XIV da LEO e Mapas da LBSS não foram afectados pela eliminação das operações com arrendamentos recíprocos.*”

<sup>4</sup> Cfr. alínea b) do artigo 58.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

pagos seja superior ao valor dos juros recebidos. Sobre esta matéria o Tribunal formulou uma recomendação à Assembleia da República e ao Governo no Parecer sobre a CGE de 2008<sup>1</sup>;

Também no âmbito da auditoria integrada ao IGFCSS o Tribunal se pronunciou sobre aquela forma de contabilização tendo o Conselho Directivo do Instituto, em sede de contraditório, manifestado as razões que o levaram a propor à Assembleia da República a metodologia constante das sucessivas Leis que aprovam o Orçamento do Estado, designadamente a semelhança com o previsto para as operações de gestão da carteira de dívida pública directa do Estado realizadas pelo Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público, IP e a dificuldade em estimar de forma adequada os montantes dos juros corridos a receber e a pagar em cada exercício resultantes da rotação da carteira de dívida do FEFSS. Reitera-se a posição manifestada nos comentários ao contraditório do Conselho Directivo constantes do aludido Relatório de Auditoria, uma vez que as operações de dívida pública directa do Estado realizadas pelo Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público, IP não são comparáveis com as operações associadas à gestão da carteira de activos do FEFSS e a dificuldade de previsão dos montantes a orçamentar resultantes da rotação da carteira pondo em risco a pronta actuação no mercado perante a necessidade do aumento do orçamento global, cuja competência é da Assembleia da República, poderá ser acautelada através da atribuição dessa competência ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, aliás prática que tem sido adoptada para os acréscimos de despesa de administração decorrentes do aumento do volume de fundos sob gestão do FEFSS e de despesas com investimentos na sequência de cobrança de receita por via de dações<sup>2</sup>;

Por outro lado, a parcela de rendimento encontra-se subavaliada em cerca de € 5.954,2 milhares, relativa 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 princípio viola o princípio da não compensação estabelecido no artigo 6.º da Lei de Enquadramento Orçamental. Sobre esta matéria o Tribunal formulou uma recomendação no Parecer sobre a CGE de 2008<sup>3</sup>;

Também em sede da auditoria supra referida o Tribunal se pronunciou sobre esta matéria. O Conselho Directivo do IGFCSS, em sede de contraditório, alegou que não considera que esteja a prejudicar o princípio da não compensação, dado que tal prática sobreavalia a receita e a despesa para além de afectar a gerências diferentes o valor do imposto recuperado. Reitera-se a posição manifestada nos comentários ao contraditório, dado que a legislação é clara no sentido de que as receitas não devem ser deduzidas de quaisquer encargos. Ora, sendo o imposto uma despesa que só é devida em virtude da existência de uma receita - os dividendos - os registos deverão reflectir o valor da receita e o valor da despesa, em cumprimento da lei. Relativamente à afectação a gerências diferentes do imposto recuperado, a metodologia referida em cumprimento das disposições legais em nada difere da actualmente utilizada pelo IGFSS<sup>4</sup>;

Ouvido em contraditório no âmbito do presente Parecer, o IGFCSS informa que decidiu “(...) solicitar parecer à Direcção-Geral do Orçamento (...) em 14.04.2010 (...)” sobre a forma de contabilização das operações supra referidas, estando a aguardar o referido parecer.

O Tribunal reafirma a sua posição relativamente à matéria em causa.

---

<sup>1</sup> Recomendação 66-PCGE/2008, Volume I, pág. 230, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção, págs. 111 e 112, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>3</sup> Recomendação 65-PCGE/2008, Volume I, pág. 230, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>4</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção, págs. 115 e 116, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



- ◆ Quanto aos “*Activos financeiros*”, que representam cerca de 98,5% das “*Receitas de Capital*”, verificou-se, no final de 2009, um montante total executado de cerca de € 6.726,4 milhões (30,1% acima do valor executado em 2008, ou seja, mais cerca de € 1.554,8 milhões que o realizado nesse ano, sendo esta circunstância, em particular, reflexo de uma maior rotação da carteira originada pelas condições do mercado), posicionando-se como a terceira parcela mais relevante em termos de volume total cobrado (cerca de 21,4%). O valor executado por conta deste capítulo apresenta um grau de execução orçamental na ordem dos 81,0%, face aos cerca de € 8.307,1 milhões inscritos no orçamento corrigido para 2009;

Não obstante o IGFCSS já tenha procedido, em Dezembro de 2009, à correcção da contabilização das menos-valias realizadas, em conformidade com o recomendado pelo Tribunal, o montante de € 6.726,4 milhões ainda se encontra sobreavaliado em cerca de € 386,9 milhões derivado da metodologia de contabilização que vinha sendo seguida<sup>1</sup>;

- ◆ Nos restantes capítulos incluídos no conjunto das receitas de capital (representando os cerca de 1,5% restantes das “*Receitas de Capital*”), cuja parcela com maior expressividade (cerca de 1,3%) é a relativa aos “*Passivos Financeiros*” (constituição de um empréstimo de curto prazo no montante de € 88,0 milhões)<sup>2</sup>, observaram-se taxas de execução que variaram entre os 9,7% e os 564,4% (esta última taxa de execução resulta de uma previsão de cobrança nas “*Outras Receitas de Capital*” de apenas € 2.809,00, quando a receita efectiva ascendeu a cerca de € 15,9 mil);
- ◆ Finalmente, as “*Reposições não abatidas nos pagamentos*” apresentam, no final de 2009, um valor cobrado de cerca de € 155,0 milhões, montante que traduz uma taxa de execução orçamental de 92,5%, face aos cerca de € 167,5 milhões orçamentados, enquanto relativamente à integração de “*Saldos de gerências anteriores*”, o montante previsto, cerca de € 1.795,8 milhões, foi realizado quase na totalidade<sup>3</sup>, representando 5,7% da receita total.

No quadro abaixo expõem-se os montantes de saldos de anos anteriores integrados no orçamento de 2009, quer pelas componentes do Sistema Previdencial, quer no que respeita aos Subsistemas que integram o Sistema de Protecção Social de Cidadania:

<sup>1</sup> Em sede de parecer sobre a CGE de 2008 o Tribunal considerou que a forma de contabilização efectuada pelo IGFCSS não era correcta, dado que considerava como receita e como despesa o valor correspondente às menos-valias realizadas quando na realidade estas receitas e despesas não reflectiam qualquer fluxo monetário, não traduzindo qualquer receita ou despesa mas, tão só, custos ou perdas do exercício. Nesta sequência, foi formulada a Recomendação 65-PCGE/2008, alínea b), Volume I, pág. 230, no sentido das perdas incorridas com menos-valias não serem relevadas como receita e como despesa. Também no âmbito da auditoria integrada ao Instituto esta matéria foi objecto de análise, informando o Conselho Directivo, em sede de contraditório, que a situação tinha sido corrigida em 1 de Dezembro de 2009. Cfr. Relatório n.º 29/2010 – 2.º Secção, págs. 116 e 117, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Esta parcela corresponde à receita do empréstimo contraído, em Agosto de 2009, junto do IGCP para fazer face aos atrasos das transferências providas do FSE.

<sup>3</sup> Houve uma correcção ao saldo no valor de € 1.397,16.

**Quadro XII.8 – SS – Saldos de Anos Anteriores integrados no orçamento de 2009**

(em euros)

Sistema Previdencial	Componente de Repartição	877.997.218,47
	Componente de Capitalização	462.667.317,72
Sistema de Protecção Social de Cidadania	Subsistema de Solidariedade	69.935.502,96
	Subsistema de Acção Social	385.216.737,17
<b>Total</b>		<b>1.795.816.776,32</b>

Fonte: Mapas de Execução Orçamental de 2009 por componentes do Sistema Previdencial e Subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania.

Note-se, relativamente a esta matéria, que já na conta de 2008 as recomendações formuladas em sede de Pareceres anteriores<sup>1</sup> foram acolhidas, passando a constar dos mapas X e XIII (nas colunas do orçamento e da execução) apenas os valores aprovados e integrados<sup>2</sup>. Todavia, a coluna com os valores do orçamento dos mapas XXII e 26-A continua a reflectir um valor total orçamentado que não corresponde ao orçamento aprovado e publicado, dado que inclui o valor do saldo integrado e não integrado.

#### 12.3.1.1.2 – Evolução das Principais Receitas

Com base na informação financeira extraída do Mapa 26-A, apresenta-se no Quadro XII.9, na óptica da origem das receitas, a execução orçamental observada, as respectivas variações homólogas e as taxas de execução apuradas.

<sup>1</sup> Designadamente, Recomendação 58-PCGE/2007 (cfr. Volume I, pág. 182, do PCGE de 2007) e Recomendação 73-PCGE/2006 (cfr. Volume I, pág. 228, do PCGE de 2006), disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Em 2009, o valor aprovado para efeitos de integração e publicado no Diário da República foi de € 1.795.818.173,48.



com  
Q.  
J.  
M.  
R.

Quadro XII.9 – SS – Execução Orçamental das Receitas por Origem

(em euros)

Receitas	Execução Orçamental 2008 (1)	Orçamento Corrigido 2009 (2)	Execução Orçamental 2009 (3)	Δ % Homóloga 09/08 (4) = [(3)-(1)]/ (1)*100	Taxa de Execução (5) = (3)/ (2)*100
Contribuições e quotizações	13.082.140.810,77	13.088.461.382,00	13.131.727.717,60	0,4%	100,3%
IVA social	691.899.999,96	689.132.400,00	689.100.000,00	(0,4%)	100,0%
Rendimentos	410.728.855,23	403.391.769,00	361.507.392,22	(12,0%)	89,6%
Transferências do OE	6.355.827.314,12	7.032.651.290,00	7.031.660.414,00	10,6%	99,99%
Correntes	6.346.308.173,12	7.021.080.150,00	7.021.070.880,00	10,6%	100,0%
Capital	9.519.141,00	11.571.140,00	10.589.534,00	11,2%	91,5%
Transferências da SCML	161.141.559,07	161.723.175,00	161.474.125,97	0,2%	99,8%
Transferências do exterior	460.785.435,00	1.047.124.634,78	1.016.284.058,80	120,6%	97,1%
FSE	453.282.247,78	1.043.665.623,00	1.013.648.174,89	123,6%	97,1%
Outras	7.503.187,22	3.459.011,78	2.635.883,91	(64,9%)	76,2%
Transferências Ministério da Educação	123.897.548,00	123.500.000,00	125.734.600,00	1,5%	101,8%
Outras receitas	363.490.638,41	400.581.928,00	331.662.257,95	(8,8%)	82,8%
<b>TOTAL DA RECEITA EFECTIVA</b>	<b>21.649.912.160,56</b>	<b>22.946.566.578,78</b>	<b>22.849.150.566,54</b>	<b>5,5%</b>	<b>99,6%</b>
Saldo de gerências anteriores	1.374.874.984,32	1.795.818.173,48	1.795.816.776,32	30,6%	100,0%
Activos financeiros	5.171.566.899,56	8.307.083.705,28	6.726.371.878,11	30,1%	81,0%
Passivos financeiros	0,00	100.000.000,00	88.000.000,00		88,0%
<b>TOTAL DA RECEITA NÃO EFECTIVA</b>	<b>6.546.441.883,88</b>	<b>10.202.901.878,76</b>	<b>8.610.188.654,43</b>	<b>31,5%</b>	<b>84,4%</b>
<b>TOTAL RECEITA</b>	<b>28.196.354.044,44</b>	<b>33.149.468.457,54</b>	<b>31.459.339.220,97</b>	<b>11,6%</b>	<b>94,9%</b>

Fonte: Mapa 26-A da CGE/2009.

A análise da receita aqui efectuada permite aferir a importância e respectivo comportamento das várias parcelas que constituem as origens dos recursos financeiros do SSS, nomeadamente, através da comparação entre os valores realizados em 2009 e em 2008. Da interpretação dos dados constantes do quadro anterior resulta o seguinte:

- ◆ O peso relativo das *Contribuições e Quotizações* na totalidade dos recursos financeiros cobrados pelo SSS denota uma diminuição de cerca de 4,7 pontos percentuais face a 2008, baixando de 46,4% nesse ano, para 41,7% em 2009<sup>1</sup>. O comportamento desta variável está em sintonia com a evolução económica, resultante da crise iniciada em 2008 e que atravessou todo o ano de 2009<sup>2</sup>, tendo como reflexo, designadamente, o aumento do desemprego e o aprofundamento das dificuldades financeiras das entidades empregadoras. Esta conjuntura tem, nas contas da Segurança Social, um duplo efeito negativo, uma vez que conduz ao acréscimo da despesa (por exemplo por via do aumento dos gastos com subsídios de desemprego) e à redução das receitas de contribuições e quotizações (uma vez que leva à saída do sistema das pessoas que perdem o seu posto de trabalho);

Reflexo desta circunstância económica desfavorável, a variação homóloga anual destas receitas foi de apenas 0,4% (5,8%, em 2008) significando um acréscimo de apenas € 49,6 milhões face ao ano anterior;

<sup>1</sup> Em 2008 havia decrescido 7 pontos percentuais face ao peso detido em 2007.

<sup>2</sup> Segundo dados do Boletim mensal de estatística de Agosto de 2010 do INE (publicado em Setembro de 2010) a economia portuguesa registou, em 2009, as seguintes variações homólogas do PIB: (-3,8%) no 1.º trimestre; (-3,1%) no 2.º; (-2,3%) no 3.º; e (-1,0%) no 4.º.

- ◆ As *Transferências do OE* representaram 22,4% do valor total da receita obtida em 2009 (22,5% em 2008), correspondentes a cerca de € 7.031,7 milhões (€ 7.021,1 milhões<sup>1</sup> relativos a *Transferências correntes* e € 10,6 milhões por conta de *Transferências de capital*). A taxa de execução orçamental desta componente ficou próxima dos 100,0% (99,9% em 2008), registando, face ao ano anterior, um aumento de cerca de € 675,8 milhões, a que corresponde uma variação homóloga de 10,6%;
- ◆ A receita relativa à integração *de saldos de gerências anteriores* e aos montantes dos *activos e passivos financeiros*, ascendeu a cerca de € 8.610,2 milhões, sendo os montantes de cada uma dessas parcelas de, respectivamente, cerca de € 1.795,8 milhões, aproximadamente € 6.726,4 milhões e € 88,0 milhões. Em 2009, o conjunto destas receitas representou 27,4% do total arrecadado (23,2% em 2008) e apresentou uma taxa de execução orçamental de 84,4% (82,2% em 2008) face aos cerca de € 10.202,9 milhões orçamentados, registando, face ao ano anterior, um crescimento na ordem dos 31,5%;
- ◆ As *Transferências do exterior* significaram, em 2009, 3,2% das receitas totais (o dobro do peso que detinham em 2008), cifrando-se o seu volume em cerca de € 1.016,3 milhões, o que representa um grau de execução de 97,1%, sendo cerca de 99,7% deste montante respeitante à *formação profissional financiada pelo FSE* (cerca de € 1.013,6 milhões). As outras parcelas aqui consideradas respeitam a verbas oriundas da UE destinadas a financiamentos no âmbito do Programa de desenvolvimento social QCA III – PIDDAC/FEDER (pouco mais de € 2,0 milhões) e INTERREG (cerca de € 608,8 milhares). Comparativamente a 2008, o montante arrecadado por esta via registou um acréscimo significativo, na ordem dos € 555,5 milhões, resultado do aumento de cerca de € 560,4 milhões das verbas provenientes do FSE e do decréscimo de cerca de € 4,9 milhões das demais receitas aqui incluídas, o que globalmente se traduziu, em termos relativos, num crescimento de 120,6%;
- ◆ O *IVA Social* rendeu aos cofres da Segurança Social cerca de € 689,1 milhões<sup>2</sup>, cerca de 2,2% do total das receitas arrecadadas em 2009 (2,5% em 2008), traduzindo uma execução muito próxima dos 100%. Ao contrário do verificado nos últimos cinco anos, esta parcela das receitas sofreu, em 2009, um decréscimo de 0,4% correspondentes a um recuo de cerca de € 2,8 milhões face ao montante auferido em 2008;
- ◆ Os *Rendimentos* representaram, em 2009, 1,1% das receitas totais (1,5% em 2008), tendo registado um declínio de 12,0% face ao ano anterior (menos cerca de € 49,2 milhões), cifrando-se o montante arrecadado em de cerca de € 361,5 milhões, o que traduz uma taxa de execução do orçamento de 89,6%;
- ◆ As *Transferências da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML)*, relativas aos jogos sociais, atingiram, em 2009, cerca de € 161,5 milhões (0,5% do total das receitas), notando-se, depois

<sup>1</sup> Deste montante cerca de € 6.756,6 milhões são correspondentes a transferências do MTSS para cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social do Sistema de Protecção Familiar de Cidadania; € 263,5 milhões respeitam a transferências do MTSS para financiamento da contrapartida pública nacional dos subsídios a acções de formação profissional co-financiadas no âmbito do QCA III e do QREN (ambas na componente Repartição do Sistema Previdencial); e € 960,0 milhares provenientes de transferências do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR) relativos a *–Subsídio de Renda–*.

<sup>2</sup> Note-se que este valor respeita, integralmente, ao IVA social consignado na Lei n.º 39-B/1994, de 27 de Dezembro. O valor correspondente à outra parcela de receita de IVA, consignada pela Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, está incluído em *–Transferências Correntes do OE–* e ascendeu a aproximadamente a cerca de € 506,9 milhões. Note-se que apesar da redução da taxa do IVA 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 respectivo código, mantém a consignação desta receita, equivalente a 2 pontos percentuais da respectiva taxa, um para a Segurança Social e outro para a CGA, IP.

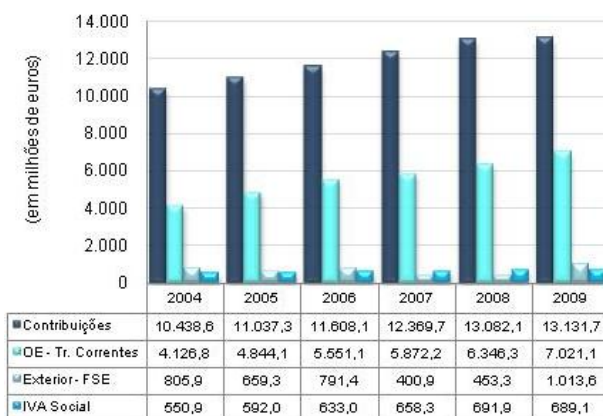


de três anos de declínio, um ligeiro aumento destas receitas (mais 0,2% face a 2008). A taxa de execução orçamental desta parcela fixou-se nos 99,8%;

- ◆ Em 2009, as *Transferências do Ministério da Educação* para financiamento dos acordos celebrados com as IPSS no âmbito da Educação Pré-Escolar atingiram cerca de € 125,7 milhões (1,5% acima do verificado em 2008), significando cerca de 0,4% do total da receita deste ano e uma taxa de execução de 1,8 pontos percentuais acima do orçamentado;
- ◆ Finalmente, a parcela residual *Outras Receitas* (que abarcam, designadamente, as *Reposições não abatidas aos pagamentos* e as verbas provenientes das entidades integrantes do SPA<sup>1</sup>) representou cerca de 1,1% do total das receitas de 2009, atingindo cerca de € 331,7 milhões, montante 8,8% inferior ao apurado em 2008 e que configura uma taxa de execução de 82,8%.

O gráfico seguinte retrata a evolução observada, entre 2004 e 2009, nas principais parcelas das receitas do SSS:

Gráfico XII.2 – SS – Evolução das principais Receitas no período 2004/2009



Fonte: CSS/2004 a CSS/2009.

Em 2009, observaram-se, face a 2004, incrementos de cerca de € 2.693,1 milhões nas Contribuições, de cerca de € 2.894,3 milhões nas *Transferências do Orçamento de Estado* de, aproximadamente, € 207,7 milhões nas *Receitas do Exterior* e de cerca de € 138,2 milhões no *IVA Social*. O gráfico anterior demonstra que o contínuo aumento verificado na despesa da segurança social têm vindo a ser comportado, de forma crescente, pelas *Transferências do OE*, uma vez que estas expressam, no quinquénio em estudo, um ritmo de crescimento cerca de 2,3 vezes superior ao das *Contribuições* (enquanto a taxa média de crescimento das *Transferências do OE* se fixou nos 11,2%, a das *Contribuições* ficou-se pelos 4,7%); por outro lado, as *Receitas do exterior* manifestaram, neste período, uma taxa média de crescimento na ordem dos 4,7%, enquanto as receitas provindas do *IVA Social* registaram crescimento médio de 4,6% entre 2004 e 2009.

<sup>1</sup> Designadamente do Ministério da Saúde a título de reembolso da despesa com benefícios adicionais associados ao Complemento Solidário para Idosos (CSI), cerca de € 3,3 milhões; do Ministério da Defesa Nacional no âmbito da regularização da dívida do Fundo dos Antigos Combatentes (cerca de € 1.198,9 milhares) e uma parcela, no montante de aproximadamente € 60,3 milhares, relativa ao reembolso da despesa suportada com as prestações sociais pagas aos militares em Regime de Contrato e Regime de Voluntariado, em 2008, e de Janeiro a Outubro de 2009; do Ministério das Finanças, mais concretamente da Direcção-Geral do Tesouro, a título de reembolso da despesa efectuada com pensões de desalojados das ex-colónias, no valor de cerca de € 14,2 milhões.

### 12.3.1.2 – Despesa

Com base na informação financeira disponibilizada no Mapa legal XII e no Mapa 26-A da CGE, expõe-se de seguida o comportamento observado nas despesas do SSS, utilizando-se, para tal, uma metodologia idêntica à seguida na análise efectuada às receitas.

#### 12.3.1.2.1 – Execução Orçamental da Despesa

No Quadro XII.10 encontra-se inscrita a execução orçamental das despesas, por classificação económica, relativa ao ano económico de 2009.

**Quadro XII.10 – SS – Execução Orçamental das Despesas por Classificação Económica**

(em euros)

Classificação Económica	Despesas	Execução Orçamental 2008	Orçamento Corrigido 2009	Execução Orçamental 2009	$\Delta$ Homóloga 09/08	Taxa de Execução
Agrupamentos		(1)	(2)	(3)	$(4)=[(3)-(1)]/(1)*100$	$(5)=(3)/(2)*100$
	<b>Despesas Correntes</b>	<b>19.964.903.338,53</b>	<b>22.288.000.921,59</b>	<b>22.165.840.421,31</b>	<b>11,0%</b>	<b>99,5%</b>
1	Despesas com o pessoal	364.021.560,50	376.534.297,00	366.503.739,76	0,7%	97,3%
2	Aquisição de bens e serviços	107.229.494,56	123.176.787,00	112.198.678,02	4,6%	91,1%
3	Juros e outros encargos	2.492.962,92	3.809.263,00	2.924.445,16	17,3%	76,8%
4	Transferências correntes	18.862.524.078,82	20.670.618.009,15	20.635.079.677,21	9,4%	99,8%
5	Subsídios	599.728.408,89	1.098.329.915,44	1.035.296.317,63	72,6%	94,3%
6	Outras despesas correntes	28.906.832,84	15.532.650,00	13.837.563,53	(52,1%)	89,1%
	<b>Despesas de Capital</b>	<b>6.836.275.352,20</b>	<b>10.341.498.398,47</b>	<b>7.411.536.366,50</b>	<b>8,4%</b>	<b>71,7%</b>
7	Aquisição de bens de capital	32.605.451,68	51.546.970,69	27.708.490,59	(15,0%)	53,8%
8	Transferências de capital	41.034.718,60	101.933.441,50	76.225.323,67	85,8%	74,8%
9	Activos financeiros	6.762.635.181,92	10.088.017.986,28	7.219.602.552,24	6,8%	71,6%
10	Passivos Financeiros	0,00	100.000.000,00	88.000.000,00	-	88,0%
	<b>Total da Despesa</b>	<b>26.801.178.690,73</b>	<b>32.629.499.320,06</b>	<b>29.577.376.787,81</b>	<b>10,4%</b>	<b>90,6%</b>

Fonte: OSS/2009, CSS/2009 – Mapa XII.

As despesas totais executadas pela Segurança Social no decurso do ano económico de 2009 atingiram cerca de € 29.577,4 milhões<sup>1</sup>, 10,4% acima da realizada em 2008, reflectindo um grau de execução orçamental de 90,6% (2,2 pontos percentuais aquém da execução verificada no ano anterior) dos cerca de € 32.629,5 milhões<sup>2</sup> inscritos no orçamento anual corrigido, revelando um desvio de cerca de € 3.052,1 milhões face ao montante orçamentado, sendo este, em grande parte, explicado pela despesa não realizada no agrupamento “*Activos Financeiros*”, cerca de € 2.868,4 milhões (ou seja, cerca de 94,0% do referido afastamento face às dotações inscritas no orçamento corrigido).

Em 2009, do total dos recursos financeiros consumidos pelo SSS, 74,9%, ou seja, cerca de € 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% (cerca de € 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).

<sup>1</sup> A Despesa Efectiva, que reflecte o total da despesa, subtraída dos activos financeiros e dos passivos financeiros, totalizou, no final de 2009, aproximadamente € 22.269,8 milhões.

<sup>2</sup> Este montante foi corrigido, face ao constante do orçamento inicial, para mais cerca de € 452,3 milhões e, em comparação com o orçamento suplementar, para mais quase € 2,0 milhões.

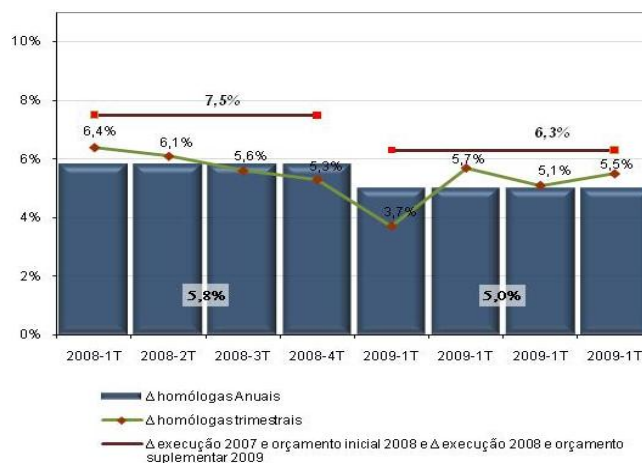




Feita uma apreciação particularizada dos agrupamentos da despesa do SSS destaca-se o seguinte:

- ◆ O agrupamento relativo às “*Transferências Correntes*”<sup>1</sup> apresenta 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, ou seja, mais cerca de € 1.772,6 milhões) e apresenta uma taxa de execução orçamental na ordem dos 99,8%, face a quase € 20.670,6 milhões orçamentados em 2009.
- ◆ Sendo as “*Pensões*” a componente preponderante das despesas efectivas do SSS (representando cerca de 60,5% do seu total) e, portanto, uma variável decisiva para a evolução dos seus gastos, apresentam-se no Gráfico XII.3 as variações homólogas, anuais e trimestrais, da despesa com estas prestações, ocorridas em 2008 e 2009.

Gráfico XII.3 – SS – Variações homólogas anuais e trimestrais das “Pensões”



Fonte: IGFSS.

Da leitura da imagem gráfica antecedente verifica-se que a variação homóloga anual das “*Pensões*” pagas em 2008 atingiu os 5,8%, sendo que o mesmo indicador relativo a 2009 diminuiu, face ao ano anterior, 0,8 pontos percentuais, para 5,0%, o que, tendo em consideração as variações homólogas de 6,1% verificada em 2007 e de 6,9% observada em 2006, revela uma desaceleração consistente da dinâmica do crescimento destas despesas. Esta circunstância é reflexo do conjunto de novas regras<sup>2</sup> que foram introduzidas no regime de atribuição e cálculo das pensões de reforma, às quais se junta a consideração, para esse efeito,

<sup>1</sup> Onde são incluídas prestações sociais como, por exemplo, pensões, subsídio de desemprego, subsídio de doença, abono de família.

<sup>2</sup> De que são exemplo a suspensão do acesso à pensão antecipada do regime de flexibilização (Decreto-Lei n.º 125/2005, de 3 de Agosto) e, mais recentemente, o novo regime jurídico de protecção nas eventualidades de invalidez e velhice do regime geral de segurança social (Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de Maio) que veio, entre outras medidas, consagrar, para efeito de cálculo das pensões, a contagem de todo o historial contributivo dos candidatos a pensionistas, ao invés do regime anterior que apenas considerava os melhores 10 anos dos últimos 15 anos de contribuições.

do designado *factor de sustentabilidade*<sup>1</sup>. Note-se que as previsões de crescimento destas despesas, consideradas em sede de orçamento suplementar, face à estimativa de execução para 2008, ficaram 1,3 pontos percentuais aquém do valor aí apurado. Quanto às variações trimestrais nota-se, com excepção dos primeiros trimestres de cada ano (6,4% no 1.º trimestre de 2008 e 3,7% no período homólogo de 2009), uma tendência de estabilização nos crescimentos que oscilaram, ao longo do período em análise, entre os 6,1% e os 5,1%;

- ◆ O agrupamento respeitante aos “*Subsídios*” representa 3,5% do total dos recursos financeiros aplicados pelo SSS até ao fim de 2009, ou seja, cerca de € 1.035,3 milhões (mais cerca de € 435,6 milhões que em 2008, ou seja, um acréscimo de 72,6%, segundo maior crescimento verificado nas despesas), traduzindo uma execução orçamental na ordem dos 94,3%. Este crescimento deve-se, em particular, ao acréscimo homólogo verificado nos montantes comparticipados pelo FSE (mais cerca de 68,6% que no ano anterior) e pela componente pública nacional (aumento de 90,0% face ao período homólogo) no âmbito das Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional;
- ◆ 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 representa 1,2% dos gastos totais realizados pelo SSS e um grau de execução orçamental de 97,3%;
- ◆ Finalizando a análise das componentes das *Despesas Correntes*, os agrupamentos “*Aquisição de bens e serviços*”, “*Outras despesas correntes*” e “*Juros e Outros Encargos*” que representam cerca de 0,45% dos gastos totais, exibem taxas de execução orçamental de, respectivamente, 91,1%, 89,1% e 76,8%, salientando-se o recuo, face ao ano anterior, das “*Outras despesas correntes*” em cerca de 52,1%<sup>2</sup>, o que constituiu o maior decréscimo verificado nas despesas do sistema (os dois outros agrupamentos aqui tratados registaram, respectivamente, crescimentos face a 2008 de 4,6% 17,3%);
- ◆ Quanto às “*Despesas de Capital*” o agrupamento mais relevante, representando cerca de 24,4% da despesa total, respeita 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%;
- ◆ As restantes parcelas que completam as “*Despesas de Capital*” têm uma representação reduzida no total dos gastos do SSS (cerca de 0,7%). O agrupamento “*Aquisição de Bens de Capital*” registou, relativamente a 2008, uma diminuição de 15,0%, enquanto o respeitante às “*Transferências de Capital*” cresceu, em termos homólogos, cerca de 85,8%<sup>3</sup>, apresentado taxas de execução orçamental de, respectivamente, 53,8% e 74,8%. Nota final para os “*Passivos financeiros*”, relativos à amortização de um empréstimo de curto prazo no montante de € 88,0 milhões (a inscrição orçamental ascendia a € 100 milhões).

<sup>1</sup> Cfr. artigo 64.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro (LBSS), cujo teor é o seguinte: *“+ – Ao montante da pensão estatutária, calculada nos termos legais, é aplicável um factor de sustentabilidade relacionado com a evolução da esperança média de vida, tendo em vista a adequação do sistema às modificações resultantes de alterações demográficas e económicas. 2 – O factor de sustentabilidade é definido pela relação entre a esperança média de vida verificada num determinado ano de referência e a esperança média de vida que se verificar no ano anterior ao do requerimento da pensão.”*

<sup>2</sup> Este decréscimo resulta, fundamentalmente, da isenção de IRC de que os rendimentos obtidos pelas Instituições da Segurança Social beneficiaram a partir de 2009 (cfr. pág. 112 do Relatório da CSS).

<sup>3</sup> O que se deve, essencialmente, a um maior investimento em equipamentos sociais efectuado no âmbito do programa PARES (cfr. pág. 117 do Relatório da CSS).



*Handwritten signature and initials in blue ink.*

### 12.3.1.2.2 – Evolução das Principais Despesas

No Quadro XII.11 exibem-se os montantes da despesa na óptica da aplicação dos recursos financeiros da Segurança Social, a respectiva execução orçamental e a evolução ocorrida de 2008 para 2009.

**Quadro XII.11 – SS – Execução Orçamental das Despesas por Aplicação**

(em euros)

Despesas	Execução Orçamental de 2008 (1)	Orçamento Corrigido de 2009 (2)	Execução Orçamental de 2009 (3)	Δ Homóloga 09/08 (%) (4)=[(3)-(1)]/(1)*100	Taxa de Execução (5)=(3)/(2)*100
Pensões	12.818.152.019,84	13.469.032.929,00	13.464.650.407,59	5,0%	100,0%
Sobrevivência	1.840.565.381,55	1.958.118.909,00	1.956.820.410,72	6,3%	99,9%
Invalidez	1.426.259.419,37	1.422.334.160,00	1.421.228.008,53	(0,4%)	99,9%
Velhice	9.551.327.218,92	10.088.579.860,00	10.086.601.988,34	5,6%	100,0%
Sub. Desemp. e Apoio ao Emprego	1.566.573.558,23	2.046.753.642,00	2.045.184.905,33	30,6%	99,9%
Ação social	1.479.810.241,51	1.681.725.598,31	1.616.566.019,68	9,2%	96,1%
Subsídio de doença	429.028.367,32	451.861.000,00	450.767.976,09	5,1%	99,8%
Abono de família	823.266.524,66	1.001.046.441,00	1.000.023.813,31	21,5%	99,9%
Rendimento Social de Inserção	425.721.037,15	508.035.098,71	507.708.937,27	19,3%	99,9%
Complemento solidário para idosos	110.503.910,25	227.229.548,00	227.178.854,56	105,6%	100,0%
Outras prestações	635.468.395,95	771.166.418,00	766.348.498,94	20,6%	99,4%
Emprego e Formação profissional	1.234.669.814,60	1.737.543.531,72	1.699.523.771,29	37,7%	97,8%
Administração	411.912.264,24	414.096.729,00	396.680.337,94	(3,7%)	95,8%
Outras despesas	103.437.375,06	132.990.398,04	95.140.713,57	(8,0%)	71,5%
<b>Total da despesa efectiva</b>	<b>20.038.543.508,81</b>	<b>22.441.481.333,78</b>	<b>22.269.774.235,57</b>	<b>11,1%</b>	<b>99,2%</b>
Activos Financeiros	6.762.635.181,92	10.088.017.986,28	7.219.602.552,24	6,8%	71,6%
Passivos Financeiros	0,00	100.000.000,00	88.000.000,00	-	88,0%
<b>Total da despesa</b>	<b>26.801.178.690,73</b>	<b>32.629.499.320,06</b>	<b>29.577.376.787,81</b>	<b>10,4%</b>	<b>90,6%</b>

Fonte: Mapa 26-A da CGE de 2009.

Relativamente à despesa efectiva, as “Pensões” e o “Complemento solidário para idosos” apresentaram um grau de execução orçamental próximo dos 100,0%; as rubricas “Subsídio de desemprego e apoio ao emprego”, “Abono de Família” e “Rendimento social de inserção” atingiram uma execução de 99,9%; os gastos previstos para o “Subsídio de Doença” foram executados em 99,8%; as “Outras Prestações” executaram 99,4% das despesas inscritas no orçamento; a realização das despesas relativas à parcela “Emprego e formação profissional” fixou-se nos 97,8%; e as despesas relativas à “Acção social” foram executadas a 96,1%. As mais baixas taxas de execução orçamental respeitam aos gastos com “Administração” que registaram uma execução de 95,8% e com “Outras Despesas” com 71,5%.

Na análise dos pesos relativos no total das despesas e confronto com os pesos verificados no ano transacto, destaque para a componente de “Pensões” responsável, em 2009, por 45,5% dos gastos totais (2,3 pontos percentuais inferior ao verificado em 2008), traduzindo-se, em valor absoluto, em cerca de € 13.464,7 milhões. A segunda parcela mais relevante nos gastos efectuados neste ano foi a relativa aos “Activos financeiros” com um peso 24,4% nas despesas totais do sistema, ainda assim 0,8 pontos percentuais abaixo do verificado em 2008. O “Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego” constituiu-se como a terceira maior parcela das despesas, representando 6,9% (5,8% em 2008). Seguem-se as despesas com “Emprego e Formação Profissional” que absorveram 5,7% do total (4,6% no ano anterior), a rubrica relativa à “Acção Social” com 5,5% (idêntico ao peso registado em 2008), o

“*Abono de Família*” com 3,4% (3,1% em 2008), as “*Outras Prestações*”<sup>1</sup> com 2,6% (mais 0,2 pontos percentuais que no ano anterior), o “*Rendimento Social de Inserção*” com 1,7% do total (aumento de 0,1 pontos percentuais face a 2008), o “*Subsídio de doença*” com um peso de 1,5% (1,6% em 2008). A rubrica “*Administração*” ficou-se pelo 1,3% (menos 0,2 pontos percentuais que no ano transacto), o “*Complemento solidário para idosos*” representou 0,8% das despesas, cerca do dobro do peso detido em 2008 e, finalmente, as “*Outras Despesas*” significaram 0,3% do total despendido (0,4% em 2008).

Comparando os montantes de cada componente da despesa realizada em 2009, com as efectuadas em 2008, observa-se o seguinte:

- ◆ A parcela correspondente ao “*Complemento solidário para idosos*” apresenta a maior variação homóloga dos gastos aqui considerados com um crescimento de 105,6% a que corresponde, em termos absolutos, um aumento de cerca de € 116,7 milhões. Este crescimento decorre, em particular, do aumento do número de beneficiários abrangidos por esta medida, da actualização de 3,33% efectuada ao valor deste complemento<sup>2</sup> e da simplificação do processo de candidatura<sup>3</sup>;
- ◆ As despesas inerentes ao “*Emprego e Formação Profissional*” registaram o segundo maior crescimento (37,7%) tendo sido canalizados cerca de € 1.699,5 milhões, mais cerca de € 464,9 milhões que em 2008. Note-se que, em 2008, estas despesas haviam caído cerca de 1,6% face a 2007;
- ◆ Também no “*Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego*” se registou, em relação ao ano anterior, um acréscimo significativo das despesas, na ordem dos 30,6% (no período homólogo anterior tinham decrescido cerca de 7,0%), que, em valor absoluto, significou um aumento de, aproximadamente, € 478,6 milhões, fixando-se os gastos de 2009 na ordem dos € 2.045,2 milhões. Esta variação é reflexo da conjuntura de crise económica e consequente aumento do desemprego que se fez sentir no decurso do ano económico em análise;
- ◆ A componente relativa ao “*Abono de Família*” apresenta uma variação homóloga de 21,5% (24,0% em 2008) a que corresponde, em termos absolutos, um aumento de cerca de € 176,8 milhões. Este crescimento reflecte, não só o aumento do número de beneficiários e descendentes verificado em todas as prestações<sup>4</sup>, mas também a respectiva taxa de actualização anual e a vigência do Decreto-Lei n.º 308-A/2007, de 5 de Setembro, que estabelece medidas de incentivo à natalidade e de apoio às famílias mais numerosas, designadamente, o reconhecimento do direito ao abono de família pré-natal uma vez atingida a 13.ª semana de gestação;
- ◆ Mesmo tendo sido desta parcela autonomizada a prestação relativa ao “*Complemento solidário para idosos*” que, como atrás referido, mais que duplicou os seus gastos de 2008 para 2009, os gastos referentes a “*Outras Prestações*”<sup>5</sup>, ascenderam a quase € 766,3 milhões, registando um

---

<sup>1</sup> Foi autonomizado desta parcela as prestações relativas ao “*Complemento Solidário para Idosos*”.

<sup>2</sup> Cfr. Portaria n.º 1547/2008, de 31 de Dezembro.

<sup>3</sup> Cfr. Relatório da Conta da Segurança Social 2009, pág. 92.

<sup>4</sup> Cfr. Decreto-Lei. n.º 41/2006, de 21 de Fevereiro, regulamentado pela Portaria n.º 458/2006, de 18 de Maio, que permitiram a equiparação de cidadãos estrangeiros (portadores de títulos válidos de permanência no país) para efeitos de atribuição de abono de família a crianças e jovens.

<sup>5</sup> As prestações financeiramente mais relevantes, aqui incluídas, são “*Subsídio de Maternidade*” (€ 375,8 milhões), “*Subsídio por Morte*” (€ 215,7 milhões) e “*Subsídio Familiar a crianças e jovens com deficiência – bonificação*” (€ 67,0 milhões).



crescimento de 20,6% face a 2008, a que corresponde um aumento em valor absoluto na ordem dos € 130,9 milhões;

- ◆ As despesas com “*Rendimento Social de Inserção*” remontaram a cerca de € 507,7 milhões, apresentando uma variação homóloga positiva dos gastos de cerca de 19,3%, ou seja, cerca de mais € 82,0 milhões do que o verificado em 2008. Esta evolução é explicada pelo crescimento, face a 2008, em cerca de 18,4% do número de famílias (variável que já tinha registado um incremento de 15,0% em 2007) e de 15,7% do número de beneficiários (que tinha crescido 12,2% em 2007) que recorreram a esta prestação (mais 55.696 indivíduos que no ano anterior), conforme quadro abaixo:

Quadro XII.12 – SS – Dados Físicos do RSI

(em número)

	2007	2008	2009	Δ Homóloga 08/07	Δ Homóloga 09/08
<b>Beneficiários</b>	315.783	354.190	409.886	12,2%	15,7%
<b>Famílias</b>	117.740	135.422	160.315	15,0%	18,4%

Fonte: ISS, IP, Relatórios Anuais de Execução do RSI de 2007, 2008 e 2009.

- ◆ As despesas com a “*Acção Social*” (respeitantes, maioritariamente, a acordos de cooperação contratualizados com as IPSS) atingiram, em 2009, aproximadamente € 1.616,6 milhões, registando um acréscimo face ao ano anterior de 9,2% (mais cerca de € 136,8 milhões);
- ◆ Em 2009, os gastos efectuados com o “*Subsídio de Doença*” ascenderam a cerca de € 450,8 milhões, revelando um acréscimo de cerca de 5,1% face a 2008 (mais cerca de € 21,7 milhões), o que revela a inversão da tendência que se vinha verificando desde 2004 (em 2008 estes gastos tinham recuado 4,9%) após a entrada em vigor, neste ano, do novo regime de protecção social na doença<sup>1</sup> que dá prioridade à protecção das doenças de longa duração e produz alterações no número de dias subsidiados e no salário médio que serve de base ao cálculo das prestações<sup>2</sup>;
- ◆ Relativamente a 2008, as “*Pensões*”<sup>3</sup> registaram um acréscimo de cerca de € 646,5 milhões, a que corresponde uma variação homóloga de 5,0% (em 2008 a variação foi de 5,8%). As pensões de *Velhice* foram as que registaram um maior crescimento em termos absoluto (€ 535,3 milhões), representando 74,9% do volume total destes encargos e cerca de 45,3% da despesa efectiva do SSS. O contínuo agravamento dos gastos relativos a estas prestações é consequência, em larga medida, das transformações da estrutura demográfica da população do país e do surgimento de novos factores de carácter socioeconómico que tendem a onerar

<sup>1</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de Fevereiro, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 146/2005, de 26 de Agosto.

<sup>2</sup> Segundo o relatório da CSS/2008 a diminuição do número de dias processados (passaram de uma média de 61 dias em 2007 para 56 dias em 2008) e o reforço das acções de fiscalização nas situações de baixa médica justificam, também, a evolução verificada nestas despesas.

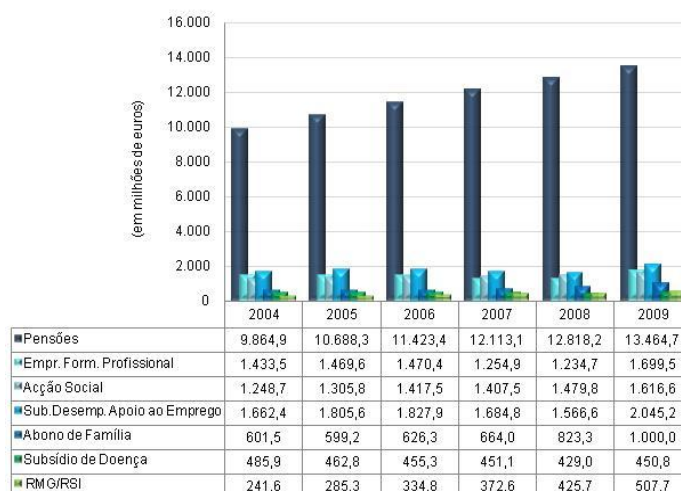
<sup>3</sup> A variação homóloga mais expressiva foi observada na eventualidade *Velhice* com 5,6% (o que representa, em termos absolutos, um aumento de cerca de € 535,3 milhões), seguindo-se a *Sobrevivência* com 6,3% (mais € 116,3 milhões que em 2008) e a *Invalidez*, onde se registou um decréscimo face ao ano anterior de 0,4% (menos cerca de € 5,0 milhões).

substancialmente o sistema<sup>1</sup>, incorporando, cumulativamente, a aplicação do princípio da convergência das pensões mínimas<sup>2</sup> para valores indexados à Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG)<sup>3</sup> consagrado na LBSS. De notar que do total dos cerca de € 2.231,2 milhões de acréscimo verificados na despesa efectiva, de 2008 para 2009, 29,0%<sup>4</sup> são reflexo do aumento da rubrica “Pensões” (veja-se adiante no ponto 12.7);

- ◆ As despesas com “Administração” atingiram, em 2009, os € 396,7 milhões, apresentando um decréscimo, em termos homólogos, de 3,7% (menos cerca de € 15,2 milhões que em 2008);
- ◆ Finalmente a rubrica residual “Outras Despesas” (onde se incluem, por exemplo, o PIDDAC e a componente social pré-escolar, paga ao Ministério Educação) apresenta, face a 2008, a maior variação negativa (8,0%, ou seja, menos cerca de € 8,3 milhões), ascendendo os seus gastos a aproximadamente € 95,1 milhões.

No Gráfico XII.4 exhibe-se a evolução das componentes mais significativas dos gastos, no período de 2004 e 2009:

**Gráfico XII.4 – SS – Evolução das principais Despesas no período 2004/2009**



Fonte: CSS/2004 a CSS/2009.

As despesas realizadas com as “Pensões” e “Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego” representam cerca de 75,9% do acréscimo das despesas efectivas 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%), o que representa 68,6% do total do acréscimo verificado neste período no grupo de despesas aqui analisado; enquanto no que

<sup>1</sup> Por exemplo, a entrada na idade de reforma de beneficiários com períodos contributivos mais longos e remunerações mais elevadas ao longo da sua carreira contributiva.

<sup>2</sup> Relativas a Velhice, Invalidez, Pensão Social e ao Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA).

<sup>3</sup> Anteriormente designado por Salário Mínimo Nacional (SMN).

<sup>4</sup> Em 2008 esse contributo foi substancialmente superior, cifrando-se em 78,7%. Em 2009, outras duas parcelas tiveram preponderância no contributo para o aumento das despesas efectivas do sistema: o “Subsídio de desemprego e apoio ao emprego” com 21,5% e o “Emprego e formação profissional” com 20,8%.



respeita à segunda, mais condicionada por factores conjunturais, o aumento foi de € 382,8 milhões (7,3% do incremento verificado) o que representa uma taxa média de crescimento no período de 4,2%. Comparando os anos de 2004 e 2009 verifica-se que as despesas com “Acção Social” aumentaram € 367,9 milhões (crescimento médio de 5,3%), as destinadas ao “Abono de Família” subiram € 398,5 milhões (crescimento médio de 10,7%), os gastos relativos ao “RSI” registaram um aumento de cerca de € 266,1 milhões (o que significa que o RSI é a prestação que, em termos médios, mais cresceu: 16%), as despesas com “Emprego e Formação Profissional” registaram um aumento de cerca de € 266 milhões (o que reflecte um crescimento médio anual na ordem dos 3,5%), enquanto no “Subsidio de Doença” se verificou um quebra de € 35,1 milhões, correspondente a um crescimento médio negativo na ordem dos 1,5%.

### 12.3.2 – Execução Orçamental das Receitas e Despesas das componentes do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania

Neste ponto efectua-se uma análise sucinta das principais matérias relativas à cobrança de receitas e à execução de despesas, realizadas em 2009, em cada uma das componentes do Sistema Previdencial e dos subsistemas que integram o Sistema de Protecção Social de Cidadania.

Tendo em atenção o acolhimento<sup>1</sup> da recomendação formulada em sede de Parecer sobre a CGE de 2006<sup>2</sup> e reiterada no Parecer sobre a CGE de 2007<sup>3</sup>, de se proceder à inscrição, nos mapas legais<sup>4</sup>, dos capítulos e dos agrupamentos necessários à evidência das transferências entre os subsistemas e/ou componentes dos respectivos Sistemas de Segurança Social, o montante total das receitas inscrito no Mapa X e o valor total das despesas constante do Mapa XII, não coincidem com os valores totais resultantes do somatório das parcelas de cada um dos Mapas legais derivados (Mapas XIII e XIV), uma vez que em sede de consolidação orçamental, aquelas transferências correntes e de capital (receita e despesa intra-sistemas/subsistemas), bem como as outras receitas e as outras despesas recíprocas e internas ao perímetro do OSS<sup>5</sup> foram anuladas<sup>6</sup>.

Sublinha-se que não existe correspondência entre os montantes considerados como receita e despesa efectiva patenteados neste Parecer e os considerados pelo IGFSS no Relatório Analítico da CSS de 2009, uma vez que aquele Instituto não considerou na receita e na despesa efectiva de cada uma das componentes do Sistema Previdencial e de cada um dos subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania as transferências entre Sistemas/Subsistemas. A metodologia adoptada no presente Parecer considera aqueles valores como receita e despesas efectiva, dado que se está a analisar cada componente/subsistema individualmente. Além do mais, encontrando-se previstas aquelas

<sup>1</sup> No decurso de 2008, através da sua implementação no orçamento para 2009.

<sup>2</sup> Cfr. Recomendação 78-PCGE/2006, Parecer sobre a CGE de 2006, Volume I, pág. 236, e Volume II, pág. XII.40, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>3</sup> Cfr. Recomendação 59-PCGE/2007, Parecer sobre a CGE de 2007, Volume I, pág. 183, e Volume II, pág. XII.23, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>4</sup> Mapas legais derivados XIII – “Receitas de cada subsistema, por classificação económica” e XIV – “Despesas de cada subsistema, por classificação económica”.

<sup>5</sup> Procedimento que resulta do acolhimento da Recomendação n.º 60-PCGE/2008, Parecer sobre a CGE de 2008, Volume I, pág. 220, e Volume II, pág. XII.26, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>6</sup> A diferença consiste, portanto, quer na receita, quer na despesa, no somatório do valor das transferências internas entre os sistemas/subsistemas no montante de cerca de € 694,3 milhões, com o montante de cerca de € 1,8 milhões relativo às operações orçamentais recíprocas, onde se inclui o arrendamento do Edifício Taguspark. Nas variações homólogas que se calculam relativamente às receitas e despesas efectivas, foram tidas em consideração estas alterações metodológicas.

transferências na lei do financiamento para as componentes do Sistema Previdencial e despesas do Subsistema de Solidariedade, as mesmas são realmente receitas e despesas efectivas de cada um. Quanto às transferências entre os diversos subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania, a lei é omissa. No entanto, a verificarem-se, terão de ser consideradas também receitas e despesas efectivas de cada um dos subsistemas, pois quando um subsistema é financiado por outro, por défice de financiamento, esse montante é utilizado para pagar despesas efectivas, ou seja, caso a metodologia utilizada fosse a de reforçar as transferências do Orçamento do Estado, por via de alterações orçamentais, esse financiamento seria sempre receita efectiva.

Assim, tendo em conta as diferentes metodologias adoptadas para efeitos de cálculo das variações homólogas constantes deste Parecer, as transferências entre Sistemas /Subsistemas ocorridas em 2008 foram também consideradas receitas e despesas efectivas de cada um daqueles Sistemas /Subsistemas.

No quadro XII.13 apresentam-se as despesas e receitas dos subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania e das componentes do Sistema de Repartição. Saliente-se que, pela razão atrás elencada, os montantes das transferências intra-sistemas/subsistemas que se encontra destacada no citado quadro, estão incluídos nos capítulos e agrupamentos relativos a “*Transferências correntes*” e “*Transferências de capital*”<sup>1</sup>, sendo, portanto, a sua menção apenas informativa.

No que respeita às **receitas**, de um total de cerca de € 32.155,4 milhões auferidos pelo SSS no decurso do ano económico de 2009, o Sistema Previdencial representa 73,6% ou seja, cerca de € 23.666,8 milhões, enquanto o Sistema de Protecção Social de Cidadania se fica pelos 26,4%, com cerca de € 8.488,6 milhões repartidos pelos três subsistemas que o integram. No que concerne às **despesas** a distribuição apresenta-se proporcional à verificada nas receitas, sendo que de um total de cerca de € 30.273,4 milhões aplicados em 2009, 72,6% respeita a gastos realizados no âmbito do Sistema Previdencial (cerca de € 21.968,4 milhões), tendo os restantes 27,4% sido encaminhados para o Sistema de Protecção Social de Cidadania (cerca de € 8.305,0 milhões).

---

<sup>1</sup> Respectivamente grupo e subagrupamento –*Segurança Social*”.





# Tribunal de Contas

*Handwritten signature and initials in blue ink.*

## Quadro XII.13 – SS – Execução Orçamental das receitas e das despesas, por componentes do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania

(em milhares de euros)

Designação	Sistema Previdencial				Sistema de Protecção Social de Cidadania							
	Repartição		Capitalização		Solidariedade		Protecção Familiar		Acção Social			
	Execução	%	Execução	%	Execução	%	Execução	%	Execução	%		
<b>Cap.</b>	<b>Receitas Correntes</b>											
03	Cont.p/ SS, CGA, ADSE	12.746.311,80	100,3	385.415,92	100,0	-	-	-	-	-	-	
04	Taxas, multas out. penalidades	99.912,41	131,0	-	-	12,58	79,4	12,57	40,3	22,27	22,1	
05	Rendim. da propriedade	49.061,63	93,6	312.843,25	88,9	-	-	-	-	1.413,69	53,9	
06	Transferências correntes	1.673.180,63	96,8	-	-	4.770.852,54	97,1	1.486.553,20	91,8	1.686.078,93	97,2	
07	Venda bens e serv. correntes	329,57	25,7	31,41	32,9	0,00	0,00	0,00	0,0	8.495,53	107,4	
08	Outras receitas correntes	16.086,54	120,0	-	-	1.866,04	999,0	3.646,41	250,0	394,95	198,0	
	<b>Receitas de Capital</b>											
09	Venda de bens investimento	3.872,67	15,5	0,00	0,0	-	-	-	-	0,00	0,0	
10	Transferências de capital	0,00	0,0	130.579,84	19,4	-	-	-	-	13.225,42	48,9	
11	Activos financeiros	100.000,00	99,5	6.626.371,88	80,7	-	-	-	-	0,00	0,0	
12	Passivos Financeiros	88.000,00	88,0	-	-	-	-	-	-	-	-	
13	Outras receitas de capital	15,85	587,4	-	-	-	-	-	-	0,00	0,0	
	<b>Outras Receitas</b>											
15	Rep. n/ abat. pagamentos	94.107,81	88,7	-	-	23.666,18	104,6	31.756,58	98,0	5.473,70	85,2	
16	Saldo da ger. anterior	877.997,22	100,0	462.667,32	100,0	69.935,50	100,0	0,00	0,0	385.216,74	100,0	
	<b>Total</b>	<b>15.748.876,15</b>	<b>99,8</b>	<b>7.917.909,62</b>	<b>78,4</b>	<b>4.866.332,84</b>	<b>97,24</b>	<b>1.521.968,77</b>	<b>92,1</b>	<b>2.100.321,22</b>	<b>97,1</b>	
<b>Despesas</b>	<b>Despesas Correntes</b>											
01	Despesas com pessoal	181.781,52	99,3	1.352,33	90,8	63.330,72	94,8	20.923,85	95,4	99.115,33	96,1	
02	Aquis. de bens e serviços	51.335,43	93,7	1.055,69	57,4	17.045,63	91,2	5.731,96	92,6	38.841,15	85,5	
03	Juros e out. encargos	136,34	39,8	2.738,52	80,8	26,48	64,2	8,94	64,1	14,16	66,9	
04	Transferências correntes	13.246.057,56	100,0	-	-	4.777.307,55	97,6	1.494.626,06	92,1	1.680.766,86	94,8	
05	Subsídios	1.011.390,40	96,5	-	-	677,75	96,2	228,71	96,2	22.999,46	46,6	
06	Outras desp. correntes	10.269,41	91,8	13,65	76,7	938,43	78,0	316,68	79,2	2.299,39	84,4	
	<b>Despesas de Capital</b>											
07	Aquisição bens de capital	22.197,45	65,01	118,90	36,0	404,77	75,4	132,59	75,6	4.854,77	29,7	
08	Transferências de capital	132.350,14	19,62	-	-	6.601,51	100,0	-	-	67.853,52	72,6	
09	Activos financeiros	14,77	2,85	7.219.587,78	71,6	-	-	-	-	-	-	
10	Passivos Financeiros	88.000,00	88,0	-	-	-	-	-	-	-	-	
	<b>Total</b>	<b>14.743.533,03</b>	<b>96,0</b>	<b>7.224.866,88</b>	<b>71,6</b>	<b>4.866.332,84</b>	<b>97,5</b>	<b>1.521.968,77</b>	<b>92,1</b>	<b>1.916.744,64</b>	<b>92,0</b>	

### Transferências intra-Sistemas/Subsistemas (RECEITAS)

06	Transf. do Subsistema de Solidariedade	356.225,30	93,1								
10	Transf da componente Repartição			130.579,80	19,4						
06	Transf do Subsistema Acção Social	19.549,80	93,1			128.094,00	53,8	59.809,20	31,2		

### Transferências intra-Sistemas/Subsistemas (DESPESAS)

04	Transf para componente Repartição					356.225,30	75,9			19.549,80	74,2
08	Transf para componente Capitalização			130.579,80	19,4						
04	Transf do Subsistema de Protecção Familiar									59.809,20	74,2
04	Transf do Subsistema de Solidariedade									128.094,00	74,2

Fonte: IGSSS.

### 12.3.2.1 – Sistema Previdencial – Componente Repartição

No decurso de 2009 a **receita** total arrecadada por esta componente do Sistema Previdencial remontou a cerca de € 15.748,9 milhões, sendo, em termos absolutos, o montante mais elevado de todo o SSS (49,0% das receitas totais deste subsector). O montante arrecadado no ano em análise representa um nível de execução orçamental de 99,8%, face à inscrição orçamental de cerca de € 15.785,4 milhões. A receita efectiva desta componente atingiu cerca de € 14.682,9 milhões registando um aumento face a 2008 na ordem dos 5,4%.

A parcela mais importante no valor total da receita obtida pela componente Repartição é a relativa às “*Contribuições para a Segurança Social*”, que representa cerca de 80,9% (aproximadamente, € 12.746,3 milhões) daquele volume global, a que corresponde uma taxa de execução orçamental 0,3 pontos percentuais acima do valor orçamentado que ascendeu a cerca de € 12.703,0 milhões.

A **despesa** total foi de cerca de € 14.743,5 milhões, que correspondem ao valor absoluto mais elevado no contexto do SSS (cerca de 48,7% da globalidade dos gastos realizados pela Segurança Social) e representam uma taxa de execução orçamental de 96,0%, uma vez que a previsão de despesa constante do orçamento corrigido ascendia a, aproximadamente, € 15.359,2 milhões. No que respeita à despesa efectiva verificou-se um aumento de 6,9% relativamente a igual período do ano anterior, atingindo-se o montante de cerca de € 14.655,5 milhões.

O agrupamento preponderante no total das despesas realizadas no ano de 2009 pela componente aqui analisada é o relativo às “*Transferências Correntes*”, significando 89,8% daquele montante global, ou seja, € 13.246,1 milhões (o que reflecte uma taxa de execução orçamental muito próxima dos 100%), sendo que 94,7% deste montante foi transferido para o subagrupamento “*Famílias*”<sup>1</sup>.

### 12.3.2.2 – Sistema Previdencial – Componente Capitalização

A **receita** total executada pela componente de Capitalização cifrou-se em cerca de € 7.917,9 milhões (24,6% das receitas totais cobradas em 2009), valor este que representa um nível de execução orçamental de 78,4% do respectivo orçamento na ordem dos € 10.094,6 milhões. A receita efectiva desta componente do Sistema Previdencial ascendeu a cerca de € 828,9 milhões o que representou um decréscimo homólogo de 40,1%.

Relativamente às receitas, nota para a cobrança de um valor próximo de € 385,4 milhões<sup>2</sup> (100% do montante orçamentado) provenientes de “*Contribuições para a SS*”, ao abrigo do n.º 1 do artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, 16 de Janeiro<sup>3</sup>, valor que no ano anterior atingira € 477,2 milhões. Ainda neste âmbito, destaque para o capítulo relativo aos “*Activos Financeiros*” que representa 83,7% do total das cobranças

---

<sup>1</sup> As transferências para as famílias referem-se ao pagamento de prestações sociais, tais como: pensões, subsídio de desemprego, subsídio de doença, entre outras.

<sup>2</sup> Montante que, segundo o IGFSS, significou “(...) 1,2% dos 11 pontos percentuais relativos às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem cobradas em 2009”.

<sup>3</sup> –*Reverte para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, até que aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos.*” Veja-se, complementarmente, o n.º 1 do artigo 56.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, alterada pelo artigo 14.º da Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, que determina que seja transferida para o FEFSS “(...) uma parcela de até 2 pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem.”. Sobre as transferências para o FEFSS veja-se mais informação no ponto 12.9 – Património financeiro do IGFSS.



efectuadas, ou seja, cerca de € 6.626,4 milhões, perfazendo uma taxa de execução de 80,7% face a um montante orçamentado na ordem dos € 8.206,6 milhões.

No que se refere às **despesas** para 2009, a dotação orçamental corrigida relativa a esta componente do Sistema Previdencial, foi de € 10.094,6 milhões, tendo sido executados cerca de € 7.224,9 milhões (23,9% das despesas totais realizadas no subsector), montante que traduz uma execução orçamental na ordem dos 71,6%. A despesa efectiva desta componente foi de cerca de € 5,3 milhões, 14,8% acima da observada em 2008.

A parcela mais significativa em termos de peso relativo no volume global da despesa desta componente respeita aos “*Activos Financeiros*”, aplicações que somam, no final deste ano, 99,9% daquela importância global, ou seja, cerca de € 7.219,6 milhões, o que equivale a uma taxa de realização das despesas previstas de 71,6% (o valor orçamentado para 2009 ascendeu a cerca de € 10.087,5 milhões).

### 12.3.2.3 – Subsistema de Solidariedade

As **receitas** inscritas no orçamento corrigido para 2009, relativas ao subsistema em epígrafe ascendem a cerca de € 5.004,4 milhões, tendo sido cobrados, até ao final do ano, cerca de € 4.866,3 milhões (montante que significa 15,1% do total dos recursos financeiros auferidos, neste ano, pelo SSS), o que corresponde a uma execução orçamental de 97,2%. Quanto às receitas efectivas geradas por este subsistema ascenderam a cerca de € 4.796,4 milhões, o que significou um crescimento homólogo de 11,8%.

O principal capítulo deste subsistema respeita às “*Transferências correntes*” procedentes da “*Administração central*” do Estado que equivalem a 95,4% do valor total da receita arrecadada – cerca de € 4.642,8 milhões –, o que configura um nível de execução orçamental de 99,3% uma vez que o seu orçamento ascendia a cerca de € 4.673,5 milhões.

Quanto às **despesas** realizadas em 2009 pelo subsistema em análise, ascenderam a, sensivelmente, € 4.886,3 milhões (cerca de 16,1% das despesas totais realizadas pelo SSS), valor este que, comparado com a respectiva dotação orçamental anual corrigida de cerca de € 4.990,6 milhões, reflecte um nível de execução orçamental de 97,5%. As despesas cresceram 20,1%, face a 2008.

O agrupamento predominante no conjunto dos gastos efectuados, que representou, neste período, cerca de 98,2% do total dos gastos efectuados, respeita às “*Transferências Correntes*”<sup>1</sup>, fracção que corresponde, em valor absoluto, a € 4.777,3 milhões e traduz uma taxa de execução orçamental de 97,6%.

<sup>1</sup> O valor mais significativo deste agrupamento das despesas (cerca de € 4.386,7 milhões) foi canalizado para o subagrupamento “*Famílias*” e corresponde ao pagamento de pensões (regime não contributivo e regimes especiais); complementos sociais (relativos às pensões cujo valor é inferior à pensão social); Rendimento Social de Inserção; subsídio de funeral, subsídio por morte e subsídio de renda; abono de família, etc.. O subagrupamento “*Segurança Social*” (relativo às transferências ocorridas entre os sistemas/subsistemas) ascendeu a cerca de € 356,2 milhões; o relativo às “*Instituições sem fins lucrativos*” arrecadou cerca de € 27,2 milhões, enquanto para a “*Administração central*” foram canalizados quase € 1,5 milhões.

#### 12.3.2.4 – Subsistema de Protecção Familiar

Em 2009 a **receita** total arrecadada pelo subsistema aqui em análise atingiu cerca de € 1.522,0 milhões (importância que representa 4,7% do total das receitas do SSS), o que traduz, em confronto com o respectivo orçamento anual corrigido de cerca de € 1.652,5 milhões, uma taxa de cobrança de 92,1%. A receita superou em 21,4% a alcançada em 2008.

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 significa 97,7% do volume global arrecadado e corresponde a uma taxa de execução orçamental próxima de 91,8%. De notar que, deste montante, cerca de 96,0% (€ 1.426,7 milhões) são oriundos da “*Administração central*” e os restantes 4,0% (€ 59,8 milhões) relativos a transferências provenientes do subsistema de Acção Social.

Em 2009, as **despesas** realizadas no âmbito do subsistema em apreço atingiram um valor semelhante ao registado nas receitas (cerca de € 1.522,0 milhões, o que traduz 5,0% das despesas totais realizadas no SSS), montante que, confrontado com a correspondente inscrição orçamental corrigida de, aproximadamente, € 1.652,5 milhões, representa uma taxa de execução orçamental na ordem dos 92,1%. A despesa cresceu, relativamente a 2008, cerca de € 216,6 milhões, o que em termos homólogos reflecte um aumento de 16,6%.

As “*Transferências Correntes*” são o agrupamento hegemónico nos gastos efectuados por este subsistema, com um montante de, aproximadamente, € 1.494,6 milhões<sup>1</sup> correspondentes a 98,2% daquele total e apresentam uma taxa de execução orçamental de 92,1%.

#### 12.3.2.5 – Subsistema de Acção Social

O montante total da **receita** obtida por este subsistema no decurso de 2009 remontou a cerca de € 2.100,3 milhões (6,5% da totalidade das receitas deste subsector do Estado), valor que reflecte um grau de execução orçamental de 97,1% do orçamento anual corrigido, fixado em € 2.163,4 milhões. No que respeita à receita efectiva atingiu cerca de € 1.715,1 milhões, o que perfaz um incremento de 1,9% se comparada com a alcançada em 2008.

As “*Transferências Correntes*” são a parcela preponderante dos recursos obtidos representando cerca de 80,3% da sua totalidade, ou seja, cerca de € 1.686,1 milhões<sup>2</sup>, valor que configura uma taxa de execução orçamental próxima de 97,2%. As “*Receitas de capital*”, com um valor cobrado de cerca de € 13,2 milhões (48,9% das previsões inscritas no orçamento corrigido para 2009) representam 0,6% daquele total, enquanto as demais parcelas (não considerando a integração do *saldo de gerências anteriores* que ascendeu a cerca de € 385,2 milhões, ou seja, 18,3% da receita total) significam, no seu conjunto, os restantes 1,4% da receita cobrada no ano aqui em apreço.

As **despesas** totais efectuadas em 2009 no âmbito deste subsistema ascenderam a cerca de € 1.916,7 milhões (cerca de 6,3% do total dos gastos realizados na Segurança Social), o que traduz um nível de execução orçamental de 92,0% face aos € 2.083,4 milhões inscritos no orçamento corrigido para este ano. A despesa revela um acréscimo de € 339,1 milhões face à apurada no período homólogo anterior, ou seja, um acréscimo de 21,5%.

---

<sup>1</sup> Uma quantia aproximada de € 1.494,1 milhões foi direccionada para o subagrupamento “*Famílias*” para pagamento de prestações relativas a abonos e complementos familiares (deficiência e dependência), etc..

<sup>2</sup> Cerca de € 1.524,6 milhões provêm do OE e cerca de € 161,5 milhões da SCML.



O agrupamento “*Transferências Correntes*” é o que denota o maior peso relativo na despesa total realizada nesta área da SS (cerca de 87,7% do montante total despendido em 2009), equivalendo, em termos absolutos, a cerca de € 1.680,8 milhões<sup>1</sup>, montante que representa um grau de realização das despesas previstas de 94,8%. A componente referente às “*Despesas com o pessoal*” exhibe o segundo maior volume de gastos aqui realizados, significando 5,2% do seu valor global, ou seja, cerca de € 99,1 milhões, a que corresponde uma taxa de execução orçamental de 96,1%.

### 12.3.3 – Saldo de Execução Orçamental

#### 12.3.3.1 – Apuramento do valor dos saldos<sup>2</sup>

No quadro seguinte expõem-se, relativamente ao último triénio, a composição dos saldos (com e sem aplicação em despesa) e apuram-se os saldos de execução orçamental acumulados.

Quadro XII.14 – SS – Saldos Consolidados no triénio 2007/2009

(em milhares de euros)

	Designação	2007	2008	2009
1	<b>Saldo inicial acumulado de execução orçamental</b>	<b>2.060.863,7</b>	<b>2.461.392,8</b>	<b>2.481.693,2</b>
2	Regularização do saldo do ano anterior	1.147,4	0,0	0,0
3	<b>Saldo do ano anterior ajustado (1)-(2)</b>	<b>2.059.716,3</b>	<b>2.461.392,8</b>	<b>2.481.693,2</b>
4	Saldo orçamental de anos anteriores integrado	1.210.043,9	1.374.875,0	1.795.816,8
5	Saldo orçamental de anos anteriores não integrado	849.672,5	1.086.517,8	685.876,4
6	<i>Receita do ano</i>	21.934.543,2	26.821.479,1	29.663.522,4
7	<i>Despesa do ano</i>	21.532.866,8	26.801.178,7	29.577.376,8
8	Saldo de execução orçamental do ano (6)-(7)	401.676,4	20.300,4	86.145,6
9	Saldo de execução orçamental do ano com saldo integrado (8)+(4)	1.611.720,3	1.395.175,4	1.881.962,4
10	<b>Saldo final acumulado de execução orçamental (9)+(5)</b>	<b>2.461.392,8</b>	<b>2.481.693,2</b>	<b>2.567.838,8</b>

Fonte: CSS/2007 a CSS/2009.

O saldo de execução orçamental do ano de 2009 regista um crescimento de 324,4% face ao período homólogo, fixando-se em € 86,1 milhões, enquanto o saldo acumulado de execução orçamental apresentou ao longo do triénio aqui analisado uma tendência de crescimento, registando de 2008 para 2009 um acréscimo de 3,5% (tinha aumentado de 0,8% no período anterior).

No quadro seguinte inscreve-se o apuramento do valor dos saldos finais acumulados de execução orçamental por componente do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania.

<sup>1</sup> Cerca de € 1.298,8 milhões destinaram-se a “*Instituições sem fins lucrativos*” e correspondem a transferências relativas a acordos de cooperação, celebrados entre os Centros Distritais e aquelas Instituições, no âmbito dos serviços de acção social contratualizados, designadamente, nas áreas: crianças e jovens, família e comunidade, invalidez e reabilitação e velhice. Cerca de € 109,0 milhões foram direccionados para as “*Famílias*”, sensivelmente € 55,9 milhões para a “*Administração central*” e cerca de € 5,5 milhões para a “*Administração local*”. Há ainda a considerar o montante relativo a transferências efectuadas para outros sistemas/subsistemas que ascendeu a cerca de € 207,5 milhões: quase € 19,6 milhões para a componente de Repartição do Sistema Previdencial; cerca de € 59,8 milhões para o subsistema de Protecção Familiar; e aproximadamente € 128,1 milhões para o subsistema de Solidariedade, sendo que a primeira parcela corresponde a excedentes do sistema e as outras duas destinaram-se a colmatar défices de financiamento dos subsistemas em apreço.

<sup>2</sup> O apuramento do valor dos saldos nesta óptica difere do efectuado no ponto 12.3.3.3 (saldo de execução efectiva) uma vez que considera os activos e os passivos financeiros bem como a integração de saldos de anos anteriores.

**Quadro XII.15 – SS – Saldos globais por componente do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania**

(em milhares de euros)

	Designação	Sistema Previdencial		Sistema de Protecção Social de Cidadania			Total
		Repartição	Capitalização	Protecção Familiar	Solidariedade	Acção Social	
1	Saldo inicial acumulado de execução orçamental	1.317.916,5	462.667,3	0,0	69.935,5	631.173,7	2.481.693,0
2	Saldo orçamental de anos anteriores integrado	877.997,2	462.667,3	0,0	69.935,5	385.216,7	1.795.816,7
3	Saldo orçamental de anos anteriores não integrado	439.919,3	0,0	0,0	0,0	245.957,0	685.876,3
4	Receita do ano	14.870.879,0	7.455.242,3	1.521.968,8	4.796.397,3	1.715.104,5	30.359.591,9
5	Despesa do ano	14.743.533,0	7.224.866,9	1.521.968,8	4.866.332,8	1.916.744,6	30.273.446,1
6	Saldo de execução orçamental do ano (4)-(5)	127.346,0	230.375,4	0,0	(69.935,5)	(201.640,1)	86.145,8
7	Saldo de execução orçamental do ano com saldo integrado (6)+(2)	1.005.343,2	693.042,7	0,0	0,0	183.576,6	1.881.962,5
<b>8</b>	<b>Saldo final acumulado de execução orçamental (7)+(3)</b>	<b>1.445.262,5</b>	<b>693.042,7</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>429.533,6</b>	<b>2.567.838,8</b>

Fonte: OSS/2009 e CGE/2009.

No que respeita à componente Repartição do Sistema Previdencial, o total das receitas arrecadadas no ano, incluindo as transferências efectuadas entre os subsistemas, foram suficientes para fazer face às despesas, saldando-se a execução orçamental do ano em cerca de € 127,3 milhões, enquanto a componente de Capitalização apresenta um saldo positivo de, aproximadamente, € 230,4 milhões.

No que respeita ao Sistema de Protecção Social de Cidadania, destaca-se o seguinte:

- ◆ O saldo anual do subsistema de Solidariedade apresentou-se negativo no montante de cerca de € 69,9 milhões;
- ◆ No que respeita ao subsistema de Acção Social o saldo em análise foi negativo em cerca de € 201,6 milhões;
- ◆ Finalmente, o subsistema de Protecção Familiar apresenta um saldo nulo.

Em 2009 foi integrado saldo relativo a anos anteriores no montante de, aproximadamente, € 1.795,8 milhões, o que significou 72,4% do saldo acumulado de execução orçamental apurado em 2008 (cerca de € 2.481,7 milhões), sendo que ambas as componentes do Sistema Previdencial e todos os subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania, com excepção do de Protecção Familiar, fizeram uso dessa receita nos respectivos orçamentos. A maior parcela do citado saldo foi integrada pela componente de Repartição, cerca de € 878,0 milhões, correspondente a cerca de 48,9% do saldo total integrado no ano, enquanto a componente de Capitalização integrou a totalidade dos cerca de € 462,7 milhões que tinha disponíveis (25,8% do total integrado). Como salientado o subsistema de Protecção Familiar não utilizou qualquer saldo acumulado (o seu saldo acumulado era nulo), enquanto por conta do subsistema de Solidariedade foram utilizados cerca de € 69,9 milhões, ou seja, a totalidade do que se encontrava disponível, e o subsistema de Acção Social aplicou em despesa 61,0% dos cerca de € 631,2 milhões que detinha em saldo, ou seja, cerca de € 385,2 milhões, o que corresponde a 21,5% da globalidade do saldo orçamental integrado.

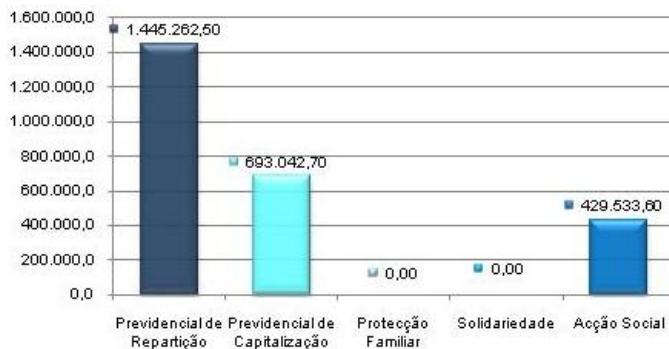
No gráfico que a seguir se exhibe é possível verificar que a parcela mais relevante do saldo final acumulado de execução orçamental, no montante de, sensivelmente, € 2.567,8 milhões, é o relativo à componente de Repartição com cerca de 56,3% do total (correspondente, em valor absoluto, a cerca de € 1.445,3 milhões), seguindo-se os montantes relativos aos saldos da componente de Capitalização cujo peso relativo no total do saldo final de execução orçamental ascende a 27,0% (aproximadamente



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

€ 693,0 milhões) e o saldo do subsistema de Acção Social pesa 16,7% (cerca de € 429,5 milhões). O subsistema de Protecção Familiar e o subsistema de Solidariedade apresentam saldos nulos.

Gráfico XII.5 – SS – Repartição do Saldo de Execução Orçamental (em milhares de €)



Fonte: CSS/2009.

### 12.3.3.2 – Comparação de saldos entre documentos de prestação de contas

O quadro seguinte apresenta-se a concordância dos saldos iniciais e finais de execução orçamental, constantes do Mapa de fluxos de caixa (Mapa 7.3 do POCISSSS<sup>1</sup>) e os mesmos relativos aos saldos consolidados acumulados de execução orçamental evidenciados na conta consolidada de execução orçamental no ano 2009 (Mapa XXII da LEO<sup>2</sup>).

<sup>1</sup> Mapa que reflecte todos os recebimentos e pagamentos ocorridos no exercício, quer se reportem à execução orçamental quer a operações de tesouraria, evidenciando os correspondentes saldos (de gerência anterior e para a gerência seguinte) desagregados de acordo com a sua proveniência (execução orçamental e operações de tesouraria).

<sup>2</sup> Mapa que reflecte as receitas e despesas orçamentais da segurança social de acordo com os mapas X (receitas) e XII (despesas) da LEO e evidencia os saldos consolidados acumulados de execução orçamental iniciais e finais.

**Quadro XII.16 – SS – Saldo inicial e final consolidado de execução orçamental – 2009**

(em euros)

1	Saldo inicial no MFC em 1.01.2009	2.450.819.370,18	
2	Operações de tesouraria	(30.873.781,81)	
3	Saldo inicial de execução orçamental no MFC (1)-(2)	2.481.693.151,99	
4	<b>Saldo consolidado de execução orçamental em 01.01.2009 na CCEO</b>	<b>2.481.693.151,99</b>	(em euros)
	1	Saldo final no MFC em 31.12.2009	2.472.605.881,59
	2	Operações de tesouraria	(95.232.927,24)
	3	Saldo final de execução orçamental apurado através do MFC (1)-(2)	2.377.372.954,35
	4	Saldo de execução orçamental para a gerência seguinte em 31.12.2009	2.567838.808,03
	5	<b>Saldo consolidado de execução orçamental para a gerência seguinte, em 31.12.2009, apurado através dos Mapas X, XII e Saldos de gerência não integrados em 2009</b>	<b>2.567.838.808,83</b>

MFC - Mapa de Fluxos de Caixa.

CCEO – Conta consolidada de execução orçamental (Mapa XXII).

Mapa X – Receitas da Segurança Social por Classificação Económica.

Mapa XII – Despesas da Segurança Social por Classificação Económica.

Fonte: CSS/2009.

Do quadro supra verifica-se a concordância entre os saldos iniciais e finais de execução orçamental reflectidos nas duas peças contabilísticas.

Em 2009, foi apresentado pela primeira vez o Mapa de Fluxos de Caixa Consolidado, embora a consolidação apenas seja efectuada ao nível das operações orçamentais, situação que vai ao encontro do fixado pela Portaria n.º 474/2010, de 1/07/2010, diploma que aprova a “*Orientação genérica relativa à consolidação das contas no âmbito do sector público administrativo*”, aplicável à Segurança Social<sup>1</sup>.

O Mapa apresentado foi produzido extra-SIF. Em sede de auditoria às operações de consolidação da CSS de 2008, que ainda não incluía um Mapa de Fluxos de Caixa Consolidado, o Tribunal formulou uma recomendação no sentido de se obter do sistema o referido Mapa de acordo com o POCISSSS. No âmbito do acompanhamento das recomendações implementadas o Instituto de Informática<sup>2</sup> referiu que “*Foi enviado pelo IGFSS e recepcionado pelo II, IP um pedido de especificação necessária e com o objectivo de ser criada uma funcionalidade geradora do Mapa de Fluxos de Caixa Consolidado e de acordo com o modelo aprovado pelo POCISSSS (...)*” e que “*Da elaboração feita pelo IGFSS extra SIF para o ano de 2009, é de esperar que se consigam identificar todas as fontes de informação em SIF, necessárias à sua integral elaboração no Sistema SIF/SAP*”.

O Instituto de Informática, IP, em sede de contraditório refere que “*O pedido em causa está em fase de análise para se avançar para a especificação funcional do mesmo, no sentido de ser avaliado e aprovado pelo IGFSS, para posteriormente ser calendarizado o seu desenvolvimento e implementação*” e que “*A expectativa é que se consiga em conjunto implementar este mapa para apresentação da conta de 2010*”.

<sup>1</sup> O Tribunal em sucessivos pareceres tem vindo a formular recomendações no sentido da elaboração de um Mapa de Fluxos de Caixa Consolidado. Sobre o acolhimento desta recomendação cfr. ponto 12.2.5 – Conta da Segurança Social, deste Parecer.

<sup>2</sup> Ofício n.º 1570, de 20/08/2010.





À semelhança do ano anterior o MFC releva um saldo negativo de operações de tesouraria informando o IGFSS que “O saldo de operações de tesouraria nos exercícios de 2008 e 2009 foi significativamente afectado pelos adiantamentos efectuados por conta de transferências comunitárias da União Europeia (...)” e que “O saldo de operações de tesouraria de 2009, foi ainda afectado negativamente, nomeadamente pelo montante de € 39.123167,99, decorrente de acordos celebrados com os CTT respeitantes a adiantamentos de quantias referentes a pensões a processar e a pagar no mês de Janeiro de 2010”.

### 12.3.3.3 – Saldo de Execução Efectiva

O apuramento do saldo de execução efectiva global da Segurança Social resulta do diferencial entre o total das receitas efectivas (receitas totais, deduzidas da integração de saldos de gerências anteriores e dos Activos e Passivos Financeiros) cobradas no decurso de um determinado ano económico e o total das despesas efectivas (despesas totais, subtraídas dos Activos e Passivos Financeiros) pagas nesse mesmo ano.

Assim, o Saldo de Execução Efectiva Global do SSS, cujo cálculo resulta do somatório dos saldos parciais obtidos em cada uma das componentes do Sistema Previdencial e em cada um dos subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania, ascendeu, no final de 2009, a cerca de € 579,4 milhões.

#### 12.3.3.3.1 – Saldo da Execução Efectiva por Subsistema e Sistema de Acção Social

No Quadro XII.17 exibem-se os montantes dos Saldos de Execução Efectiva de cada uma das componentes do Sistema Previdencial e de cada um dos subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania, bem como o respectivo Saldo de Execução Efectiva Global.

**Quadro XII.17 – SS – Saldos de Execução Efectiva, por componentes do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania**

(em milhares de euros)

Componentes do Sistema de Segurança Social	Receitas (1)	Despesas (2)	Saldo (3)=(1)-(2)	Saldos utilizados de anos anteriores (4)	Activos Financeiros (5)	Passivos Financeiros (6)	Saldo de Execução Efectiva 2008 (7)	Saldo de Execução Efectiva 2009 (8)=(3)-(4)-(5)-(6)	Δ Homóloga 2009/2008 (9)=(8-7)/7*100
Previdencial – Repartição	15.748.876,1	14.743.533,0	1.005.343,1	877.997,2	99.985,2	0,0	556.572,6	27.360,7	(95,1%)
Previdencial – Capitalização	7.917.909,6	7.224.866,9	693.042,7	462.667,3	(593.215,9)	0,0	764.210,3	823.591,3	7,8%
<b>Total Sistema Previdencial</b>	<b>23.666.785,8</b>	<b>21.968.399,9</b>	<b>1.698.385,9</b>	<b>1.340.664,5</b>	<b>(493.230,7)</b>	<b>0,0</b>	<b>1.320.782,9</b>	<b>850.952,0</b>	<b>(35,6%)</b>
Solidariedade	4.866.332,8	4.866.332,8	0,0	69.935,5	0,0	0,0	235.819,8	(69.935,5)	(129,7%)
Protecção Familiar	1.521.968,8	1.521.968,8	0,0	0,0	0,0	0,0	(51.392,3)	(0,0)	(100,0%)
Acção Social	2.100.321,2	1.916.744,6	183.576,6	385.216,7	0,0	0,0	106.158,4	(201.640,2)	(289,9%)
<b>Total Sistema Protecção Social e Cidadania</b>	<b>8.488.622,8</b>	<b>8.305.046,3</b>	<b>183.576,6</b>	<b>455.152,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>290.585,9</b>	<b>(271.575,7)</b>	<b>(193,5%)</b>
<b>Totais</b>	<b>32.155.408,6</b>	<b>30.273.446,2</b>	<b>1.881.962,4</b>	<b>1.795.816,8</b>	<b>(493.230,7)</b>	<b>0,0</b>	<b>1.611.368,8</b>	<b>579.376,3</b>	<b>(64,0%)</b>

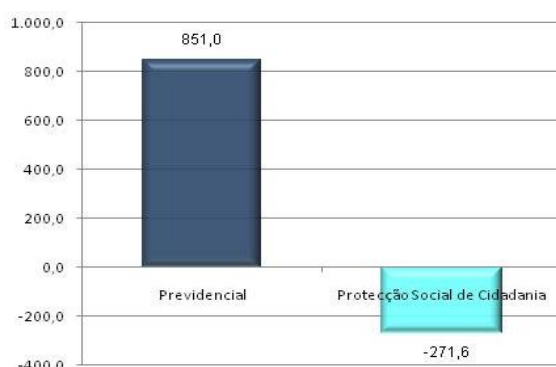
Fonte: Mapas de Execução Orçamental de 2009 – IGFSS.

Da leitura e análise do quadro anterior, retiram-se as seguintes conclusões:

- ◆ O valor do Saldo Global de Execução Efectiva do SSS totaliza, no final do exercício económico de 2009, cerca de € 579,4 milhões, reflectindo, comparativamente a 2008, uma quebra de 64,0%, a que corresponde um decréscimo, em valor absoluto, de quase € 1.032,0 milhões. Em 2009, o Saldo Global reverteu a tendência de crescimento que se vinha mantendo desde 2004, quando se registaram, sucessivamente, variações homólogas positivas de 2,3% em 2004/2005, 164,4% em 2005/2006, 48,8% em 2006/2007 e 37,5% no período seguinte;

O gráfico seguinte mostra a contribuição do saldo de cada um dos Sistemas da Segurança Social na composição do saldo Global de Execução Efectiva<sup>1</sup> apurado em 2009:

**Gráfico XII.6 – SS – Peso relativo do Saldo de cada Sistema da Segurança Social**



Fonte: CSS/2009.

Como se constata pela observação da imagem gráfica anterior, da globalidade do valor do saldo de Execução Efectiva apurado em 2009, cerca de € 851,0 milhões foi gerado pelo Sistema Previdencial uma vez que o Sistema de Protecção Social de Cidadania contribuiu negativamente com € 271,6 milhões. Se analisadas as suas partes, verifica-se que, relativamente ao primeiro dos Sistemas referidos, a componente Repartição apresentou um saldo de cerca de € 27,4 milhões, enquanto na componente Capitalização o saldo ascendeu a cerca de € 823,6 milhões. No que respeita ao segundo, o saldo do subsistema Solidariedade foi negativo em cerca de € 69,9 milhões, no subsistema de Acção Social apurou-se um saldo negativo na ordem dos € 201,6 milhões e, finalmente, o saldo do subsistema Protecção Familiar apresentou-se nulo;

- ◆ Depois de, em 2008, se ter registando na componente Repartição do Sistema Previdencial, pela primeira vez em quatro anos<sup>2</sup>, um saldo de execução efectiva positivo de, aproximadamente, € 556,6 milhões (crescimento na ordem dos 511,5% face a 2007), em 2009 apurou-se um saldo de execução efectiva na ordem dos € 27,4 milhões, o que revela uma variação homóloga negativa de 95,1%;

<sup>1</sup> No apuramento deste saldo expurgam-se os montantes relativos aos saldos de gerências anteriores, os valores dos activos e passivos financeiros.

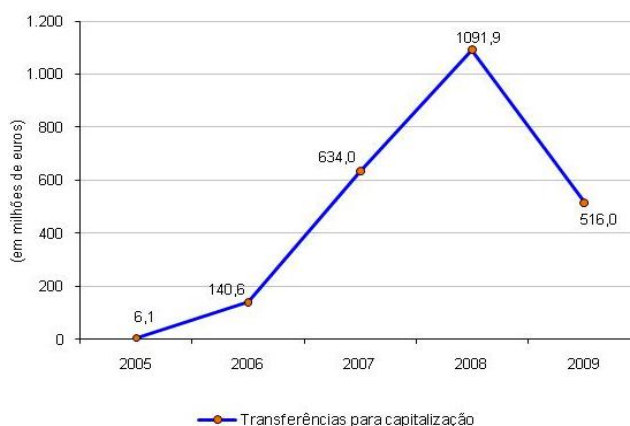
<sup>2</sup> Entre 2004 e 2007 as receitas efectivas geradas por esta componente do Sistema Previdencial foram insuficientes para cobrir as despesas efectivas, tendo sido gerado saldos de execução efectiva negativos de € 235,7 milhões em 2004, € 351,9 milhões em 2005, € 287,5 milhões em 2006 e € 135,3 milhões em 2007).



com  
Q.  
J.  
m.  
r.

- ◆ No que respeita à componente de Capitalização, apresenta, no final de 2009, um Saldo de Execução Efetiva de cerca de € 823,6 milhões, revelando um acréscimo homólogo de 7,8%. Ainda no que respeita a esta componente do Sistema Previdencial, o gráfico seguinte expõe os valores transferidos para capitalização entre 2005 e 2009, ao abrigo do disposto no artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro<sup>1</sup>, evidenciando a sua evolução no decurso desses cinco anos:

Gráfico XII.7 – SS – Valores transferidos para Capitalização



No ano de 2005 são ainda visíveis as dificuldades financeiras verificadas no Sistema Previdencial, designadamente da sua componente de Repartição, que obrigaram a uma contenção nas transferências para Capitalização, cifradas, nesse ano, em apenas cerca de € 6,1 milhões. Em 2006 iniciou-se um período de crescimento das transferências para o FEFSS, tendo atingido, nesse ano, sensivelmente, € 140,6 milhões, valor que aumentou, em 2007, para cerca de € 634,0 milhões e, em 2008, para cerca de € 1.091,9 milhões. No exercício económico de 2009 verificou-se, face ao ano anterior, um decréscimo significativo dessas transferências ficando-se pelos € 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 Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, alterada pelo artigo 14.º da Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, 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; cerca de € 1,3 milhões relativos à alienação de imóveis no ano de 2008<sup>2</sup> e cerca de € 3,8 milhões de euros referentes a alienação de imóveis do ano de 2009; e cerca de € 2,5 milhões relativos à dívida do Fundo dos Antigos Combatentes à Segurança Social;

- ◆ Se analisados de forma agregada os saldos relativos às componentes do Sistema Previdencial (Repartição e Capitalização), apura-se um valor de cerca de € 851,0 milhões, montante cerca de

<sup>1</sup> Cfr. complementarmente, artigo 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro (anterior LBSS). Relativamente a esta matéria deve, ainda, ter-se em atenção o previsto nas Leis do Orçamento de Estado para cada um dos anos em análise. No que concerne a 2009 cfr. artigo 56.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

<sup>2</sup> € 1.073,1 milhares cobrados pelo IGFSS, IP, em final de Dezembro de 2008 e € 251,0 milhares recebidos pela Região Autónoma da Madeira em 2008 (€ 92,0 milhares cobrados em final de Abril, € 69,0 milhares em final de Maio e € 90,0 milhares em final de Junho). Salienta-se que os valores cobrados em 2008 quer pelo IGFSS quer pela Região Autónoma da Madeira apenas foram transferidos para o IGFCSS em 22/07/2009, procedimento que não vai ao encontro de anteriores recomendações do Tribunal.

35,6% inferior ao registado em 2008 (€ 1.320,8 milhões). O decréscimo verificado no saldo do Sistema Previdencial resulta do facto das receitas efectivas das duas componentes que o integram, terem registado um crescimento homólogo de apenas 1,3%, enquanto o aumento das suas despesas efectivas foi bastante mais acentuado, atingindo os 6,9%;

- ◆ O Saldo de Execução Efectiva do subsistema Solidariedade apresenta uma variação homóloga negativa na ordem dos 129,7%, reflectindo um decréscimo absoluto de cerca de € 305,8 milhões, situando-se em cerca de € 69,9 milhões negativos no final de 2009;
- ◆ O subsistema de Protecção Familiar apresenta, no final de 2009, um saldo nulo enquanto, em 2008, apresentava um saldo negativo de € 51,4 milhões;
- ◆ Finalmente, o subsistema de Acção Social apresenta, em 2009, um Saldo de Execução Efectiva negativo em de cerca de € 201,6 milhões, montante que, face ao saldo registado em 2008, na ordem dos € 106,2 milhões, significa um recuo de 289,9%.

### 12.3.3.3.2 – Evolução do Saldo de Execução Efectiva Global no Último Triénio

O gráfico seguinte espelha a evolução registada pelos Saldos de Execução Efectiva Global da Segurança Social, apurados no encerramento dos exercícios económicos dos últimos três anos. Da análise dos montantes aí inscritos constata-se a ocorrência de um crescimento do saldo, de 2006 para 2007, na ordem dos 48,8% (acréscimo absoluto de cerca de € 384,4 milhões), tendo esta grandeza, no período seguinte, apresentado novo incremento de cerca de 37,5%, traduzido num aumento em valor absoluto de cerca de € 439,6 milhões, por último, de 2008 para 2009, verificou-se um decréscimo de 64% que representou uma redução no saldo de cerca de € 1.032,0 milhões.

Gráfico XII.8 – SS – Evolução dos Saldos de Execução Efectiva 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, resultado, no que respeita às contribuições e quotizações, a partir de 1 de Janeiro de 2006, terem passado a estar abrangidos pela Segurança Social (e não pela Caixa Geral de Aposentações) os novos funcionários públicos e também por um aumento da eficácia do sistema ao nível da cobrança; e, por outro lado, por um maior esforço financeiro do Estado, dado que as transferências do OE subiram, de 2007 para 2008, 8,0%, acrescendo o 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



lcm  
D. J. J. J.  
mccbj

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 os verificados nas prestações de desemprego (30,6%), nas acções vocacionadas para a promoção do emprego e formação profissional (37,7%) e no RSI (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.

## 12.3.4 – Financiamento

As regras relativas ao financiamento do SSS encontram-se consubstanciadas no capítulo VI da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro<sup>1</sup>, tendo, posteriormente, sido regulamentadas pelo Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, onde ficou estabelecido o quadro genérico do financiamento do sistema da Segurança Social, tendo este modelo entrado em vigor em 1 de Janeiro de 2008.

A mudança legislativa levada a cabo em sede de financiamento do SSS teve como finalidade, segundo o preâmbulo do supracitado Decreto-Lei, “(...) 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 mais à frente 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.”.

Assim, e de forma esquemática, a tabela seguinte apresenta a origem das fontes de receita de cada um dos Sistemas da Segurança Social e respectivos subsistemas/componentes:

<sup>1</sup> Cfr. artigos 87.º a 93.º.

Sistema de Segurança Social		Receitas
Sistemas	Subsistema/Componentes	
Protecção Social de Cidadania	Protecção Familiar; Solidariedade; Acção Social	Transferências do Estado; Receitas do IVA consignadas <sup>1</sup> ; Outras receitas fiscais legalmente consignadas; Transferências de outras entidades ou fundos públicos ou privados; Transferências ao abrigo de fundos comunitários e de programas da UE; Receitas de jogos sociais <sup>2</sup> ; Produto de comparticipações previstas em lei ou regulamentos; Transferências de organismos estrangeiros; Produtos de sanções pecuniárias aplicáveis no Sistema; Outras previstas legalmente.
Previdencial	Repartição	Quotizações e contribuições; Receitas provenientes de entidades ou fundos públicos associados a políticas activas de emprego e formação profissional; FSE e respectiva contrapartida nacional do OE; Rendimentos da rendibilização dos excedentes de tesouraria; Transferências do Sistema de Protecção Social de Cidadania; Produto de sanções pecuniárias aplicáveis no âmbito do Sistema; Contração de empréstimos; Outras receitas legalmente previstas; Transferências do OE e do FEFSS quando a situação financeira do Sistema o justifique.
	Capitalização	Parcela entre 2 e 4 pontos percentuais dos 11 pontos percentuais correspondentes às Quotizações dos trabalhadores por conta de outrem; Alienação do património do Sistema de Segurança Social; Rendimentos do património próprio e do património do Estado consignados ao reforço das reservas de capitalização; Ganhos das aplicações financeiras geridas em capitalização; Excedentes anuais do Sistema de Segurança Social, excepto os decorrentes de programas financiados pela UE; Produto de eventuais excedentes de execução do OE; Outras fontes previstas na Lei.

São ainda de referir outros aspectos, designadamente:

- ◆ A parcela entre 2 e 4 pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem reverte para o FEFSS até que *“aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por um período mínimo de dois anos”*<sup>3</sup>, excepto se *“a conjuntura económica do ano a que se refere ou a situação financeira do sistema previdencial justificadamente o não permitirem”*<sup>4</sup>;
- ◆ *“Os saldos anuais do sistema previdencial (...)”* integram o FEFSS, sendo geridos em regime de capitalização<sup>5</sup>. Por outro lado, a alínea e) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, identifica como receita a integrar o FEFSS os *“Excedentes anuais do sistema de segurança social excepto aqueles que decorram de programas financiados por transferências comunitárias”*;

<sup>1</sup> Receita consignada à realização de despesas com prestações sociais no âmbito dos subsistemas de Solidariedade e de Protecção Familiar. A partir de 2010 esta receita passou a estar consignada apenas ao subsistema de Protecção Familiar.

<sup>2</sup> Receita consignada a despesas na área da Acção Social.

<sup>3</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 91.º da Lei n.º 4/2007 e alínea a) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 367/2007.

<sup>4</sup> Cfr. n.º 3 do artigo 91.º da Lei n.º 4/2007 e n.º 2 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 367/2007.

<sup>5</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 91.º da Lei n.º 4/2007.



- ◆ “(...) a contrapartida nacional das despesas financiadas, no âmbito do Fundo Social Europeu, é suportada pelo Orçamento do Estado”<sup>1</sup>. As transferências do FSE estão agora orientadas para o financiamento do Sistema Previdencial<sup>2</sup>;
- ◆ “As prestações substitutivas dos rendimentos de actividade profissional, atribuídas no âmbito do sistema previdencial e, bem assim as políticas activas de emprego e formação profissional, são financiadas por quotizações dos trabalhadores e por contribuições das entidades empregadoras”<sup>3</sup>;
- ◆ “As despesas de administração e outras despesas comuns do sistema, qualquer que seja a sua natureza, são financiadas através das fontes correspondentes aos sistemas de protecção social de cidadania e previdencial, na proporção dos respectivos encargos.”<sup>4</sup>, ficando, no entanto, “(...) salvaguardadas as receitas dos jogos sociais, as quais são consignadas à realização de programas na área da acção social”<sup>5</sup>. Por outro lado, “(...) as despesas de administração, associadas a encargos com juros de linhas de crédito, decorrentes da implementação do Quadro de referência estratégico nacional (QREN) são ainda suportadas pelo OE.”<sup>6</sup>;
- ◆ “As receitas de jogos sociais, consignadas a despesas na área da acção social nos termos da legislação aplicável”<sup>7</sup> constituem uma receita do Sistema de Protecção Social de Cidadania<sup>8</sup>;
- ◆ “O produto de eventuais excedentes de execução do Orçamento do Estado de cada ano” constitui receita do Sistema Previdencial Capitalização, integrando o FEFSS<sup>9</sup>.

A Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2009<sup>10</sup> estabelece, relativamente à Segurança Social – Capítulo V – um conjunto de normas específicas, que em matéria de financiamento, devem ser consideradas:

- ◆ O artigo 55.º do citado diploma legal determina a transferência para a Segurança Social dos saldos de gerência do Instituto do Emprego e Formação Profissional, constituindo receita do respectivo orçamento, podendo, no entanto, ser mantidos no referido Instituto os saldos “que resultem de receitas provenientes da execução de programas co-financiados maioritariamente pelo Fundo Social Europeu”;
- ◆ As transferências para capitalização são constituídas, de acordo com o disposto no artigo 56.º da LOE, na redacção dada pelo artigo 14.º da Lei n.º 10/2009, 10 de Março,<sup>11</sup> por “uma parcela de até 2 pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por

<sup>1</sup> Cfr. n.º 3 do artigo 90.º da Lei n.º 4/2007.

<sup>2</sup> Cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 367/2007. Anteriormente estavam orientadas para o subsistema de protecção familiar, no que se refere às políticas activas de emprego e formação profissional, cfr. alínea f) do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 331/2001.

<sup>3</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 90.º da Lei n.º 4/2007.

<sup>4</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 367/2007.

<sup>5</sup> Cfr. n.º 5 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 367/2007.

<sup>6</sup> Cfr. n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 367/2007.

<sup>7</sup> Cfr. alínea f) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 367/2007.

<sup>8</sup> Anteriormente, a alínea c) do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 331/2001, atribuía as receitas de jogos sociais ao financiamento do, então, Sistema de Acção Social.

<sup>9</sup> Cfr. alínea f) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 367/2007. O Decreto-Lei n.º 331/2001 já previa, na alínea d) do artigo 11.º, que fossem destinados ao subsistema Previdencial eventuais excedentes da execução do OE, com o objectivo de corrigir o “(...) subfinanciamento por incumprimento da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto”.

<sup>10</sup> Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

<sup>11</sup> Conjugado com os n.ºs 1 e 3 do artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

conta de outrem”<sup>1</sup> e pelos “saldos anuais do subsistema previdencial, bem como as receitas resultantes da alienação de património”;

- ◆ O artigo 57.º estabelece que fica o “Governo autorizado, através do ministro responsável pelas áreas do trabalho e da solidariedade social, com faculdade de delegação, a proceder à anulação de créditos detidos pelo Instituto da Segurança Social I.P., quando se verifique carecerem os mesmos de justificação ou estarem insuficientemente documentados ou quando a sua irrecuperabilidade decorra da inexistência de bens penhoráveis do devedor”.

As normas relativas ao financiamento da Segurança Social encontram-se dispersas por diversos diplomas: **Lei de Bases da Segurança Social** (Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro), no que respeita às formas de financiamento; **Lei do Enquadramento Orçamental** (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto), 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 **Decreto-Lei onde se estabelece o quadro genérico do financiamento do sistema da segurança social** (Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro).

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 (LBSS), resultam inúmeras incongruências, existindo 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 Lei do Enquadramento Orçamental (LEO), e da LOE – Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro –, de que se apontam, a título meramente exemplificativo os “*Os excedentes anuais do sistema de segurança social*”<sup>2</sup> e<sup>3</sup>.

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 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 inclusas nos citados diplomas**, com excepção da afectação das receitas consignadas. Nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, as receitas do IVA resultantes da aplicação da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro, e da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, são consignadas à realização de despesas com prestações sociais no âmbito dos subsistemas de solidariedade e de protecção familiar, referindo ainda aquele artigo que os montantes são afectos anualmente à segurança social e que a satisfação dos encargos daqueles dois subsistemas é garantida pelas receitas consignadas atrás mencionadas e no remanescente por transferências do Orçamento do Estado. Esta disposição legal não estabelece, contudo, a forma de afectação a cada subsistema das referidas receitas. De acordo com os mapas legais do ano de 2009, toda a receita com origem no IVA<sup>4</sup>, foi afectada ao subsistema de Protecção Familiar, **não se verificando assim o total cumprimento do**

---

<sup>1</sup> Entretanto alterada pela redacção dada pelo artigo 14.º da Lei n.º 10/2009, de 10 de Março.

<sup>2</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 56.º da LOE/2009, que apenas prevêem as transferências para capitalização dos excedentes do Sistema Previdencial e não a totalidade dos excedentes do Sistema de Segurança Social.

<sup>3</sup> Para mais desenvolvimentos sobre estas matérias veja-se Parecer do TC sobre a Conta Geral do Estado de 2008, Volume II, pág. XII.58 e seguintes e Volume I, págs. 228 e 229, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>4</sup> Receitas consignadas à segurança social nos termos da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro (€ 689,1 milhões), e da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho (€ 506,9 milhões).





**artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007<sup>1</sup>**, dado que aquela disposição legal atribui aquela receita ao subsistema de Solidariedade e ao subsistema de Protecção Familiar.

## 12.4 – Balanço e Demonstração de resultados

A Conta Consolidada da Segurança Social resulta do processo de consolidação das demonstrações financeiras anuais do conjunto das instituições que integram o OSS, tendo por base, primordialmente, o método de consolidação integral. O perímetro de consolidação corresponde ao conjunto de instituições que compõem o Sistema Público da Segurança Social, constante no organograma inserto no ponto 12.2.

### 12.4.1 – Processo de consolidação patrimonial

Conforme já referido, até à elaboração e apresentação da presente Conta da Segurança Social, ainda não tinha sido publicado o diploma legal, previsto do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, que consagra os princípios e os procedimentos a observar não só na preparação e elaboração das demonstrações financeiras consolidadas, mas também do conjunto de informações a divulgar. No entanto, o IGFSS divulga no Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas as normas utilizadas na consolidação da presente conta<sup>2</sup>. O Tribunal tem vindo a sublinhar que as normas utilizadas não substituem as previstas na referida disposição legal. Com a publicação da Portaria n.º 474/2010, de 1 de Julho, a ausência de normas foi ultrapassada, para as contas futuras, embora o diploma legal refira que se trata de um regime transitório<sup>3</sup>

Para a elaboração das demonstrações financeiras das entidades que integram o perímetro de consolidação<sup>4</sup> é, em regra, utilizado o Sistema de Informação Financeira, que assenta no sistema aplicacional SAP R/3. Constituem excepções a Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi e o IGFCSS<sup>5</sup>, que não utilizam tal Sistema.

De acordo com a nota 1.2 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas “*Em Janeiro de 2009, os Centos Distritais e o CNP foram integrados nos Serviços Centrais (pertencentes ao ISS), não sendo possível a partir desta data o reporte de Demonstrações Financeiras individuais por parte daquelas entidades. Deste modo, apesar de no perímetro não figurarem como entidades contabilísticas, elas continuam a ser consideradas no âmbito da consolidação do ISS*”.

Importa realçar que, tendo em conta que a SS aplica, desde 2007, a IASB-1 – “*Apresentação de Demonstrações Financeiras*”, que define que as dívidas de terceiros devem ser inscritas no Balanço de

<sup>1</sup> Com a publicação da LOE para 2010 (Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril) que veio dar nova redacção aos n.º 1 e 4 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, esta situação ficou sanada com a atribuição das citadas receitas apenas ao subsistema de Protecção Familiar.

<sup>2</sup> A nota 5 do Anexo às DF refere que foram aplicadas as “*(...) Normas constantes do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), do Plano Oficial de Contabilidade (POC), as Directrizes contabilísticas emanadas pela Comissão de Normalização Contabilística, as normas internacionais de contabilidade e as orientações da Comissão de Normalização da Administração Pública (...) com as adaptações necessárias às finalidades (entidades não lucrativas) e natureza (pública) das entidades a quem o POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, é aplicado*”.

<sup>3</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.2 – O Orçamento e a Conta.

<sup>4</sup> Cfr. ponto 12.2 – O Orçamento e a Conta.

<sup>5</sup> Sobre a integração destas entidades no Sistema cfr. ponto 12.2 – O Orçamento e a Conta.

acordo com a classificação em activos correntes e não correntes ou a prazo<sup>1</sup>, classificação não prevista no Balanço produzido pelo SIF/SAP, as demonstrações financeiras utilizadas para efeitos de consolidação do ISS, do DAISS, do IGFSS, do FGS, do FSS, da RAA da RAM, da CPAF – Jornalistas, da CAFE – Bancários e da CPP – TLP foram elaboradas manualmente, de modo a efectuar aquela distinção.

Tal como referido no ponto 12.2 – O Orçamento e Conta apenas duas entidades cumpriram o prazo estabelecido pelo IGFSS para apresentação das demonstrações financeiras<sup>2</sup>

Embora o sistema aplicacional SIF<sup>3</sup>, utilizado pela SS, contenha um módulo de consolidação (EC-CS – Consolidação financeira), o processo de consolidação da CSS de 2009 ainda decorreu nos mesmos moldes utilizados nos anos anteriores, com recurso a 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 módulo EC-CS – Consolidação financeira, tais como:

- ◆ Foi possível obter directamente do SIF 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 foram considerados no módulo EC-CS;
- ◆ No écran de consolidação EC-CS encontram-se identificados os movimentos previstos de anulação de saldos e operações recíprocas.

Assim, a consolidação patrimonial da Conta da Segurança Social obtida através das demonstrações financeiras das entidades constantes do perímetro, e enunciadas no ponto 12.2<sup>4</sup> do presente Parecer, realizou-se, como decorre dos elementos constantes do dossier de consolidação, através das seguintes fases:

- ◆ Homogeneização dos princípios contabilísticos e dos critérios de valorimetria, uniformidade no âmbito e na movimentação de contas;

---

<sup>1</sup> Tendo em conta a antiguidade (grau de realização) das dívidas a receber.

<sup>2</sup> No prazo fixado entre 26 de Fevereiro e 15 de Março de 2010, apenas a “Çimentos” – Federação das Caixas de Previdência e a Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas de Gás e Electricidade entregaram a documentação.

<sup>3</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.

<sup>4</sup> A farmácia da “Çimentos” – Federação das Caixas de Previdência até 2008, consolidou pelo método de equivalência patrimonial. Em 2009 a referida farmácia foi excluída do perímetro, para mais informações ver ponto 12.2 – O Orçamento e a Conta.



- ◆ Realização de operações de agregação das demonstrações financeiras, para o que foi utilizado o método de integração global para a generalidade das entidades, à excepção da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, por consolidar parcialmente<sup>1</sup>;
- ◆ Execução de ajustamentos, materializados através de verbetes, com vista à normalização dos procedimentos e homogeneização dos princípios contabilísticos constantes do POCISSSS e outras normas aplicáveis;
- ◆ Eliminação das massas patrimoniais do DAISS e do CNPRP por estas duas Instituições terem sido extintas e integradas no ISS no decurso do exercício de 2009;
- ◆ Operações de anulação das dívidas activas e passivas entre as entidades inseridas no perímetro de consolidação e dos proveitos e custos internos às instituições contabilísticas do sector da Segurança Social;
- ◆ Operações de controlo que consistiram no confronto de valores anuláveis reconhecidos pelas entidades com os dos respectivos balancetes e o confronto de valores anuláveis reconhecidos por cada entidade face à entidade parceira;
- ◆ Preparação das demonstrações financeiras consolidadas: Balanço, Demonstração de resultados do exercício, de resultados financeiros e extraordinários e Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas.

Analisam-se, em seguida, os aspectos mais relevantes do processo que conduziu à elaboração das Demonstrações Financeiras da Segurança Social consolidadas de 2009:

### Métodos de consolidação adoptados

A elaboração da conta consolidada da Segurança Social processou-se de acordo com a técnica em cascata, realizando-se a dois níveis:

- ◆ O Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores (CGFSS-RAA), que consolida as entidades dele dependentes;
- ◆ As contas consolidadas desta entidade são agregadas com as restantes entidades do perímetro, consolidando numa entidade designada por IGFSS/OSS [entidade contabilística consolidante].

### Operações de agregação

No cumprimento do princípio geral de que as demonstrações financeiras consolidadas devem dar uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira e dos resultados do conjunto das Instituições compreendidas na consolidação, ou seja, financiadas pelo OSS e que articulam com o IGFSS como se se tratasse de uma única entidade, conduziu a que os resultados da integração global em 2009 se encontrem vertidos na entidade contabilística consolidante designada por IGFSS/OSS. Em consequência do método de integração global, as contas foram agregadas a 100%, salvo no caso supra indicado da CPPCP da Rádio Marconi, cuja consolidação, como já referido, é parcial.

---

<sup>1</sup> Apenas foram consideradas as contas com a atribuição e pagamento das prestações de desemprego e social de desemprego que constituem encargo da Segurança Social.

A acumulação de contas foi realizada com base no Balanço e na Demonstração dos resultados (contendo esta informação sobre resultados operacionais, financeiros e extraordinários) de cada uma das entidades consolidadas.

Da validação realizada ao processo de acumulação das contas das entidades do perímetro de consolidação resultou a existência de divergências entre a soma das contas individuais retiradas do SIF e o agregado das mesmas para efeitos de consolidação, no que concerne à decomposição dos saldos entre as dívidas de terceiros a curto e as dívidas de terceiros a médio e longo prazos<sup>1</sup>, tal como se apresenta no quadro seguinte:

---

<sup>1</sup> Todas as instituições que relevam dívidas de acordo com o grau de exigibilidade, apresentaram ao Tribunal dois Balanços, um extraído da aplicação SIF e outro elaborado manualmente com a distinção das dívidas de curto prazo e de médio e longo prazo. O exercício de agregação considerando este último documento coincide com os resultados obtidos pelo IGFSS, razão pela qual não se evidencia no Quadro XII.18.



Quadro XII.18 – SS – Processo de agregação das contas das entidades do perímetro de consolidação

(em euros)

Dívidas de terceiros	Balanço agregado pelo TC (extraído do SIF)	Balanço agregado pelo IGFSS	Diferenças
<b>Dívidas de terceiros M/L prazo</b>			
2811+2821 - Empréstimos concedidos	0,00	0,00	0,00
211 - Clientes c/c	0,00	0,00	0,00
212 - Contribuintes c/c	0,00	0,00	0,00
213 - Utentes c/c	0,00	0,00	0,00
214 - Clientes, Contribuintes e utentes - Títulos	0,00	0,00	0,00
218 - Clientes, Contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	0,00	4.160.794.963,14	(4.160.794.963,14)
<b>Provisões/ajustamentos</b>	<b>0,00</b>	<b>(3.957.878.819,18)</b>	<b>(3.957.878.819,18)</b>
251 - Devedores pela execução do orçamento	0,00	0,00	0,00
229 - Adiantamentos a fornecedores	0,00	0,00	0,00
2619 - Adiantamentos a fornecedores de imobilizado	0,00	0,00	0,00
24 - Estado e outros entes públicos	0,00	0,00	0,00
265 - Prestações sociais a repor	0,00	410.791.722,17	(410.791.722,17)
<b>Provisões/ajustamentos</b>	<b>0,00</b>	<b>(377.735.541,46)</b>	<b>(377.735.541,46)</b>
262+263+267+268 - Outros devedores	0,00	308.196.409,57	(308.196.409,57)
<b>Provisões/reajustamentos</b>	<b>0,00</b>	<b>(58.695.775,81)</b>	<b>(58.695.775,81)</b>
<b>Subtotal do Activo bruto</b>	<b>0,00</b>	<b>4.879.783.094,88</b>	<b>(4.879.783.094,88)</b>
<b>Subtotal das Provisões/ajustamentos</b>	<b>0,00</b>	<b>(4.394.310.136,45)</b>	<b>(4.394.310.136,5)</b>
<b>Dívidas de terceiros - Curto prazo</b>			
2811+2821 - Empréstimos concedidos	11.875,07	11.875,07	0,00
211 - Clientes c/c	3.599,77	3.599,77	0,00
212 - Contribuintes c/c	396.603.312,12	396.603.312,12	0,00
213 - Utentes c/c	766.791,28	766.791,28	0,00
214 - Clientes, Contribuintes e utentes - Títulos	0,00	0,00	0,00
218 - Clientes, Contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	4.519.747.301,97	358.952.338,83	4.160.794.963,14
<b>Provisões/ajustamentos</b>	<b>(3.791.684.212,83)</b>	<b>(150.413.786,92)</b>	<b>(3.942.097.999,75)</b>
251 - Devedores pela execução do orçamento	0,00	0,00	0,00
229 - Adiantamentos a fornecedores	0,00	0,00	0,00
2619 - Adiantamentos a fornecedores de imobilizado	0,00	0,00	0,00
24 - Estado e outros entes públicos	3.067,23	3.067,23	0,00
265 - Prestações sociais a repor	531.371.720,37	120.579.998,20	410.791.722,17
<b>Provisões/ajustamentos</b>	<b>(390.550.506,79)</b>	<b>(12.814.965,33)</b>	<b>(377.735.541,46)</b>
262+263+267+268 - Outros devedores	1.760.009.341,61	1.451.812.932,04	308.196.409,57
<b>Provisões/reajustamentos</b>	<b>(377.800.794,85)</b>	<b>(2.496.625,77)</b>	<b>(375.304.169,08)</b>
<b>Subtotal Activo bruto</b>	<b>7.208.517.009,42</b>	<b>2.328.733.914,54</b>	<b>4.879.783.094,88</b>
<b>Subtotal Provisões/ajustamentos</b>	<b>(4.560.035.514,47)</b>	<b>(165.725.378,02)</b>	<b>(4.394.310.136,5)</b>
<b>Total do Activo bruto</b>	<b>7.208.517.009,42</b>	<b>7.208.517.009,42</b>	<b>0,00</b>
<b>Total das Provisões/ajustamentos</b>	<b>(4.560.035.514,47)</b>	<b>(4.560.035.514,47)</b>	<b>0,00</b>

Fonte: SIF e Dossier de consolidação da CSS de 2009.

Na análise do quadro, verifica-se que as divergências resultam apenas no que concerne à distinção entre dívidas de curto prazo e de médio e longo prazo, pelo facto do sistema SIF não disponibilizar directamente qualquer relatório de dívidas por antiguidade de saldos geridas por outros subsistemas de informação (Gestão de Contribuições e Gestão de Beneficiários) o que dificulta a análise e tratamento desta rubrica. Na Auditoria às Operações de Consolidação da CSS de 2008<sup>1</sup> o Tribunal formulou uma recomendação no sentido de que o Instituto de Informática criasse mecanismos que permitam aos responsáveis pelas demonstrações financeiras extraírem relatórios por antiguidade de dívidas,

<sup>1</sup> Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

incluindo a data exacta da sua constituição quer directamente no SIF quer directamente de outros subsistemas. No âmbito do acompanhamento da implementação das recomendações aquele Instituto informou que “Em reunião realizada (...), no dia 11/08/2010, ficou acordado, que o II, IP iria inventariar e divulgar todos os elementos que o SIF/SAP disponibiliza sobre a antiguidade de saldos, por forma a viabilizar a sua análise conjunta com o IGFSS, IP e a identificação das acções futuras eventualmente a desencadear”.

Em sede de contraditório, o Instituto de Informática, IP informou que na sequência daquela reunião “(...) foi disponibilizada a informação necessária para que se consiga obter a informação pretendida a partir do SIF, tendo o II detectado que a informação disponibilizada ainda não foi suficiente, estando de momento a decorrer a elaboração de um memorando explicativo da solução.”

Nas operações de agregação foram consideradas as demonstrações financeiras das entidades extintas (DAISS e CNPRP) e integradas no ISS, a partir de 1/03/2009, quer ao nível do Balanço quer da Demonstração de resultados. Salienta-se que o ISS procedeu, durante o ano de 2009, à integração nas suas contas das massas patrimoniais daquelas duas entidades relativamente às contas que integram os respectivos balanços à data de 28/02/2009. No entanto, não integrou nas suas contas os proveitos e custos das entidades extintas, mas tão só o resultado líquido. Este facto levou o IGFSS a adoptar tratamentos diferentes para as duas peças contabilísticas, procedendo, correctamente, a ajustamentos prévios no que respeita às contas que integram o balanço, de modo a não duplicar os valores.

### Ajustamentos prévios

Em 2009, verificou-se a ocorrência de vários registos de operações referentes a ajustamentos prévios. Estes ajustamentos estão discriminados e justificados no dossier de consolidação, sendo a sua contabilização suportada em “verbetes de lançamento”, cujo resumo em termos de impacto no Balanço e na Demonstração de resultados consolidados se apresenta no quadro seguinte:

**Quadro XII.19 – SS – Ajustamentos prévios formalizados por Verbetes de Lançamento**

(em euros)

Elementos patrimoniais	Débitos	Créditos
<b>Activo</b>	<b>170.271.944,00</b>	<b>212.904933,64</b>
<b>Fundos Próprios</b>	<b>600.704.784,24</b>	<b>598.310.760,37</b>
Património	596.976.240,61	0,00
Ajustamentos de partes de capital em empresas	229.549,05	0,00
Reservas	2.607.580,65	80.988.903,71
Resultados transitados	572.275,28	1.114.744,98
Resultados líquidos	319.138,65	516.207.111,68
<b>Passivo</b>	<b>42.692.391,45</b>	<b>2.453.425,68</b>
<b>Total dos ajustamentos prévios</b>	<b>813.669.119,69</b>	<b>813.669.119,69</b>

Fonte: Dossier de consolidação.

Destacam-se os ajustamentos prévios mais significativos e factos que os originaram:

- ◆ Regularização à conta individual do IGFSS:
  - ◇ No exercício de 2009, o IGFSS contabilizou a débito da conta 51 – Património o valor de € 80.980.477,52, por contrapartida da conta 577 - Reservas decorrentes de transferência de



*activos* procedendo desta forma à correcção contabilística referente à desvalorização ocorrida em 2002, dos títulos da Portugal Telecom, SGPS, SA dando cumprimento à recomendação formulada pelo TC em sede do Parecer sobre CGE de 2008 e da Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008<sup>1</sup>;

- ◇ Ajustamento resultante das transferências do IGFSS para o IGFCSS, para posterior transferência para o FEFSS, no montante de € 515.955.763,09<sup>2</sup> e que decorre do facto do IGFCSS durante o ano anular os proveitos por contrapartida da conta de património de modo a não afectar os resultados líquidos do IGFCSS/FEFSS, mas directamente a conta de património relativamente às entradas de dotações consignadas ao FEFSS (parcela das quotizações dos trabalhadores, saldos do sistema Previdencial – Componente Repartição e produto de alienações de imóveis);
- ◇ Alteração de política contabilística quanto à classificação dos imóveis pertencentes às entidades do perímetro e arrendados também às entidades do perímetro. Neste contexto, o edifício Taguspark, património do FEFSS e contabilizado como investimentos em imóveis, arrendado ao Instituto de Informática, IP, foi reclassificado como imobilizado corpóreo, pelo valor de € 16.390.000,00<sup>3</sup>.
- ◆ Regularização à conta individual do IGFSS:
  - ◇ Correcção do Balanço do IGFSS no que respeita à exigibilidade da dívida, através da transferência do agrupamento —Dívidas de terceiros de curto prazo” para —Dívidas de terceiros de médio e longo prazo”, no montante € 3.986.850,32, em função da antiguidade da dívida;
  - ◇ Alteração de política contabilística no que respeita aos imóveis arrendados pelo IGFSS a outras entidades do perímetro efectuando a transferência de investimentos em imóveis para imobilizado corpóreo do valor do activo bruto (€ 162.899,69) e das respectivas amortizações (€ 55.902,40).
- ◆ Regularização à conta individual do ISS:
  - ◇ Anulação dos valores considerados na agregação de contas relativos ao DAISS e ao CNPRP na sequência da integração das suas massas patrimoniais no ISS, por forma a não duplicar valores. Assim, foram anulados os valores das várias contas que foram objecto de integração no ISS, devido à extinção daquelas entidades e que ascenderam, em termos de totais, a cerca de € 47.33,9 milhares no Activo bruto, a € 5.584,2 milhares nas Amortizações e provisões e a € 41.746,6 milhares no Passivo e nos Fundos próprios. Procedeu-se ainda à anulação da transferência para resultados transitados dos resultados líquidos do exercício apurados pelas referidas Instituições (DAISS e CNPRP).

Procedimento de anulação dos saldos com a entidade parceira (Centros distritais e CNP) constante do SIF/FI, decorrente da integração, dos Centros Distritais e do CNP nos Serviços Centrais do ISS, no montante de € 1.846,9 milhares.

<sup>1</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.4.2.2.1 – Fundos próprios.

<sup>2</sup> Conforme nota 41.5 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas “Segundo o POCISSSS, as transferências de capital concedidas pelo IGFSS ao IGFCSS para financiamento da capitalização pública de estabilização, são consideradas um custo no IGFSS e um proveito no IGFCSS. Adicionalmente, o IGFCSS registou a verba recebida para o FEFSS a débito numa conta de proveitos por contrapartida de fundos próprios, por forma a não afectar o resultado do exercício. Este movimento foi anulado em sede de consolidação (...) de modo a se obter uma imagem verdadeira e apropriada da posição financeira e dos resultados do sector da Segurança Social”.

<sup>3</sup> O critério de valorimetria deste imobilizado é o justo (valor de mercado) e portando não sujeito a amortizações.

- ◆ Regularizações à conta individual da CSS da RA da Madeira:
  - ◇ Correção na classificação de dívidas quanto ao risco de incobabilidade reclassificando dívidas consideradas em conta corrente como dívidas de cobrança duvidosa com antiguidade superior a um ano, no valor de € 46, 5 milhares.
- ◆ Regularizações à conta individual da CGFSS da RA dos Açores:
  - ◇ Correção na classificação de dívidas quanto ao risco de incobabilidade reclassificando dívidas consideradas em conta corrente como dívidas de cobrança duvidosa com antiguidade superior a um ano, no valor de € 1,7 milhares.
- ◆ Regularização da conta individual da Cimentos - Federação das Caixas de Previdência:
  - ◇ Alteração da política contabilística que vinha sendo seguida no método de consolidação da Farmácia anexa à Cimentos – Federação das Caixas de Previdência (utilização do método de equivalência patrimonial) na sequência de recomendação do Tribunal de Contas formulada na Auditoria às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008. Optando o IGFSS pela exclusão da referida Farmácia do perímetro de consolidação por esta não ser materialmente relevante no global das contas da Segurança Social<sup>1</sup>. A esta alteração, correspondem anulações no Activo, em de Partes de capital, no valor de € 889,3 milhares, nos Fundos próprios, em ajustamentos de capital o valor de € 229,5 milhares e em Resultados transitados a quantia de € 548,9 milhares, e na Demonstração de resultados no montante de € 107.790,06.

Em síntese, os ajustamentos prévios decorrem de alterações legislativas, que implicaram a extinção e integração de entidades noutra entidade, de alteração de políticas contabilísticas, algumas no seguimento de recomendações do Tribunal, e de correções em virtude quer de procedimentos instituídos no seio das entidades (IGFCSS/FEFSS) quer de correções por utilização de contas menos apropriadas pelas entidades parceiras tendo em vista harmonizar os procedimentos seguidos ao nível do perímetro de consolidação.

### Operações de consolidação

As operações de consolidação, que se baseiam na anulação das dívidas activas e passivas entre as entidades inseridas no perímetro de consolidação e dos proveitos e custos internos às entidades contabilísticas do SSS, seguiram as orientações previstas na Circular Normativa n.º 12/CD/2009<sup>2</sup>, tendo o IGFSS, para este efeito, solicitado às instituições que integram aquele perímetro, a elaboração e entrega dos dossiers de reconciliação de saldos e operações recíprocas patrimoniais com as entidades do Sistema de Segurança Social.

Com base nos registos proporcionados pelo módulo FI do SIF foram recolhidos os saldos entre as várias entidades constantes do perímetro, com excepção do IGFCSS e da CPPCP Rádio Marconi, as quais, como já referido, não estão integrados no SIF<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> A Farmácia Anexa à Cimentos – Federação de caixas de Previdência tem um impacto na Conta consolidada da Segurança Social de 2009, ao nível do Activo, do Passivo e dos Fundos Próprios de 0,007%, de 0,009% e de 0,007%, respectivamente, e ao nível dos Custos, dos Proveitos e do Resultado Líquido do Exercício de 0,004%, de 0,005% e de 0,016%, respectivamente. Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.2 – O Orçamento e a Conta.

<sup>2</sup> Circular que define as Normas Gerais para apresentação das Contas Anuais das Instituições de Segurança Social.

<sup>3</sup> Para mais desenvolvimentos ver ponto 12.2 – O Orçamento e a Conta.





As informações proporcionadas pelo referido módulo permitem conhecer os saldos das contas entre as várias entidades parceiras, facilitando o seu processo de conciliação. Contudo, verificou-se que ainda não existe a possibilidade de articular integralmente os saldos com as transacções realizadas. Pese, embora, o empenho do IGFSS na utilização integral do módulo de consolidação (EC-CS – Consolidação financeira), verificaram-se, ainda em 2009, situações de incongruências entre o módulo FI e as eliminações planeadas ao nível das unidades de consolidação, conduzindo, mais uma vez, ao adiamento na utilização plena desta ferramenta do SIF/SAP.

No âmbito do acompanhamento da implementação de recomendações formuladas na Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008 o Instituto de Informática, IP informa<sup>1</sup> que “(...) Quanto ao módulo de consolidação patrimonial, o sistema tem sido alvo de algumas alterações resultantes de alguns dos pedidos que têm sido encaminhados pelo IGFSS, e tem tido um acompanhamento por parte do II na sua utilização muito efectivo e regular”, e que a “(...) articulação do SIF de funcionalidade que permita a articulação integral dos saldos entre as várias entidades parceiras com as transacções realizadas, irá ser objecto de análise, a pedidos já apresentados pelo (...) IGFSS, que contempla os requisitos necessários à sua implementação”.

O Instituto de Informática, IP, em sede de contraditório, informa que aquele Instituto “(...) conjuntamente com o IGFSS, IP encontra-se a elaborar um trabalho que tem como objectivo a utilização plena do módulo de consolidação em SIF” e que “O II, IP tem acompanhado os trabalhos do IGFSS, IP e respondido de forma muito regular aos pedidos daquele Instituto, tendo como resultado uma melhoria bastante significativa na utilização do módulo EC-CS em SIF”.

### **a) Eliminação das dívidas activas e passivas**

Os saldos foram eliminados pelos montantes expressos nas contas das entidades consolidadas, em contrapartida do IGFSS/OSS, que previamente procedeu à sua validação, confrontando os valores reconhecidos por cada entidade relativamente à outra. O quadro seguinte evidencia as transacções reconhecidas de uma entidade com a outra e a sua conciliação:

---

<sup>1</sup> Ofício n.º 1570/2010, de 20/08/2010.

**Quadro XII.20 – SS – Confronto dos saldos eliminados de dívidas activas e passivas entre entidades**

(em euros)

A entidade	Refere um valor (Global)	com a entidade	que reconhece um valor (Global)	Diferença
IGFSS/OSS	122.776.319,95	ISS	(122.776.319,95)	0,00
IGFSS/OSS	1.167.213,41	II	(1.167.213,41)	0,00
IGFSS/OSS	(83.027,24)	CAFE - Bancários	83.027,24	0,00
IGFSS/OSS	(21.274,70)	Cimentos - FCP	21.274,70	0,00
IGFSS/OSS	(10.643,65)	CP - EPAL	10.643,65	0,00
IGFSS/OSS	(17.339,31)	CPAF - Jornalistas	17.339,31	0,00
IGFSS/OSS	(77.822,24)	CPP - TLP	77.822,24	0,00
IGFSS/OSS	(6.555,35)	CP - CRGE	6.555,35	0,00
IGFSS/OSS	1.587,34	FGS	(1.587,34)	0,00
IGFSS/OSS	564.335,68	RAA	(564.335,68)	0,00
<b>Total</b>	<b>124.292.793,89</b>		<b>(124.292.793,89)</b>	<b>0,00</b>
<b>Validação das operações de consolidação</b>	<b>124.292.793,89</b>			
<b>Diferença</b>	<b>0,00</b>			

Fonte: Dossier de Consolidação.

A validação dos movimentos de eliminação de saldos relativos a dívidas activas e passivas entre as entidades incluídas no perímetro de consolidação, permitiu observar que os saldos foram eliminados pelos montantes expressos nos dossiers de reconciliação de saldos de cada uma das entidades a consolidar, não se tendo apurado qualquer diferença de não reconciliação.

Contudo, do confronto entre os saldos apresentados nos dossiers de reconciliação de saldos de cada uma das instituições do perímetro com os obtidos directamente do sistema SIF/SAP, no módulo FI, observou-se que, não contemplando Módulo FI do SIF o conceito de ENTIDADE, não permite uma agregação de transacções por entidade, mas apenas a identificação dos valores de cada conta por entidade, o que origina que a recolha de informação tenha de ser realizado por Conta – Entidade e não por Entidade – Conta, tornando o processo de conciliação mais moroso e com maiores dificuldades na identificação das diferenças de conciliação.

Sobre esta matéria o Tribunal recomendou ao Instituto de Informática, em sede da já referida auditoria às operações de consolidação<sup>1</sup>, que desenvolvesse uma funcionalidade que permita obter as operações a eliminar no processo de consolidação por entidade e a criação de um campo de preenchimento obrigatório de indicação de operação realizada com entidade parceira, informando o Instituto que *“Trá ser desencadeada a análise à parametrização em SIF de uma funcionalidade que permita a articulação integral dos saldos entre as várias entidades parceiras, ou não com as transacções realizadas será objecto de análise conjunta, por forma a identificar os requisitos necessários à disponibilização da informação adequada”* e que *“(…) alguns dos pedidos de alterações que neste momento estão em análise e que aguardam desenvolvimento, sofreram algum atraso, devido ao facto de durante este ano de 2010 estarem a decorrer os trabalhos de Migração Tecnológica, da versão do SAP que suporta o SIF”*.

Em sede de contraditório, o Instituto de Informática, IP refere que *“(…) até agora não houve oportunidade de discutir com o IGFSS, esta questão e que irá desencadear uma análise conjunta a esta matéria com o objectivo de parametrizar no SIF uma funcionalidade que permita a articulação integral dos saldos entre as várias entidades parceiras ou não, com as transacções realizadas”*.

**b) Eliminação de operações recíprocas**

<sup>1</sup> Recomendação n.º 7, do Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



Procedeu-se também à validação dos movimentos de eliminação de operações recíprocas, ou seja, das transacções que afectam os custos e perdas, bem como os proveitos e ganhos, realizadas entre as entidades compreendidas na consolidação, constatando-se que os saldos foram eliminados pelos montantes expressos nos dossiers de cada entidade a consolidar não se tendo apurado qualquer diferença de não reconciliação.

Quadro XII.21 – SS – Confronto dos saldos eliminados de operações recíprocas entre entidades

(em euros)

A entidade	Refere um valor (Global)	com a entidade	que reconhece um valor (Global)	Diferença
IGFSS/OSS	19.691.408.509,71	ISS	(19.691.408.509,71)	0,00
IGFSS/OSS	31.003.659,65	II	(31.003.659,65)	0,00
IGFSS/OSS	732.025.132,31	IGFCSS	(732.025.132,31)	0,00
IGFSS/OSS	(419.140,83)	DAISS	419.140,83	0,00
IGFSS/OSS	10.329.860,43	CNPRP	(10.329.860,43)	0,00
IGFSS/OSS	9.205.342,86	CAFE - Bancários	(9.205.342,86)	0,00
IGFSS/OSS	1.626.109,27	Cimentos - FCP	(1.626.109,27)	0,00
IGFSS/OSS	656.899,08	CP - EPAL	(656.899,08)	0,00
IGFSS/OSS	5.540.587,89	CPAF dos Jornalistas	(5.540.587,89)	0,00
IGFSS/OSS	2.899.727,04	CPP dos TLP	(2.899.727,04)	0,00
IGFSS/OSS	750.879,01	CPP - CRGE	(750.879,01)	0,00
IGFSS/OSS	(91.505.520,80)	CSS - RAM	91.505.520,80	0,00
IGFSS/OSS	12.999.398,92	FSS	(12.999.398,92)	0,00
IGFSS/OSS	2.556,00	CPP da Rádio Marconi	(2.556,00)	0,00
IGFSS/OSS	75.646.687,60	FGS	(75.646.687,60)	0,00
IGFSS/OSS	80.499.670,59	CGFSS - RAA	(80.499.670,59)	0,00
<b>Total</b>	<b>20.562.670.358,73</b>		<b>(20.562.670.358,73)</b>	<b>0,00</b>
<b>Validação das operações de consolidação</b>	<b>20.562.670.358,73</b>			
<b>Diferença</b>	<b>0,00</b>			

Fonte: Dossier de Consolidação.

Embora não existam diferenças ao nível da conta “577 – Reservas decorrentes da transferência de activos”, quando analisada na sua 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 pela aplicação SIF. O IGFSS esclarece que “(...) a simples operação de agregação das instituições inseridas no perímetro da Segurança Social conduz ao apuramento do saldo final consolidado (...). Contudo, dado que as operações registadas em cada um dos exercícios têm influência em alguns mapas do Anexo às Demonstrações Financeiras no exercício de 2009, as ISS’s adoptaram a lista de contas vertida na circular normativa n.º 11/2009 de 24 de Novembro. Este desenvolvimento da conta 577 possibilita a identificação de todas as operações recíprocas”.

Na Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas, às operações de consolidação da CSS de 2008<sup>1</sup>, o Tribunal referiu que por insuficiência do SIF não era possível validar a integridade dos valores constantes da conta “577 – Reservas decorrentes das transferências de activos”. No âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas no relatório, o Instituto de Informática informou<sup>2</sup> que “(...) nessa data, a conta 577 do POCISSSS não apresentava o detalhe necessário de forma a ser possível efectuar a referida validação” e que “Em Janeiro de 2010 foram recepcionados dois pedidos de intervenção do

<sup>1</sup> Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008, traduzida no Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Ofício n.º 1570/2010, de 20/08/2010.

IGFSS, IP baseados na informação produzida pela Circular Normativa n.º 11/2009, de 24/11/2009, que tem como objectivo o desdobramento das contas divisionárias da conta «577 – Reservas decorrentes das transferências de activos», para tornar possível a identificação dos activos transferidos e para facilitar a identificação das entidades cedentes e das entidades beneficiárias desses mesmos activos”, referindo, por último, que “Estes pedidos encontram-se neste momento a aguardar oportunidade para serem desenvolvidos”.

## Operações de controlo

### a) Balanço

O Balanço consolidado foi obtido pelo método anteriormente descrito, tendo o IGFSS, contudo, introduzido melhoramentos, no caso das contas —*listas*”, em que se verifica a possibilidade de se perder a natureza do saldo devedor e credor quando se procede à anulação de saldos devedores e credores através do registo do seu valor a débito e a crédito, respectivamente, complementando as medidas de controlo, através da consolidação patrimonial pelo método do Balancete consolidado, dando assim acolhimento à recomendação formulada na Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008<sup>1</sup>.

A conta 411 – *Partes de capital*, regista um saldo de € 217.913.293,57, importando salientar que tais participações sociais estão valorizadas com recurso a diferentes critérios. Todavia, o IGFSS em 2009, divulgou através das notas 12<sup>2</sup> e 17<sup>3</sup> do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas a decomposição do volume financeiro das imobilizações de acordo com o critério de valorimetria aplicável, bem como, as razões que presidiram à constituição de provisões relativamente às Partes de capital, dando assim, acolhimento à recomendação do Tribunal de Contas constante do Relatório da Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008.

Também se verifica, no que se reporta aos Investimentos em Imóveis, não existir uniformidade quanto ao critério de valorimetria adoptado, sendo utilizados pelas várias instituições do perímetro de consolidação diferentes critérios de valorização tais como: igual ou inferior a € 1,0<sup>4</sup>; preço de aquisição; e através de reavaliações periódicas com base no valor de mercado. A multiplicidade de

---

<sup>1</sup> Vd. Recomendação n.º 10, constante do Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Que refere “Os elementos do activo, do passivo e dos fundos próprios, a incluir nas demonstrações financeiras consolidadas encontram-se valorizados segundo critérios de valorimetria uniformes e de acordo com o previsto no POCISSSS, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro. Constitui derrogação à norma, os edifícios valorizados no IGFSS a 1 euro apenas para efeitos de identificação dos mesmos no módulo “AA” do SIF/SAP. Também constitui derrogação à norma enunciada anteriormente a valorimetria aplicável à carteira do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) gerido pelo IGFCSS. A avaliação dos activos que compõem o património do FEFSS é efectuada segundo o normativo de valorimetria do referido fundo (...)”.

<sup>3</sup> Que refere: “São efectuados testes de imparidade sempre que seja identificado um evento ou alteração nas circunstâncias que indiquem que o montante pelo qual o activo se encontra registado possa não ser recuperado. Sempre que o montante pelo qual o activo se encontra registado é superior à sua quantia recuperável, é reconhecida uma provisão, registada na demonstração de resultados consolidada dos resultados na rubrica Provisões. A quantia recuperável é a mais alta do preço de venda líquido e do valor de uso. O preço de venda líquido é o montante que se obteria com a alienação do activo, numa transacção entre entidades independentes e conhecedoras, deduzido dos custos directamente atribuíveis à alienação. O valor de uso é o valor presente dos fluxos de caixa futuros estimados que são esperados que surjam do uso continuado do activo e da sua alienação no final da sua vida útil. A quantia recuperável é estimada para cada activo, individualmente ou, no caso de não ser possível, para a unidade gestora de fluxos de caixa à qual o activo pertence. Desconhecendo-se o valor de mercado dos investimentos, são constituídas provisões com base na comparação entre o custo de aquisição/constituição e o valor de capital próprio da empresa de acordo com as contas disponíveis (proporcional à participação). Quando os capitais próprios das empresas participadas se apresentam negativos, são constituídas provisões para cobertura da totalidade da participação”.

<sup>4</sup> Segundo o Anexo às Demonstrações financeiras do IGFSS, em 2009, foi dado cumprimento às recomendações do Tribunal de Contas no que concerne à actualização do valor do imobilizado que se encontrava valorizado a 1€, ficando ainda 6 imobilizados pendentes de regularização.



*Handwritten signature in blue ink.*

critérios retira significado à leitura do saldo desta conta, contudo, dando acolhimento à recomendação produzida no âmbito da auditoria referida no ponto precedente, o IGFSS integrou no Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas a discriminação dos Investimentos em imóveis por tipo de critério de valorimetria adoptado.

## b) Demonstração de resultados

Foi validada a consistência do resultado líquido consolidado do exercício de 2009, com o correspondente valor evidenciado nas Demonstrações de resultados das instituições do perímetro de consolidação tendo-se apurado o valor evidenciado na nota 41.6.6 – Alteração do Resultado Líquido Agregado do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas, e constante do quadro seguinte:

(em euros)	
Resultado líquido das contas individuais das instituições do perímetro	148.865.799,30
Correcção à conta do IGFCSS	515.995.763,09
Exclusão da Farmácia da "Cimentos" - Federação das Caixas de Previdência	(107.790,06)
<b>Resultado líquido consolidado</b>	<b>664.753.772,33</b>

Fonte: Demonstrações financeiras das Instituições do perímetro e Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas.

As operações de consolidação (anulação de proveitos e custos entre as entidades consolidadas) foram correctamente executadas, no que respeita aos movimentos identificados pelo IGFSS no Dossier de consolidação, não existindo pois, quanto a estes, razões para se colocar em causa o processo de consolidação da demonstração de resultados e, por conseguinte, nessa estrita medida, a imagem verdadeira e apropriada do Resultado líquido consolidado da conta consolidada do IGFSS/OSS.

## Síntese global dos movimentos de consolidação

Para confirmação das quantias totais das operações e saldos entre as entidades compreendidas no perímetro de consolidação, elaborou-se um quadro síntese das mesmas, conforme consta do dossier de consolidação:

**Quadro XII.22 – SS – Síntese global dos movimentos de consolidação por instituição**

(em euros)

Instituições	Valores	
	Débito	Crédito
ISS	20.065.086.690,45	250.628.962,14
IGFSS	429.184.067,12	20.941.249.095,81
II	33.688.312,25	1.789.088,63
IGFCSS	733.787.154,16	0,00
DAISS	419.140,83	0,00
CNPRP	10.339.047,28	9.186,85
CAFE- Bancários	9.205.342,86	83.027,24
Cimentos - FCP	1.626.109,27	42.074,33
CP - EPAL	659.545,05	10.643,65
CPAF - Jornalistas	5.565.131,86	41.883,28
CPP - TLP	2.924.302,91	102.398,11
CP - CRGE	751.529,51	7.205,85
RAM	1.049.531,90	97.134.974,62
FSS	13.372.940,07	735.266,15
FGS	75.648.274,94	0,00
IGRSS - RAA	174,44	5.736.949,15
CGFSS - RAA	819.880,30	86.558.975,39
CPPCPR - Marconi	2.556,00	0,00
<b>Subtotal</b>	<b>21.384.129.731,20</b>	<b>21.384.129.731,20</b>
<b>Ajustamentos prévios</b>	<b>669.164.585,13</b>	<b>669.164.585,13</b>
<b>Total</b>	<b>22.053.294.316,33</b>	<b>22.053.294.316,33</b>

Fonte: Dossier de Consolidação.

Da verificação da anulação de todas as operações, constantes do Dossier de consolidação, que ocorreram no seio das entidades compreendidas na consolidação, de modo a que as demonstrações financeiras consolidadas apresentem os activos, passivos, os fundos próprios e os resultados das entidades como se de uma única entidade se tratasse, não se apurou qualquer divergência. No entanto, persistem ainda alguns constrangimentos ao nível do confronto dos saldos constantes dos referidos Dossiers e os relevados no Sistema de Informação Financeira, tais como:

- ◆ Embora o Sistema de Informação Financeira permita conhecer os saldos das contas entre as várias entidades parceiras, o que facilita o processo de conciliação, não existe ainda possibilidade de articular integralmente tais saldos com as transacções realizadas, o que dificulta a validação das quantias utilizadas nas operações de consolidação;
- ◆ O Sistema de Informação Financeira no módulo FI não contempla ainda o conceito de —Entidade”, pelo que não permite a agregação de transacções por —Entidade”, mas apenas a identificação dos valores de cada conta por —Entidade”, o que causa demora e dificuldades no processo de consolidação e aumenta o risco de erro e incoerências de saldos entre as entidades do perímetro de consolidação;
- ◆ Ao permitir o registo das operações recíprocas sem que seja obrigatoriamente identificada a entidade parceira, aumenta o risco de erro e de incoerência de saldos entre as entidades do perímetro de consolidação.



## Juízo global sobre a consolidação efectuada

Este ponto não inclui o juízo de valor sobre as contas individuais emitidas pelas várias entidades consolidadas, pelo que as observações aqui efectuadas respeitam apenas aos procedimentos de consolidação das contas, na medida em que possam ter contribuído para a manutenção ou não da imagem verdadeira e apropriada das demonstrações financeiras consolidadas, a qual resulta fundamentalmente da expressa pelas demonstrações financeiras individuais das entidades incluídas no perímetro de consolidação. Todavia, não se deixou de validar a coerência entre as contas individuais retiradas do SIF, as apresentadas ao TC no âmbito da prestação de contas anuais e as agregadas pelo IGFSS.

Das verificações realizadas aos procedimentos de consolidação e à respectiva documentação de suporte podem formular-se as seguintes conclusões:

1. A CSS foi apresentada dentro do prazo legalmente fixado, apesar de a maioria das instituições integradas no perímetro de consolidação não terem cumprido o prazo de entrega ao IGFSS da documentação relevante.
2. Até à elaboração e apresentação da presente Conta da Segurança Social, ainda não tinha sido publicado o diploma legal, previsto do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, que consagra os princípios e os procedimentos a observar não só na preparação e elaboração das demonstrações financeiras consolidadas, mas também do conjunto de informações a divulgar.
3. A consolidação patrimonial decorreu ainda com recurso a operações realizadas em folha de cálculo Excel, por continuarem a verificar-se incongruências entre o módulo FI e as eliminações planeadas ao nível das áreas/unidades de consolidação, que comprometem a utilização do módulo previsto no SIF (EC-CS – Consolidação financeira), situação idêntica ocorreu aquando da elaboração da CSS de 2008. Saliente-se, no entanto, que em 2009, registaram-se progressos muito significativos na utilização do referido módulo.

Em sede de contraditório, o IGFSS, IP informa que *“O módulo do SIF Consolidação Financeira (EC-CS) tem igualmente registado melhorias muito significativas, fruto do diálogo do IGFSS com o II, IP sendo propósito do IGFSS utilizar este módulo na consolidação patrimonial na CSS de 2010”*.

4. Ainda não é possível aos responsáveis pelas demonstrações financeiras extraírem relatórios por antiguidade de saldos directamente do SIF ou de outros sistemas, designadamente o sistema de Gestão de contribuintes e o sistema de Gestão de beneficiários.

Sobre esta matéria, o Instituto de Informática, IP, em sede de contraditório, informou que *“A extracção de relatórios por antiguidade de saldo directamente de GC ou de SICC é uma operação de grande complexidade técnica, pelo que ainda não é possível avançar mais informação quanto à possível concretização desta operação”*.

5. Os ajustamentos prévios decorrem de alterações legislativas, que implicaram a extinção e integração de entidades noutra entidade, de alteração de políticas contabilísticas, algumas no seguimento de recomendações do Tribunal, e de correcções em virtude quer de procedimentos instituídos no seio das entidades (IGFCSS/FEFSS) quer de correcções por utilização de contas menos apropriadas pelas entidades parceiras tendo em vista harmonizar os procedimentos seguidos ao nível do perímetro de consolidação.

6. As operações de consolidação conduziram a um total consolidado do Activo bruto de € 18.434,77 milhões que, deduzido de amortizações e provisões, que ascendem a € 4.961,4 milhões resultou num Activo líquido total de € 13.473,3 milhões, cifrando-se os Fundos Próprios em € 12.312,1 milhões e o Passivo em € 1.161,2 milhões. As operações de consolidação efectuadas sobre as contas das entidades consolidadas provocaram os seguintes ajustamentos no Balanço da CSS:

(em euros)

Elementos patrimoniais	Balanço agregado	Movimentos de consolidação	Balanço consolidado
Activo	14.101.042.046,03	(627.779.725,80)	13.473.262.320,23
Fundos Próprios	12.314.502.523,91	(2.394.023,87)	12.312.108.500,04
Passivo	1.786.539.522,12	(625.385.701,93)	1.161.153.820,19

7. As operações de consolidação – anulação de proveitos e custos e outras operações recíprocas entre as entidades consolidadas e anulação de dívidas activas e passivas - foram correctamente executadas no que respeita aos movimentos identificados pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social nos dossiers de reconciliação de saldos e também os exibidos pelo sistema SIF, excepção feita à conta 577 – *Reservas de Transferência de Activos* relativamente às subcontas, não pondo, no entanto, em causa a consolidação em termos globais, pelo que não existem fundamentos que ponham em causa o processo de consolidação do balanço e da demonstração de resultados realizado pelo IGFSS.
8. Não foi reconhecido qualquer ajustamento em Fundos próprios na conta 5711100099 – *Saldos internos do sistema de segurança social por reconciliar*, facto que é de sublinhar tendo em atenção os saldos aí relevados em anos anteriores<sup>1</sup>.

## 12.4.2 – Balanço

A evolução da situação patrimonial da Segurança Social no período 2007/2009, traduzida na evolução de cada membro do Balanço, é a que se apresenta:

<sup>1</sup> Na Conta consolidada da Segurança Social de 2007, foi relevado a débito em Fundos próprios na conta 5711100099 – *Reservas legais – Saldos internos ao sistema de segurança social por reconciliar*, o montante de € 5.803.756,42. Em 2008 as diferenças de consolidação ascenderam a € 249.372,62, valor este que foi corrigido no exercício de 2009, em parte no montante de € 271.544,81 conforme Informação n.º 503/2010, de 11/02/2010, do IGFSS por contrapartida de Resultados extraordinários, € 22.172.19 por regularizações/correções nas contas 268 respectivas e € 19.476,80 pela movimentação das respectivas contas de custos e proveitos das entidades parceiras.





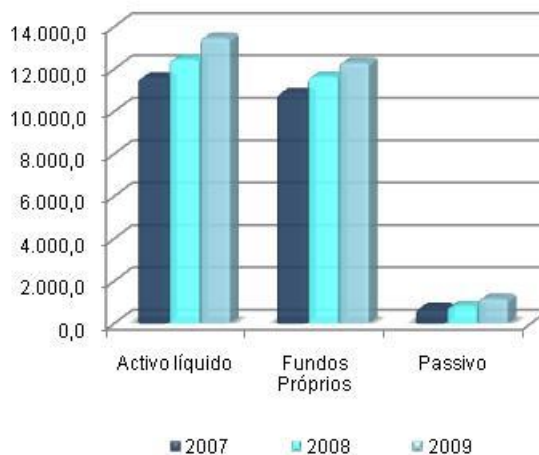
*Handwritten signature*

Gráfico XII.9 – SS – Evolução do Balanço da CSS (2007/2009)

(em milhões de euros)

Ano	Activo Líquido	Fundos Próprios	Passivo
2007	Activo Líquido	11.512,8	-
	Activo Líquido corrigido	11.597,3	100,0%
	Fundos Próprios	10.870,9	93,7%
	Passivo	641,9	-
	Passivo corrigido	726,4	6,3%
2008	Activo Líquido	12.447,1	100,0%
	Fundos Próprios	11.638,2	93,5%
	Passivo	809,0	6,5%
2009	Activo Líquido	13.473,3	100,0%
	Fundos Próprios	12.312,1	91,4%
	Passivo	1.161,2	8,6%

Fonte: Contas da Segurança Social.



Conforme referido no Parecer sobre a CGE de 2007, o Balanço da CSS desse mesmo ano, que integrou a Conta Geral do Estado, encontrava-se subavaliado no Activo e no Passivo no montante de € 84.519.452,26. Detectado o erro, o IGFSS procedeu à sua correcção quase de imediato, dando conhecimento do facto à DGO<sup>1</sup>. O TC não deixou de assinalar este facto, dado que a correcção não prevalece sobre a informação constante na CSS que integrou a CGE apresentada à Assembleia da República.

Porém, atentos os objectivos do Parecer – emissão de uma opinião sobre a fidedignidade e exactidão das contas –, e para salvaguarda do princípio da comparabilidade dos exercícios, o Parecer sobre a CSS de 2007 teve em conta o total corrigido das massas patrimoniais, entendimento que é feito à luz dos princípios e normas contabilísticos internacionalmente aceites.

A situação patrimonial da Segurança Social, reportada a 31 de Dezembro de 2009, mantém 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 (€ 1.026,1 milhões) é quase 3 vezes superior à do Passivo (€ 352,2 milhões).

Para uma melhor visualização do anteriormente referido, apresenta-se em termos absolutos e relativos as variações registadas no Balanço da CSS no período 2006 a 2009:

<sup>1</sup> Para mais desenvolvimentos sobre a matéria ver Parecer sobre a CGE de 2007, Volume II, pág. XII.100, e nota 1 da pág. XII.95 e Volume I, pág.195, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

(em milhões de euros e %)

Balanço	2006/2007		2007/2008		2008/2009	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Activo Líquido	(165,5)	(1,4)	849,8	7,3	1.026,1	8,2
Fundos Próprios	(158,5)	(1,4)	767,3	7,1	673,9	5,8
Passivo	(7,0)	(1,0)	82,6	11,4	352,0	43,5

Fonte: Contas Consolidadas da Segurança Social.

A variação das componentes do Balanço consolidado está intrinsecamente relacionada, por um lado, com a conjuntura económica e o mercado de emprego e, por outro, com a tomada de medidas políticas e de gestão do sector com impacto financeiro no SSS.

Da análise à evolução de ambos os membros do Balanço, cuja informação analítica se apresentará adiante, observa-se que, em 2009, o equilíbrio foi feito à custa de um aumento de 5,8% nos Fundos próprios e de 43,5% no Passivo, comportamento bem diferente do verificado no período homólogo de 2007 que se tinha quedado por uma redução de 1,4% e 1%, respectivamente.

Ao longo do presente Parecer as verificações, confirmações e testes realizados têm por base a informação financeira de cada instituição e a informação consolidada apresentada pelo IGFSS<sup>1</sup>. Nos pontos seguintes apresenta-se a evolução numa base trienal dos elementos agregados do Activo, Fundos Próprios e do Passivo sendo realizadas análises mais detalhadas sempre que tal se mostre adequado.

#### 12.4.2.1 – Activo

No Quadro XII.23, apresenta-se o detalhe de acordo com a estrutura do Balanço, a informação da evolução do Activo no triénio 2007/2009, evidenciando-se na linha “Total corrigido” o ajustamento efectuado em data posterior à elaboração da CGE de 2007, para efeitos comparativos com o Balanço da CSS que integrou aquela conta.

<sup>1</sup> Conta da Segurança Social que integrou a CGE; Relatório sobre a CSS de 2009; Dossier de Consolidação elaborado pela entidade responsável pela consolidação (IGFSS) e informação residente e disponível em SIF.



*com*  
*Q. J. J. J.*  
*ruelby*

Quadro XII.23 – SS – Evolução do Balanço (Activo líquido) no triénio 2007/2009

(em milhares de euros)

Grupos Patrimoniais	2007	2008	2009	Variação 2008/07		Variação 2009/08	
				Valor	%	Valor	%
Imobilizado	532.939,8	458.456,9	517.898,3	(74.482,9)	(14,0)	59.441,4	13,0
Existências	1.734,9	2.123,8	2.135,8	388,9	22,4	12,0	0,6
Terceiros	1.687.836,5	1.656.475,6	2.066.459,7	-	-	409.984,1	24,8
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	955.753,5	10,5	650.034,9	6,4
Acréscimos e diferimentos	158.562,6	242.613,2	149.259,0	84.050,6	53,0	(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>934.349,2</b>	<b>-</b>	<b>1.026.118,2</b>	<b>-</b>
<b>Total (corrigido)</b>	<b>11.597.314,3</b>	<b>12.447.144,1</b>	<b>13.473.262,3</b>	<b>849.829,8</b>	<b>7,3</b>	<b>1.026.118,2</b>	<b>8,2</b>

Fonte: Contas da Segurança Social.

Tendo em atenção que o princípio da consistência assenta no intuito de que a entidade não altera as suas políticas contabilísticas de um exercício para o outro, e, se o fizer, e a alteração tiver efeitos materialmente relevantes, esta deve ser referida no Anexo às Demonstrações financeiras. Para uma análise comparativa do Activo do Balanço de 2009 com o dos exercícios económicos anteriores deve ter-se em atenção o referido no Anexo às Demonstrações financeiras do ano em análise, do qual se dará conta ao longo das análises realizadas às contas do Balanço na especialidade.

O Activo líquido em 2009, ascendeu a cerca de € 13.473,3 milhões, evidenciando um acréscimo no valor de € 1.026,1 milhões (8,2%) relativamente ao período homólogo anterior, sendo de destacar o seguinte:

- ◆ Os grupos mais relevantes em termos de volume financeiro, foram os que mais contribuíram para este aumento: —Disponibilidades” com € 650.034,9 milhares (6,4%) e —Terceiros” que apresentam um aumento em termos absolutos de € 409.984,1 milhares (24,8%);
- ◆ O Imobilizado, terceiro grupo de activos mais expressivo, apresenta um comportamento antagónico relativamente ao período homólogo, com um aumento em 2009 face a 2008 em termos absolutos de € 59.441,4 milhares (13%).

A estrutura do Activo do Balanço consolidado em 31 de Dezembro de 2009, em termos brutos e líquidos, é a que se apresenta no Quadro XII.24:

**Quadro XII.24 – SS – Estrutura financeira do Activo da CSS em 31/12/2009**

(em milhares de euros)

Grupos Patrimoniais	Activo bruto	Provisões	Amortizações	Activo líquido		
				Valor	%	Δ Homóloga %
Imobilizado	919.277,6	2.959,6	398.419,7	517.898,3	3,8	13,0
Activo circulante						0,0
Existências	2.135,8	0,0	0,0	2.135,8	0,0	0,6
Dívidas de terceiros - ML prazos	4.849.610,9	4.394.310,1	-	455.300,8	3,4	(3,3)
Dívidas de terceiros - Curto prazo	1.776.884,3	165.725,4	-	1.611.158,9	12,0	35,9
Disponibilidades	10.737.509,5	0,0	-	10.737.509,5	79,7	6,4
Acréscimos e diferimentos	149.259,0	0,0	-	149.259,0	1,1	(38,5)
<b>Total</b>	<b>18.434.677,1</b>	<b>4.562.995,1</b>	<b>398.419,7</b>	<b>13.473.262,3</b>	<b>100</b>	<b>8,2</b>

Fonte: CSS de 2009

O desempenho da missão e dos objectivos da SS determinam a natureza das operações realizadas pelas instituições de segurança social e o correspondente volume financeiro expresso nos grupos patrimoniais do Activo consolidado da CSS. Neste contexto, a classe de *Disponibilidades* é a componente hegemónica do conjunto, reflexo sobretudo da actividade do IGFCSS/FEFSS que detêm como missão a gestão de fundos de capitalização no âmbito do financiamento do SSS do Estado e de outros sistemas previdenciais, que representa 79,7% do total do Activo líquido. Segue-se o conjunto de *Dívidas de terceiros* com um peso relativo de 15,4% em termos líquidos e de 35,9% em termos brutos, consequência da falta de entrega das contribuições e quotizações, a que não será alheia a crise económica e financeira.

Tendo em atenção o grau de representatividade de cada grupo patrimonial do Activo, apresenta-se de seguida a análise da estrutura financeira do Balanço em termos de Activo imobilizado e Activo circulante, sendo aquele, em termos relativos, de importância reduzida, face ao peso deste último no Activo bruto (95,0%) e no Activo líquido (96,2%).

#### 12.4.2.1.1 – Imobilizado

O Activo imobilizado está em parte valorizado nos termos definidos no POCISSSS ao custo de aquisição<sup>1</sup> ou custo de produção. De acordo com a nota 12 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas constituem derrogação à norma prevista:

- ◆ Os edificios valorizados na conta do IGFCSS a 1 Euro apenas para identificação no módulo —AA – Gestão de imobilizado” do SIF;
- ◆ Os investimentos financeiros que compõem o património do FEFSS, gerido pelo IGFCSS, os quais são valorizados de acordo com o Normativo de Valorimetria do Fundo, em que o critério é o justo valor.

<sup>1</sup> No caso dos activos imobilizados obtidos a título gratuito, considerou-se o valor resultante da avaliação ou o valor patrimonial definido nos termos da lei. No caso em que os investimentos financeiros tiverem, à data do Balanço, um valor de mercado inferior ao registado na contabilidade, são objecto da regularização correspondente à diferença, se for previsível que a redução desse valor seja permanente. A regularização extraordinária não é mantida se deixarem de existir os motivos que a originaram.



Quanto às amortizações, de acordo com o ponto 3 da nota 17 do Anexo às Demonstrações financeiras, foi aplicado o método das quotas constantes previsto na Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril<sup>1</sup>, para os bens adquiridos após 2001, e o disposto no Decreto Regulamentar n.º 2/90, de 12 de Janeiro, para os bens adquiridos até aquela data.

Assim, o Balanço consolidado da SS, em 2009, reflecte um Imobilizado bruto no total de € 919.277,5 milhares, o qual se encontra deduzido de amortizações acumuladas no montante de € 398.419,7 milhares<sup>2</sup> e de provisões constituídas de € 2.959,6 milhares, evidenciando em termos líquidos o montante de € 517.898,3 milhares, que representa 3,8% do Activo líquido.

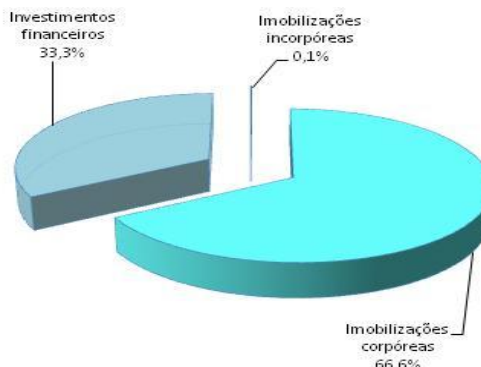
O quadro e gráfico seguintes evidenciam a sua desagregação, em valor e em peso relativo, por tipo de imobilizado bruto, em 31/12/2009:

Gráfico XII.10 – SS – Imobilizado em 31/12/2009

(em milhares de euros)

Imobilizado (bruto)	Valor
Imobilizações incorpóreas	956,9
Imobilizações corpóreas	612.110,4
Investimentos financeiros	306.210,2
<b>Total no Activo bruto</b>	<b>919.277,5</b>

Fonte: CSS de 2009.



Em 31 de Dezembro de 2009, o *Imobilizado líquido* de amortizações e provisões, regista um acréscimo de 13% quando comparado com 2008. Procedendo-se à sua análise por natureza, verifica-se que esta variação decorreu sobretudo do aumento registado em valor absoluto nos *Investimentos financeiros*, no montante de € 38.826,7 milhares e do *Imobilizado corpóreo* de € 20.645,6 milhares.

Em termos relativos, o total do *Imobilizado líquido*, face ao total do Activo líquido, diminui em 2008 (3,7%) e apresenta um ligeiro aumento em 2009 (3,8%), conforme se espelha no quadro seguinte:

<sup>1</sup> A Portaria n.º 671/2000, publicada no DR, n.º 91 (2.ª Série), de 17 de Abril, aprovou as instruções regulamentadoras do cadastro e inventário dos bens do Estado (CIBE) e o respectivo classificador geral.

<sup>2</sup> O artigo 34.º das instruções orientadoras do Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE), aprovadas pela Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril, prevê que: *“1. – Em regra, são totalmente amortizados no ano de aquisição ou produção os bens sujeitos a depreciação, em mais de um ano económico, cujos valores unitários não ultrapassam 80% do índice 100 da escala salarial das carreiras do regime geral do sistema remuneratório da função pública, reportado ao ano de aquisição e arredondado para o milhar de euros ou unidades de euro inferior. 2. – Para efeitos de controlo, os bens são totalmente amortizados no ano de aquisição, nos termos do número anterior, devem manter-se em inventário até ao seu abate. 3. – O n.º 1 deste artigo não se aplica quando tais bens constituem a base do processo produtivo de uma unidade operativa ou de uma unidade contabilística”.*

**Quadro XII.25 – SS – Evolução do Imobilizado líquido no triénio 2007/2009**

(em milhares de euros)

Imobilizado líquido	2007	2008	2009	Variação 2008/07		Variação 2009/08	
				Valor	%	Valor	%
Imobilizações incorpóreas	109,6	78,7	47,8	(30,9)	(28,2)	(30,9)	(39,3)
Imobilizações corpóreas	198.039,2	200.682,3	221.327,9	2.643,1	1,3	20.645,6	10,3
Investimentos financeiros	334.791,0	257.695,9	296.522,6	(77.095,1)	(23,0)	38.826,7	15,1
<b>Total</b>	<b>532.939,8</b>	<b>458.456,9</b>	<b>517.898,3</b>	<b>(74.482,9)</b>	<b>(14,0)</b>	<b>59.441,40</b>	<b>13,0</b>
<b>Total do Activo líquido (publicado na CGE)</b>	<b>11.512.794,9</b>	<b>12.447.144,1</b>	<b>13.473.262,3</b>				
<b>Total (corrigido)</b>	<b>11.597.314,3</b>	<b>12.447.144,1</b>	<b>13.473.262,3</b>	<b>849.829,8</b>	<b>7,3</b>	<b>1.026.118,2</b>	<b>8,2</b>
<b>Peso no Activo líquido (%)</b>	<b>4,6</b>	<b>3,7</b>	<b>3,8</b>				

Fonte: Contas da Segurança Social.

Em face da análise da informação apresentada evidencia-se a seguir a evolução das diferentes contas, formulando-se observações apenas para as situações mais relevantes.

#### 12.4.2.1.1.1 – Imobilizações corpóreas

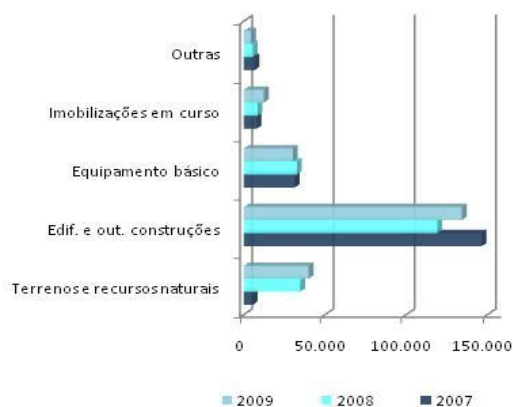
O quadro e gráfico seguintes apresentam a evolução da expressão financeira do imobilizado corpóreo, em termos brutos e líquidos de amortizações, no triénio 2007/2009, a saber:

**Quadro XII.26 – SS – Evolução das Imobilizações corpóreas, por natureza**

(em milhares de euros)

	2007	2008	2009
Terrenos e recursos naturais	5.610,1	34.725,9	39.902,2
Edifícios e out. construções	146.454,6	119.172,4	134.234,5
Equipamento básico	31.348,9	32.676,6	30.243,8
Imobilizações em curso	7.937,8	8.527,9	12.396,5
Outras	6.687,8	5.579,5	4.550,9
<b>Total líquido</b>	<b>198.039,2</b>	<b>200.682,3</b>	<b>221.327,9</b>
<b>Amortizações</b>	<b>364.138,1</b>	<b>382.007,0</b>	<b>390.782,5</b>
<b>Total bruto</b>	<b>562.177,2</b>	<b>582.689,3</b>	<b>612.110,4</b>
<b>% s/ Activo líquido</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>

Fonte: Contas da Segurança Social.



Da análise do quadro anterior conclui-se que no triénio o valor do imobilizado bruto cresceu cerca de 8,9% (€ 49.933,2 milhares), enquanto o imobilizado líquido cresceu 11,8% (€ 23.288,7 milhares). A conta *Terrenos e recursos naturais* é o activo com o maior aumento no período em análise (611,3%, cerca de € 34.292,1), resultado em grande parte da segregação dos terrenos e dos edifícios que tem vindo a ser realizada nos últimos anos. Embora de valor menos significativo, mas com uma tendência de crescimento regista a conta das *Imobilizações em curso*. As contas *Edifícios e outras construções* e *Equipamento básico* manifestam comportamentos que oscilam ao longo do período e a conta *Outras imobilizações* patenteia um grau de importância cada vez menor.



*Handwritten signature and initials in blue ink.*

O Balanço consolidado em 31/12/2009, apresenta imobilizações corpóreas que representam 3,3% do Activo bruto e 1,6% do Activo líquido, as quais ascendem a € 221.327,9 milhares. No quadro seguinte apresenta-se a sua decomposição:

**Quadro XII.27 – SS – Imobilizações corpóreas, em 31/12/2009**

(em milhares de euros)

Imobilizações	Activo bruto		Amortizações	Activo líquido	
	Valor	%		Valor	%
Terrenos e recursos naturais	39.902,2	6,5	0,0	39.902,2	18,0
Edifícios e outras construções	193.179,0	31,6	58.944,6	134.234,4	60,6
Equipamento básico	289.852,3	47,4	259.608,5	30.243,8	13,7
Equipamento de transporte	13.267,1	2,2	12.852,3	414,8	0,2
Ferramentas e utensílios	248,9	0,0	220,8	28,1	0,0
Equipamento administrativo	56.180,1	9,2	52.899,9	3.280,2	1,5
Taras e vasilhame	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0
Outras imobilizações corpóreas	6.961,8	1,1	6.256,2	705,6	0,3
Imobilizações em curso	12.396,5	2,0	0,0	12.396,5	5,6
Adiantamentos p/ conta de imobilizações corpóreas	122,3	0,0	0,0	122,3	0,1
<b>Total</b>	<b>612.110,4</b>	<b>100</b>	<b>390.782,5</b>	<b>221.327,9</b>	<b>100</b>
<b>Peso do grupo no Activo</b>	<b>4,5%</b>			<b>1,6%</b>	

Fonte: CSS de 2009.

Da análise às contas que compõem este grupo patrimonial, observa-se, no essencial, o seguinte:

- ◆ A conta *Edifícios e outras construções*, em termos líquidos, é a mais significativa (60,6%) e apresenta um acréscimo de 12,6%, relativamente ao período homólogo anterior, encontrando-se o respectivo valor bruto amortizado em 30,5%. Em termos brutos esta conta é a que regista o maior incremento em valor absoluto (€ 18.402,5 milhares), sendo que este aumento se deve, essencialmente, à reclassificação realizada em sede de consolidação dos imóveis arrendados a instituições que integram o perímetro de consolidação, que deixaram de ser classificados em investimentos financeiros e passaram a ser considerados como imobilizações corpóreas<sup>1</sup>;
- ◆ Também o valor da conta *Terrenos e recursos naturais* traduz importância no total do imobilizado, verificando-se um acréscimo de 14,9% em virtude das razões apontadas no ponto anterior. Todavia, este aumento é muito pouco significativo face ao ocorrido no período de 2007/2008, o qual ascendeu a 519%<sup>2</sup>;
- ◆ As contas de *Equipamento básico* e *Equipamento administrativo*, não obstante relevarem acréscimos no valor do Activo bruto (0,6% e 0,7%, respectivamente) registam decréscimos no valor do Activo líquido (7,4% e 17,8%, respectivamente) quando comparados com o ano anterior, facto decorrente do elevado número de bens totalmente amortizados<sup>3</sup>, mas que ainda se encontram em funcionamento. Face a esta situação a responsabilidade sobre estes activos passa por uma adequada política de controlo e salvaguarda de todos os activos em posse das instituições.

<sup>1</sup> Foi reclassificado imobilizado no IGFSS, no montante de € 162,9 milhares, e no IGFSS/FEFSS, no valor de € 12.680 milhares.

<sup>2</sup> Valor que teve na sua origem a segregação do valor contabilístico dos terrenos e dos edifícios por contas patrimoniais específicas para “terrenos” e “edifícios”, por imóvel, relativamente aos activos do ISS.

<sup>3</sup> O valor amortizado ascende a cerca de 89,6% para o *Equipamento básico* e de 94,2% para o *Equipamento administrativo*.

Com o objectivo de evidenciar o peso do imobilizado corpóreo bruto de cada um dos organismos da SS, procedeu-se no quadro seguinte à decomposição dos valores consolidados anteriormente apresentados:

**Quadro XII.28 – SS – Distribuição do “Imobilizado corpóreo bruto”, por instituições, em 31/12/2009**

(em milhares de euros)

Rubricas Instituições	Terrenos e recursos naturais	Edifícios e outras construções	Equipam. básico	Equipam. de transporte	Ferram. e utensílios	Equipam. administ.	Taras e vasilhame	Outras Imobili-zações corpóreas	Imobili-zações em curso	Adiant. por conta de imobiliz.	Total	%
ISS	32.495,0	135.898,6	105.198,0	9.367,9	237,9	46.792,8	0,0	4.758,5	686,4	122,3	335.557,4	54,8
II	0,0	1,3	168.281,6	133,5	0,0	1.535,8	0,0	92,0	11.346,5	0,0	181.390,7	29,6
IGFSS	2.620,9	7.413,8	2.630,6	762,3	0,0	1.011,8	0,0	849,1	85,3	0,0	15.373,9	2,5
CNPRP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DAISS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CAFEB	0,0	101,2	978,4	0,0	0,3	21,0	0,0	30,8	0,0	0,0	1.131,7	0,2
IGFCSS	3.709,9	12.680,1	0,0	75,6	0,0	1.057,7	0,0	60,9	0,0	0,0	17.584,2	2,9
RAA	314,7	19.221,7	6.831,3	1.473,8	6,9	2.145,9	0,0	168,2	260,5	0,0	30.423,0	5,0
RAA	761,7	17.770,5	5.568,3	1.454,0	3,8	3.313,7	0,2	964,2	17,8	0,0	29.854,2	4,9
Outras	0,0	91,8	364,0	0,0	0,0	301,4	0,0	38,1	0,0	0,0	795,3	0,1
<b>Total</b>	<b>39.902,2</b>	<b>193.179,0</b>	<b>289.852,3</b>	<b>13.267,10</b>	<b>248,9</b>	<b>56.180,1</b>	<b>0,2</b>	<b>6.961,8</b>	<b>12.396,5</b>	<b>122,3</b>	<b>612.110,4</b>	<b>100</b>
<b>%</b>	<b>6,5</b>	<b>31,6</b>	<b>47,4</b>	<b>2,2</b>	<b>0,0</b>	<b>9,2</b>	<b>0,0</b>	<b>1,1</b>	<b>2,0</b>	<b>0,0</b>	<b>100</b>	
<b>Amortizações acumuladas</b>											<b>390.782,5</b>	
<b>Imobilizado corpóreo líquido</b>											<b>221.327,9</b>	

Fonte: DF das Instituições e movimentos de consolidação.

A desagregação do Imobilizado bruto por Instituições, à data da elaboração do Balanço consolidado, permite concluir o seguinte:

- ◆ O ISS regista imobilizações corpóreas, no total bruto de € 335.557,4 milhares, correspondendo a 54,8% do total deste conjunto, proporção justificada pela sua dispersão geográfica e dimensão;
- ◆ O II concentra 29,6% do total do Imobilizado corpóreo bruto, no valor de € 181.390,7 milhares, relevado na quase totalidade em *Equipamento básico* (€ 168.281,6 milhares), situação explicada pelo facto deste Instituto ser responsável pela gestão da infra-estrutura tecnológica do Sistema de Solidariedade e Segurança Social;
- ◆ As Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores apresentam valores significativos, com uma expressão financeira de 9,95% e 9,19%, respectivamente.

Os movimentos efectuados em 2009 no *Imobilizado corpóreo* constam do quadro seguinte:





## Quadro XII.29 – SS – Movimentos efectuados em 2009 em “Imobilizações corpóreas”

(em euros)

Imobilizações corpóreas	Saldo inicial (1)	Reclassificação dos imóveis (2)	Aumentos (3)	Alienações (4)	Transferências e abates (5)	Saldo final (6)=(1)+(2)+(3)- (4)-(5)
Terrenos e recursos naturais	34.725.906,40	3.709.946,53	2.103.067,56	0,00	636.679,71	39.902.240,78
Edifícios e outras construções	174.776.460,27	12.842.953,16	5.521.756,95	0,00	(37.837,62)	193.179.008,00
Equipamento básico	288.069.899,52	-	18.668.567,50	0,00	16.886.136,07	289.852.330,95
Equipamento de transporte	13.502.978,63	-	108,00	37.755,79	198.268,48	13.267.062,36
Ferramentas e utensílios	246.494,27	-	6.923,53	0,00	4504,77	248.913,03
Equipamento administrativo	55.765.452,98	-	693.584,18	0,00	278.943,08	56.180.094,08
Taras e vasilhame	211,59	-	0,00	0,00	0,00	211,59
Outras imobilizações corpóreas	6.919.952,63	-	46.719,44	0,00	4.912,43	6.961.759,64
Imobilizações em curso	8.527.926,97	-	9.513.726,09	0,00	5.645.143,17	12.396.509,89
Adiantamentos p/conta de imob. corpóreas	153.998,30	-	0,00	0,00	31.708,63	122.289,67
<b>Total agregado das instituições e movimentos de consolidação efectuados na CSS</b>	<b>582.689.281,56</b>	<b>16.552.899,69</b>	<b>36.554.453,25</b>	<b>37.755,79</b>	<b>23.648.458,72</b>	<b>612.110.419,99</b>
<b>Total (Anexo da CSS)</b>		<b>599.242.181,25</b>	<b>36.554.453,25</b>	<b>37.755,79</b>	<b>23.648.458,72</b>	<b>612.110.419,99</b>
<b>Movimentos de Consolidação efectuados no mapa do Activo Bruto da Conta Consolidada</b>		<b>16.552.899,69</b>	<b>(10.251.115,25)</b>		<b>(4.596.278,87)</b>	

Fonte: Mapas do Activo Bruto das instituições, nota 19 do Anexo às DF da CSS/2009 e Mapa do Activo Bruto que integrou o Dossier de consolidação.

O Imobilizado bruto aumentou cerca de € 29.421,1 milhares (5%) relativamente ao período anterior. Este acréscimo resulta no essencial dos aumentos verificados em *Terrenos e recursos naturais* e em *Edifícios e outras construções* quer por via das reclassificações de investimentos em imóveis em imobilizado corpóreo, relativamente a imóveis que estão arrendados a outras instituições do perímetro de consolidação, quer em resultado da valorização de imóveis com base nos valores das cadernetas prediais e ainda aquisições de imobilizado em curso e de equipamento básico.

No âmbito da Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008<sup>1</sup> verificou-se que a informação contida no Mapa do Activo Bruto se encontrava sobreavaliada nas rubricas de aumentos e reduções de imobilizado e que essa informação não constava do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas, facto que levou o Tribunal a formular uma recomendação ao IGFSS no sentido de promover a divulgação naquele Anexo dos valores relativos a aumentos e reduções do imobilizado resultantes de transferência ou reclassificação de activos, caso os mesmos não fossem objecto de eliminação nos respectivos mapas.

Na CSS de 2009, esta recomendação foi implementada, dado que o Mapa do Activo Bruto foi objecto de movimentos de consolidação, através da eliminação dos valores transferidos inter-instituições e foi divulgado o valor da reclassificação de “~~imobilizado financeiro~~” para “~~imobilizado corpóreo~~” relativamente aos edifícios arrendados a instituições compreendidas no perímetro e consolidação<sup>2</sup>. No mesmo Anexo foi ainda divulgado que “(...) na coluna de «Transferências e abates» encontram-se

<sup>1</sup> Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> No Mapa do Activo Bruto constante do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas é ainda divulgado que o valor do saldo inicial reflecte a referida reclassificação no montante de € 16.552.899,69. O IGFSS justifica esta reclassificação, iniciada pela primeira vez na CSS de 2009, com o facto de o objectivo da consolidação ser a de “(...) obter as demonstrações financeiras e orçamentais como de uma só entidade com personalidade jurídica se tratasse” Assim, “(...) os imóveis que constituem o património do Sistema de Segurança Social que são utilizados pelas entidades do perímetro na sua actividade operacional, constituem em boa verdade imobilizações corpóreas, de acordo com o âmbito definido para as respectivas contas”.

registadas reclassificações de Imobilizado (*Imobilizações corpóreas versus Investimentos financeiros*)” e que “(...) foram levadas em consideração as transferências de Imobilizado ocorridas entre Instituições da Segurança Social e a extinção do DAISS e do CNPRP e integração no ISS”.

Dos testes realizados às operações de consolidação efectuadas pelo IGFSS, relativamente ao imobilizado corpóreo, verificou-se que as reclassificações de imóveis que se encontram arrendados a instituições que integram o perímetro de consolidação estão correctamente reflectidas nos saldos finais.

Também os movimentos de consolidação reflectidos na coluna dos aumentos relativamente ao imobilizado do DAISS e do CNPRP (€ 5.654,8 milhares) se encontram correctamente registados na coluna dos aumentos e na dos saldos finais. No entanto, o valor de € 4.596,3 milhares considerado no âmbito da consolidação e objecto de eliminação nos aumentos e nas transferências e abates de imobilizado, não foi suficiente para eliminar todas as transferências ocorridas inter-instituições<sup>1</sup>. No quadro seguinte evidenciam-se os valores dessas transferências e o valor objecto de eliminação:

**Quadro XII.30 – SS – Transferências de imobilizado inter-instituições**

(em milhares euros)

Conta	Transferências			Valor objecto de eliminação em sede de consolidação (4)	Diferença (5)= (3)-(4)
	Do ISS para o IGFSS (1)	Do IGFSS para o ISS (2)	Total (3)=(1)+(2)		
Terrenos e recursos naturais	1.353,0	0,0	1.353,0	1.353,0	0,0
Edifícios e outras construções	3.507,8	264,5	3.772,3	3.243,3	529,0
<b>Total</b>	<b>4.860,8</b>	<b>264,5</b>	<b>5.125,3</b>	<b>4.596,3</b>	<b>529,0</b>

Fonte: SIF e Mapa do Activo Bruto que integrou o Dossier de consolidação.

Assim, no que se refere à conta *Edifícios e outras construções* não foram objecto de eliminação cerca de € 529,0 milhares.

Por outro lado, no ISS procedeu-se à transferência de investimentos financeiros em imóveis para imobilizado corpóreo e vice-versa. Todavia, aqueles montantes nem sempre se encontram reflectidos nas colunas “aumentos” e “transferências e abates” do Mapa do Activo Bruto do ISS que acompanhou a prestação de contas ao Tribunal, documento que foi utilizado também em sede de consolidação pelo IGFSS. Assim no que respeita:

- ◆ À conta de *Terrenos e recursos naturais*, o valor transferido para *Investimentos em imóveis* (€ 636,6 milhares) está correctamente incluído no total inscrito da coluna “transferências e abates”.
- ◆ À conta de *Edifícios e outras construções*:
  - ◇ O total da coluna “aumentos” não inclui o valor das transferências de *Investimentos em imóveis* (€ 831,8 milhares);
  - ◇ O total da coluna “transferências e abates” foi reduzido do valor correspondente às transferências de *Investimentos em imóveis* (€ 831,8 milhares).

<sup>1</sup> As transferências do ISS para o IGFSS são realizadas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio.



No quadro seguinte procede-se à identificação das origens dos aumentos e das transferências e abates ocorridos nas contas do imobilizado corpóreo do ISS e, bem assim, dos investimentos em imóveis, face à interligação com as contas de imobilizado corpóreo e ainda à indicação dos montantes constantes no Mapa do Activo Bruto do ISS:

**Quadro XII.31 – SS – Activo bruto do ISS – Comparação entre as contas do Razão e o Mapa do Activo Bruto**

(em milhares de euros)

		Terrenos e recursos naturais	Edifícios e outras construções	Investimentos em imóveis
1	<b>Contas do Razão</b>			
	<b>Aumentos</b>			
	Valorização de imóveis	1.912,6	2.714,7	2.824,7
	Integração de imóvel (Casa Povo)	1,3	4,2	0,0
	Integração de imobilizado em curso	16,2	1.124,5	
	Transferência do IGFSS		264,5	
	Transferência de imobilizado corpóreo			636,6
	<b>Total</b>	<b>1.930,1</b>	<b>4.939,7</b>	<b>3.461,3</b>
2	<b>Transferências e abates</b>			
	Transferência para o IGFSS	1.353,0	3.507,8	2.650,5
	Transferência para investimentos em imóveis	636,6		
	Transferência para imobilizado corpóreo			831,8
	Abates		264,5	
	<b>Total</b>	<b>1.989,6</b>	<b>3.772,3</b>	<b>3.482,3</b>
3	<b>Mapa do Activo Bruto</b>			
	<b>Aumentos</b>	1.930,1	4.107,9	2.824,7
4	<b>Transferências e abates</b>	1.989,6	2.940,5	2.845,7
	<b>Diferença</b>			
5=(1)-(3)	<b>Aumentos</b>	0,0	831,8	636,6
6=(2)-(4)	<b>Transferências e abates</b>	0,0	831,8	636,6

Fonte: SIF e Mapa do Activo Bruto do ISS que integrou a prestação de contas.

As diferenças apuradas entre os valores calculados através dos movimentos da conta do razão e os que figuram no Mapa do Activo Bruto do ISS, que integrou a prestação de contas, sendo este o utilizado nas operações de agregação, implicaram uma subavaliação nos montantes agregados que serviram de base à elaboração do Mapa do Activo Bruto Consolidado nas contas de *Edifícios e outras construções* (€ 831,8 milhares) e de *Investimentos em imóveis* (€ 636,6 milhares).

Foi ainda efectuado um confronto entre o Mapa do Activo Bruto do ISS que integrou a prestação de contas e o Mapa do Activo Bruto produzido pelo SIF, concluindo-se que os valores, relativos às transferências e abates não são coincidentes e que o valor do saldo final constante deste último Mapa não correspondente ao valor reflectido no Balanço na coluna —Activo Bruto”.

**Quadro XII.32 – SS – Imobilizado corpóreo - Comparação dos Mapas do Activo Bruto e do Balanço do ISS**

(em milhares de euros)

Conta	Mapa do Activo Bruto integrado na conta do ISS				Mapa do Activo Bruto do ISS extraído do SIF				Saldo final no Balanço do ISS (9)	Diferença		
	Saldo inicial (1)	Aum- entos (2)	Transf. e abates (3)	Saldo final (4)=(1)+ (2)-(3)	Saldo inicial (5)	Aum- entos (6)	Transf. e abates (7)	Saldo final (8)=(5)+(6)- (7)		Aum- entos (10)=(2)- (6)	Transf. e abates (11)=(3)- (7)	Saldo final (12)=(8)- (9)
Terrenos e recursos naturais	32.554,6	1.930,1	1.989,6	32.495,1	32.554,6	1.930,1	1.353,0	33.131,7	32.495,1	0,0	636,6	636,6
Edifícios e outras construções	134.731,2	4.107,9	2.940,5	135.898,6	134.731,2	4.107,9	3.772,4	135.066,7	135.898,6	0,0	(831,8)	(831,8)

Fonte: Mapa do Activo Bruto integrado na prestação de contas, Mapa do Activo Bruto extraído do SIF e Balanço do ISS de 2009.

Por seu lado, a comparação entre os valores constantes do Quadro XII.31 e os do Quadro XII.32 (de acordo com as diferentes fontes de informação) permite verificar que:

- ◆ No que respeita à coluna —aumentos”, a conta de *Edifícios e outras construções* encontra-se subavaliada, quer no Mapa que integrou a prestação de contas, quer no Mapa produzido pelo SIF, no valor de 831,8 milhares;
- ◆ Relativamente à coluna —transferências e abates”, a conta *Terrenos e recursos naturais* está subavaliada no Mapa produzido pelo SIF, no valor de 636,6 milhares, e a conta *Edifícios e outras construções* está subavaliada no Mapa que integrou a prestação de contas, no montante de 831,8 milhares.

Em sede de contraditório, a propósito do mapa do activo bruto, o ISS vem referir que é seu entendimento que “(...) todos os movimentos que impliquem reclassificações de imobilizado, deverão ser relevados na coluna «transferências e abates» deste mapa” e que “(...) estes movimentos não são considerados na aplicação SIF para elaboração do respectivo mapa, pelo que o mapa entregue aquando da prestação de contas foi elaborado tendo em consideração estas reclassificações”. Acrescenta ainda que “(...) já solicitou orientação ao IGFSS, IP no procedimento a seguir em situações similares”.

Sublinha-se que o Mapa do Activo Bruto produzido pela aplicação informática, não só não reflecte as transferências entre contas do imobilizado na coluna de —transferências e abates” como na coluna dos —aumentos”, situação que carece de correcção.

Assim, face ao exposto conclui-se o seguinte:

- ◆ Nenhum dos Mapas do Activo Bruto reflecte uma imagem verdadeira dos movimentos registados nas contas em análise, sendo que o Mapa produzido pela aplicação informática reflecte saldos finais que não correspondem aos saldos constantes do Balancete e do Balanço do ISS;
- ◆ O Mapa do ISS utilizado em sede de consolidação implicou uma subavaliação dos valores dos —aumentos” e das —transferências e abates” na conta de *Edifícios e outras construções*, facto que explica o valor negativo de € 37,8 milhares reflectido no valor das —transferências e abates” do Mapa do Activo Bruto Consolidado (cfr. Quadro XII.29 – SS – Movimentos efectuados em 2009 em —imobilizações corpóreas”);



*Handwritten signature and initials in blue ink.*

- ◆ Os movimentos de consolidação que visaram eliminar as transferências de imobilizado inter-instituições não contemplam todos os valores objecto de transferência. Assim, nos *Edifícios e outras construções* foi eliminado o valor de € 3.243,3 milhares, que na prática corresponde ao valor dos imóveis transferidos do ISS para o IGFSS deduzido do valor dos imóveis que o IGFSS transferiu para o ISS<sup>1</sup>. Todavia, este exercício não leva a resultados correctos uma vez que em cada uma das entidades aqueles valores estão integrados nas respectivas quantias relevadas nas colunas de **—umentos**<sup>2</sup> e de **—ransferências e abates**<sup>3</sup> dos Mapas do Activo Bruto de ambas as instituições utilizados na agregação dos valores para efeitos de consolidação.

Efectuados os movimentos de correcção quer ao Mapa do ISS quer aos movimentos de consolidação obtêm-se os valores corrigidos constantes do quadro seguinte:

**Quadro XII.33 – SS – Activo Bruto da CSS – Valores consolidados corrigidos**

(em milhares de euros)

Conta	Valores agregados na CSS		Correcções				Valor consolidado corrigido		Valor consolidado reflectido no Mapa do Activo Bruto da CSS		Diferenças	
	Aumentos	Transf. e abates	No Mapa do ISS		Nos movimentos de consolidação		Aumentos	Transf. e abates	Aumentos	Transf. e abates	Aumentos	Transf. e abates
			Aumentos	Transf. e abates	Aumentos	Transf. e abates						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)=(1)+(3)-(5)	(8)=(2)+(4)-(6)	(9)	(10)	(11)=(7)-(9)	(12)=(8)-(10)
Terrenos e recursos naturais	3.456,0	1.989,6			1.353,0	1.353,0	2.103,0	636,6	2.103,0	636,6	0,0	0,0
Edifícios e outras construções	8.765,0	3.205,4	831,8	831,8	3.772,3	3.772,3	5.824,5	264,9	5.521,8	(37,8)	302,7	302,7

Fonte: Mapas do Activo Bruto integrado no dossier de consolidação e Mapas do Activo bruto das instituições integrado na prestação de contas de 2009.

Assim, verifica-se que os valores dos aumentos e das transferências e abates da conta de *Edifícios e outras construções* se encontram subavaliados em € 302,7 milhares.

- ◆ O valor dos **—umentos** consolidados (valor corrigido) reflecte:
  - ◇ Na conta de *Terrenos e recursos naturais* a valorização de imóveis, com base no valor das cadernetas prediais, no ISS (€ 1.912,6 milhares); a integração de imobilizado em curso no ISS (€ 16,2 milhares); a aquisição de imóveis na RAA (€ 155,5 milhares); as dações no IGFSS (€ 17,5 milhares) e a integração de um imóvel de uma Casa do Povo no ISS (€ 1,3 milhares). O valor reflectido no Mapa do Activo Bruto da CSS está correcto;
  - ◇ Na conta de *Edifícios e outras construções* a valorização de imóveis, com base no valor das cadernetas prediais no ISS (€ 2.714,7 milhares); a integração de imobilizado em curso no ISS (€ 1.124,5 milhares), no IGFSS (€ 28,0), na RAM (€ 246,0 milhares) e na RAA

<sup>1</sup> Valor dos imóveis transferidos do ISS para o IGFSS (€ 3 507,9 milhares) – valor dos imóveis transferidos do IGFSS para o ISS € 264,6 milhares).

<sup>2</sup> Documentos registados a débito da conta 422 – *Edifícios e outras construções* do ISS: 6300004428 (€ 261.624,84); 6300004429 (€ 1.471,73) e 6300004430 (€ 1.471,73).

<sup>3</sup> Documentos registados a crédito da conta 422 – *Edifícios e outras construções* do IGFSS: 630000221 (€ 261.624,84); 630000222 (€ 1.471,73) e 630000223 (€ 1.471,73).

(€ 558,0 milhares); a aquisição de imóveis na RAA (€ 316,4 milhares) e na RAM (€ 0,8 milhares), transferência de investimentos em imóveis no ISS (€ 831,8 milhares) e a integração de um imóvel de uma Casa do Povo no ISS (€ 4,2 milhares).

- ◆ O valor das “transferências e abates” consolidados (valor corrigido) reflecte:
  - ◇ O movimento de transferência de *Terrenos e recursos naturais* para *Investimentos em imóveis*, no montante de € 636,6 milhares, valor que se encontra correcto no Mapa apresentado no CSS e em consonância com a nota 20 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas quando refere que “(...) na coluna de «Transferências e abates» encontram-se registadas reclassificações de Imobilizado (*Imobilizações corpóreas versus Investimentos financeiros*)”;
  - ◇ Os movimentos de abate de imobilizado ocorrido no ISS, no valor de € 264,5 milhares, e na RAM, no montante de 0,4 milhares, na conta *Edifícios e outras construções*.
- ◆ Sobre os movimentos de consolidação salienta-se que o valor eliminado em *Edifícios e outras construções* de € 3.243,3 milhares, quer nos aumentos quer nas transferências e abates, não foi suficiente para eliminar todas as operações realizadas inter-instituições, uma vez que o valor das transferências realizadas inter-instituições ascendeu a cerca de € 3.772,3 milhares.

No âmbito do contraditório, o IGFSS a propósito da diferença apurada (€ 529,0 milhares) no Quadro XII.30, na conta *Edifícios e outras construções*, relativamente ao valor das transferências inter-instituições (€ 3.772,3) e o valor considerado pelo Instituto para efeitos de eliminação sem sede de consolidação (€ 3.243,3 milhares), vem manifestar a sua discordância alegando que a transferência do IGFSS para o ISS no valor de € 264,5 milhares se encontra incorrectamente identificado, dado que o ISS “(...) rectificou no exercício de 2009 o registo de uma dação (...) no âmbito de uma regularização de Dívidas à Segurança Social ocorrida no ano precedente, movimentando (...) a débito as contas 592 – «Resultados transitados – Regularizações de grande significado» e 4822 - «Amortizações acumuladas – Edifícios e outras construções», no valor precisamente de 264.568,3 euros (...)” e acrescenta que “Tendo concorrido para o Balanço consolidado o referido movimento efectuado na conta 592 – «Resultados transitados – Regularizações de grande significado»” é de “(...) opinião que os movimentos efectuados em sede de consolidação que recaíram sobre o Mapa do Activo Bruto se encontram correctos”.

Sobre o alegado relativamente à utilização da conta “592- Resultados transitados – Regularização de grande significado” e o facto de o valor se encontrar reflectido no Balanço não parece que este aspecto seja relevante para efeitos de construção do Mapa do Activo Bruto consolidado, dado que para todos os efeitos o movimento se destinou a corrigir a conta de imobilizações corpóreas – Edifícios e outras construções – ao creditar aquela conta pelo valor dos imóveis que anteriormente tinha sido contabilizado a débito. Por outro lado, conforme foi referido nas notas de rodapé 2 e 3 da pág. XII.89 quer a conta de Edifícios e outras construções do IGFSS quer a conta do ISS relevam, em 2009, respectivamente, movimentos a crédito e a débito respeitantes aos imóveis em questão por contrapartida da conta “577- Reservas por transferência de activos”, conta utilizada pelas instituições de segurança social (cedentes e beneficiárias) na transferência de activos inter-instituições. Ora, estes movimentos encontram-se reflectidos nos mapas do activo bruto de ambas as instituições (no IGFSS na coluna de transferências e abates e no ISS na coluna de aumentos), razão pela qual o seu valor deverá ser considerado no valor apurado para eliminação de movimentos inter-instituições, sob pena de se vir a apurar um valor consolidado que para além de reflectir os movimentos externos às entidades do perímetro de consolidação reflecte também movimentos inter-instituições. Aliás, seria



isso que aconteceria, caso o mapa do activo bruto do ISS não se encontrasse subavaliado em € 831,8 milhares, conforme foi demonstrado no Quadro XII.32<sup>1</sup>.

No âmbito dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, de auditorias<sup>2</sup> e outras acções de controlo realizadas, o Tribunal tem vindo a formular um conjunto de recomendações, relativas à *Área do Imobilizado*, procedendo-se neste ponto à avaliação do seu grau de acolhimento, relativamente ao ano anterior. Para essa avaliação foi tida em conta, para além da informação obtida das Instituições objecto das referidas recomendações, a informação prestada pela respectiva tutela.

Do exame da informação prestada pelas instituições da segurança social e da informação contida no Anexo às Demonstrações financeiras da conta consolidada e das contas individuais das instituições que integram o sistema de segurança social, resultam as observações seguintes:

## 1) No Instituto de Informática, IP<sup>3</sup>

- a) Com impacto ao nível da fiabilidade e adequada relevação da informação nas Demonstrações financeiras:

Continua por completar a inserção no SIF (módulo AA – Gestão de imobilizado) dos dados relativos a cerca de 30% dos bens adquiridos anteriormente a 2004, justificando os responsáveis que esta actualização ainda não foi efectuada dado o grande volume de bens envolvidos e a escassez de recursos, prevendo o Instituto a sua conclusão até ao final do exercício de 2010.

<sup>1</sup> O mapa do activo bruto consolidado, que integrou a conta consolidada, na coluna de “transferências e abates” reflecte o valor negativo de € 37,8 milhares. Este valor adicionado de € 831,8 milhares reflectiria o valor de € 793,9 milhares. Ora, o valor agregado das “transferências e abates” corrigido da subavaliação ocorrida no ISS é de € 4.037,2 milhares composto pelas seguintes parcelas: € 3.507,8 milhares de transferências do ISS para o IGFSS; € 264,5 milhares de transferências do IGFSS para o ISS; € 264,5 milhares de abates ocorridos no ISS e 0,4 milhares de abates ocorridos no Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira. Se se eliminar apenas o valor considerado pelo IGFSS (€ 3.243,3 milhares) obtêm-se o valor consolidado de € 793,9 milhares, valor que espelha o valor dos abates (€ 264,9 milhares) e ainda o valor de € 529,0 milhares, que de acordo com os registos constantes das contas de edifícios e outras construções das entidades que integram o perímetro respeitam aos movimentos realizados entre o IGFSS e o ISS em 2009.

<sup>2</sup> Foi dada especial relevância à análise do acatamento das diversas recomendações formuladas na Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social - Relatório n.º 20/2007 – 2.ª Secção, e nos Pareceres sobre as CGE de 2005 e de 2006 - Recomendação 139-PCGE/2005, Volume I, pág. 284 e Recomendação 87-PCGE/2006, Volume I, pág. 256 e Recomendação 71-PCGE/2007, Volume I, pág. 212, respectivamente, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>3</sup> Ofício n.º 1673/2010, de 10/09/2010.

b) Com impacto ao nível do controlo e salvaguarda dos activos:

- b1) Os campos do módulo AA continuam a não estar preenchidos, designadamente quanto à marca, modelo, estado de conservação e sala, incluindo para os bens incorporados durante o ano de 2009, justificando os serviços que a criação das fichas de imobilizado no SIF é um processo automático que decorre do tratamento no módulo MM dos processos de aquisição e que a localização dos bens não está disponível no momento da criação das fichas de imobilizado, pelo que terão sempre que ser preenchidos manualmente de forma individualizada, em momento posterior, o que se torna inviável face ao volume de aquisições de equipamento informático e à dispersão geográfica<sup>1</sup>.
- b2) Ainda subsistem deficiências na etiquetagem dos bens adquiridos, anteriormente a 2007<sup>2</sup>, salientando o II que não tem sido possível a sua conclusão, por razões operacionais, acrescentando que, de forma a tornar o processo de etiquetagem mais célere, está previsto dotar as equipas locais do II, IP dos recursos técnicos necessários a este procedimento.
- b3) Durante o ano de 2009, o II procedeu a acções de controlo interno de imobilizado em organismos da Segurança Social<sup>3</sup>, incidindo em especial sobre o dimensionamento e estado dos sistemas de informação implementados, incluindo também a verificação e a validação dos registos de etiquetagem.

No que respeita aos bens localizados no próprio Instituto foram realizadas duas acções, desconhecendo-se, no entanto, quais os resultados alcançados<sup>4</sup>.

Pelo exposto e comparando com os resultados apresentados no Parecer sobre a CGE de 2008, não existem progressos a assinalar, continuando a área de imobilizado a apresentar debilidades.

Em sede de contraditório, o Instituto de Informática, IP informa que “(...) no sentido de melhorar o processo de controlo interno do imobilizado, foram alterados alguns procedimentos de forma a tornar mais claras as evidências recolhidas nas acções de controlo. Neste âmbito foi modificado o formulário de validação do imobilizado onde são recolhidas as evidências da auditoria”.

## 2) No Instituto da Segurança Social, IP<sup>5</sup>

a) Com impacto ao nível da fiabilidade e adequada relevação da informação nas Demonstrações financeiras:

Em 2009, o ISS contabilizou valorizações de imobilizado corpóreo com base no valor da caderneta predial que ascenderam a € 4.627,3 milhares e transferiu bens do mesmo tipo de

---

<sup>1</sup> O Instituto informa que o campo “localização” permite a identificação do organismo/serviço em que o bem foi colocado ou afecto. No entanto, não é possível garantir o nível de detalhe por sala dado o “(...) volume muito elevado de equipamentos (mais de 10.000) espalhados por mais de 500 moradas, com alguma mobilidade de equipamento intra e inter edifícios, pelo que manter actualizada esta informação a nível de sala exigiria manutenção manual com custos muito elevados face ao benefício”.

<sup>2</sup> Para os bens adquiridos a partir do final de 2007, o II instituiu que o procedimento de etiquetagem conste do caderno de encargos das aquisições, em conformidade com as exigências de registo no SIF.

<sup>3</sup> Não obstante a maioria do equipamento informático, relevado nas DF do II, se encontrar afecto a diversas instituições de SS, é possível controlar os computadores à distância através da base informática “inventário” (informação on-line).

<sup>4</sup> Embora seja referido no ofício n.º 1673, de 10/09/2010, que “(...) são enviadas evidências em anexo (...)”, tais documentos não acompanharam o ofício. Apenas consta em anexo um “print” que reflecte as auditorias técnicas realizadas em vários locais da Região do Algarve e o exemplo de um relatório de auditoria ao Serviço Local de Silves.

<sup>5</sup> Ofício SAI/CD-88540 de 13/09/2010.





imobilizado para o IGFSS no valor de € 4.860,8 milhares, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13 de Maio.

- b) Com impacto ao nível do controlo e salvaguarda dos activos:
- b1) Em 2009, o ISS continuou o processo de centralização, iniciado em 2008, divulgando, para efeitos de uniformização de procedimentos, um —Manual de Processos”<sup>1</sup> e promovendo reuniões com os responsáveis pela área de inventário dos diversos serviços do Instituto, dado que o processo de inventariação é uma tarefa contínua.
  - b2) Em 2009, concluiu a inventariação dos bens de 7 edifícios afectos à estrutura orgânica e funcional dos Serviços Centrais do ISS e deu início à inventariação dos bens existentes em edifícios afectos à actividade funcional do Centro Distrital de Lisboa, não ficando esta tarefa concluída devido à dispersão geográfica de alguns estabelecimentos e Serviços Locais.
  - b3) Foram definidos novos procedimentos para a etiquetagem dos bens, competindo agora ao —serviço de compras” remeter cópia da nota de entrega dos bens ao —serviço de inventário” que promove a afixação da etiqueta e a localização dos bens registando no SIF, módulo AA – Gestão de imobilizado.
  - b4) Nem todos os bens introduzidos no módulo AA possuem o campo de localização por sala preenchido, registando-se, no entanto, uma melhoria relativamente ao ano transacto. No que respeita aos bens adquiridos antes de 2002, dada a impossibilidade do seu registo no referido módulo, foi desenvolvida uma base de dados pelo Departamento de Administração e Património, que ainda está em fase de teste e aprovação, e criadas etiquetas para atribuição de número de inventário.
  - b5) Têm sido realizados autos de abate, sendo o material avaliado por uma comissão composta por 3 elementos e posteriormente autorizado pelos responsáveis dos serviços do ISS<sup>2</sup>. Os autos de abate estratificam os bens em quatro categorias com vista ao seu tratamento contabilístico<sup>3</sup>.
  - b6) A verificação física de bens móveis tem sido realizada pontualmente devido à falta de recursos humanos e à prioridade dada ao processo de inventariação.

Assinalam-se melhorias ao nível da relevação contabilística, designadamente a valorização dos imóveis e a informação constante dos autos de abate, bem como os progressos alcançados, nomeadamente na implementação de normas que permitem um tratamento uniforme, no controlo e salvaguarda dos activos.

<sup>1</sup> Divulgação de normas para identificação e localização dos bens móveis, para criação de autos de abate com definição de regras para bens adquiridos antes de 2002 e depois de 2002, para operacionalização de impressoras de etiquetas e para afixação de listagem de bens por sala.

<sup>2</sup> Directores Distritais e Directores Adjuntos, Director do Departamento de Administração e Património dos Serviços Centrais.

<sup>3</sup> Bens adquiridos antes de 2002 não inseridos em SAP e totalmente amortizado; bens adquiridos antes de 2002 inseridos em SAP e totalmente amortizados; Bens adquiridos depois de 2002, totalmente amortizados e bens adquiridos depois de 2002 ainda por amortizar.

### 3) No Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP<sup>1</sup>

- a) Com impacto ao nível da fiabilidade e adequada relevação da informação nas Demonstrações financeiras:
- a1) Foi efectuado o abate do imobilizado de equipamento básico carregado ~~—m~~ “bolo” em Dezembro de 2001 no SIF e sem expressão física no montante de 8,8 milhões<sup>2</sup>, sendo € 6,7 milhões de equipamento informático e € 2,1 milhões de equipamento de escritório;
  - a2) A conta de Imobilizado em curso mantém-se inalterada desde 2007<sup>3</sup>, verificando-se que um dos movimentos respeita a Dezembro de 2003<sup>4</sup>;
  - a3) Continuam registados em imobilizado corpóreo 6 imóveis valorizados a € 1,00.
  - a4) Existem imóveis em que ainda não se procedeu à segregação contabilística entre o valor do imóvel e o valor do respectivo terreno ,aguardando o IGFSS a intervenção do Instituto de Informática, IP.
- b) Com impacto ao nível do controlo e salvaguarda dos activos:
- b1) Foi efectuada uma acção de verificação<sup>5</sup> dos equipamentos inventariados concluindo-se pela necessidade de efectuar um abate e pela detecção de deficiências de funcionamento em 6 equipamentos;
  - b2) Os bens imóveis que ainda não se encontram registados a favor do IGFSS são apenas os transferidos do ISS, cuja regularização se encontra em curso.

Salienta-se a melhoria verificada ao nível das demonstrações financeiras decorrente da regularização contabilística e registam-se os progressos realizados no âmbito do controlo dos activos, embora ainda permaneçam situações por regularizar que contribuem para uma menor qualidade da informação contabilística.

Por último regista-se que o IGFSS, enquanto entidade consolidante, acolheu a recomendação do Tribunal formulada no Relatório de Auditoria às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008<sup>6</sup> procedendo à divulgação no Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas dos critérios de valorimetria aplicados ao imobilizado corpóreo, conforme se demonstra do quadro seguinte:

---

<sup>1</sup> Ofício n.º 14790, de 13/09/2010.

<sup>2</sup> Em 29/04/2008 o Presidente do Conselho Directivo do IGFSS autorizou o montante de € 8,6 milhões e em 1/02/2010 autorizou o montante de € 229,5 milhares.

<sup>3</sup> Valor que respeita a duas subcontas: 4421110000-Edifício A (€ 17.801,40) e 4423100000-Equipamento Informático (€ 67.518,00).

<sup>4</sup> Cfr. SIF – Movimento relativo a obras de remodelação efectuadas no Edifício A.

<sup>5</sup> A amostra definida é de 27% dos bens inventariados de valor  $\geq$  € 500,00, que corresponde a 64 bens adquiridos entre 1 de Janeiro de 2005 a 31 de Dezembro de 2008 (Informação n.º 21-A/2009, de 13/5/2009 – DAT).

<sup>6</sup> Relatório n.º 52/2009 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



*Handwritten signature and initials in blue ink.*

**Quadro XII.34 – SS – Imobilizado Bruto por critérios de valorimetria adoptados**

(em euros)

Conta	Justo valor	Valorimetria de € 1	Crítérios de valorimetria do POCISSSS	Saldo final
Terrenos e recursos naturais	3.709.946,53		36.192.294,25	39.902.240,78
Edifícios e outras construções	12.680.053,47	6,00	180.498.948,53	193.179.008,00
Equipamento básico			289.852.330,95	289.852.330,95
Equipamento de transporte			13.267.062,36	13.267.062,36
Ferramentas e utensílios			248.913,03	248.913,03
Equipamento administrativo			56.180.094,08	56.180.094,08
Taras e vasilhame			211,59	211,59
Outras imobilizações corpóreas			6.961.759,64	6.961.759,64
Imobilizações em curso			12.396.509,89	12.396.509,89
Adiantamentos por conta de imobilizações corpóreas			122.289,67	122.289,67
<b>Total</b>	<b>16.390.000,00</b>	<b>6,00</b>	<b>595.720.413,99</b>	<b>612.110.419,99</b>

Fonte: Nota 12 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas.

No decorrer do exercício económico de 2009, foram efectuados reforços e regularizações nas amortizações de Imobilizações corpóreas, conforme se evidencia no quadro seguinte:

**Quadro XII.35 – SS – Amortizações das Imobilizações corpóreas, por Instituição, em 31/12/2009**

(em euros)

Instituições	Saldo final 2008	2009					Saldo final
		Saldo inicial	Reclassificação imóveis (saldo inicial)	Reforço	Reclassificação de imóveis (amortizações do exercício)	Regularizações	
<b>Imobilizações corpóreas</b>							
IGFSS	15.205.104,84	15.205.104,84	53.463,45	391.178,50	2.438,95	(8.835.242,15)	6.816.943,59
ISS	197.728.598,86	197.728.598,86	0,00	11.283.533,04	0,00	(1.038.482,64)	207.973.649,26
II	136.927.317,16	136.927.317,16	0,00	20.503.762,74	0,00	(9.489.368,51)	147.941.711,39
IGFCSS	871.034,57	871.034,57	0,00	96.870,36	0,00	0,00	967.904,93
DAISS	2.921.971,66	2.921.971,66	0,00	5.775,08	0,00	0,00	0,00
CNPRP	2.458.881,88	2.458.881,88	0,00	10.933,98	0,00	0,00	0,00
CAFÉ -Bancários	1.043.509,44	1.043.509,44	0,00	16.132,64	0,00	0,00	1.059.642,08
RAM	11.674.190,45	11.674.190,45	0,00	624.204,60	0,00	0,00	12.298.395,05
RAA	12.493.856,92	12.478.123,38	0,00	889.989,97	0,00	(346.306,64)	13.021.806,71
Outras Instituições	698.266,41	698.266,41	0,00	18.730,87	0,00	(14.514,50)	702.482,78
<b>Total</b>	<b>382.022.732,19</b>	<b>382.006.998,65</b>	<b>53.463,45</b>	<b>33.841.111,78</b>	<b>2.438,95</b>	<b>(19.723.914,44)</b>	<b>390.782.535,79</b>
<b>Total (Anexo da CSS)</b>	<b>382.006.998,65</b>	<b>382.062.901,05</b>	<b>0,00</b>	<b>28.399.008,59</b>	<b>0,00</b>	<b>(19.679.373,85)</b>	<b>390.782.535,79</b>
<b>Diferença</b>	<b>15.733,54</b>	<b>(55.902,40)</b>	<b>53.463,45</b>	<b>5.442.103,19</b>	<b>2.438,95</b>	<b>(44.540,59)</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Mapa 8.2.7.1 – SIF da Segurança Social, CSS de 2009 e movimentos de consolidação.

Face à informação apresentada no quadro supra, é de referir o seguinte:

- ◆ Em 2008 a Região Autónoma dos Açores apresentava uma diferença entre o Balanço e o valor extraído do SIF, em virtude de se encontrar registado imobilizado financiado por verbas do orçamento da segurança social e do orçamento regional dos Açores, situação sanada em 2009;

- ◆ Como já se referiu, para efeitos de consolidação foi efectuada a reclassificação do imobilizado financeiro para imobilizado corpóreo relativamente aos edifícios arrendados a Instituições compreendidas no perímetro da consolidação da Segurança Social, situação que se reflectiu no valor das amortizações e que explica a diferença de € 55.902,40 relativamente ao saldo inicial apurado através da agregação dos mapas individuais das instituições<sup>1</sup>. Salienta-se que este valor apenas respeita ao imobilizado na posse do IGFSS, dado que o imobilizado do IGFCSS/FEFSS não é objecto de amortizações, uma vez que o critério de valorimetria aplicado é o do justo valor (preço de mercado);
- ◆ A diferença na coluna de reforços respeita aos movimentos de consolidação relativos à integração no ISS do imobilizado corpóreo do DAISS e do CNPRP (€ 5.397,6 milhares) e de amortizações realizadas no IGFSS decorrentes da transferência de imobilizado do ISS (€ 44,5 milhares). Por seu lado, a diferença na coluna das regularizações de € 44,5 milhares corresponde às regularizações efectuadas pelo ISS relativamente a imobilizado transferido para o IGFSS;
- ◆ O valor das amortizações acumuladas cresceu cerca de 2,3%, relativamente ao ano anterior, destacando-se o II com o volume mais avultado de reforços e anulações, situação que está relacionada com o parque informático da segurança social relevado, na quase totalidade, nas contas deste Instituto e também a necessidade de renovação dos equipamentos, devido ao curto período de vida útil atribuído a estes equipamentos. O ISS é a instituição que releva o segundo valor mais elevado de reforços enquanto o IGFSS se destaca pelo valor das regularizações, que respeitam basicamente à regularização contabilística da diferença apurada na sequência da inventariação de bens adquiridos antes de 2001.

#### 12.4.2.1.1.2 – Investimentos financeiros

No triénio 2007/2009, a evolução dos investimentos financeiros (em termos líquidos) foi a seguinte:

**Quadro XII.36 – SS – Evolução dos Investimentos financeiros**

(em milhares de euros)

Investimentos financeiros	2007		2008		2009		Variação		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Partes de capital	244.732,9	73,1	168.673,0	65,5	215.271,5	72,6	(76.059,9)	(31,1)	46.598,5	27,6
Obrig. e títulos de participação	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Empréstimos de financiamento	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	(0,1)	(100)	0,0	0,0
Investimentos em imóveis	83.312,5	24,9	86.501,4	33,6	79.129,9	26,7	3.188,9	3,8	(7.371,5)	(8,5)
Outras aplicações financeiras	5.155,1	1,5	569,2	0,2	622,3	0,2	(4.585,9)	(89,0)	53,1	9,3
Imobilizações em curso	1.590,4	0,5	1.952,3	0,8	1.498,9	0,5	361,9	22,8	(453,4)	(23,2)
<b>Total no Activo líquido</b>	<b>334.791,0</b>	<b>100</b>	<b>257.695,9</b>	<b>100</b>	<b>296.522,6</b>	<b>100</b>	<b>(77.095,1)</b>	<b>(23,0)</b>	<b>38.826,7</b>	<b>15,1</b>
<b>Amortizações provisões</b>	<b>11.170,1</b>		<b>14.560,3</b>		<b>9.687,7</b>					
<b>Total no Activo bruto</b>	<b>345.961,1</b>		<b>272.256,1</b>		<b>306.210,2</b>					

Fonte: Contas da Segurança Social.

Analisando a informação, numa base trienal, observa-se que o valor dos *Investimentos financeiros*, líquido de amortizações e provisões, apresenta uma variação positiva de 4,8%, em 2007 face ao ano

<sup>1</sup> O Mapa publicado no Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas considerou a reclassificação no saldo inicial.



anterior e, em 2008, um decréscimo de 23,0% equivalente a € 77.095,1 milhares. Em 2009, regista-se um acréscimo de 15,1% equivalente a € 38.826,7 milhares que se deve, na quase totalidade, a um aumento de 27,6% em *Partes de Capital* por força da valorização da —Reserva Estratégica” e da entrada de novas acções (cfr. Quadro XII.40 do presente ponto).

Quando analisados em termos brutos os *Investimentos financeiros*, em 31/12/2009 apresentam o total de € 306.210,2 milhares, continuando a representar apenas 1,7% do Activo bruto do Balanço da CSS, valor que, deduzido das amortizações e provisões, perfaz o valor líquido de € 296.522,6 milhares. Este conjunto patrimonial representa 57,3% do total do Imobilizado líquido, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro XII.37 – SS – Investimentos financeiros, em 31/12/2009

(em milhares de euros)

Investimentos financeiros	Activo bruto		Provisões e Amortizações	Activo líquido	
	Valor	%		Valor	%
Partes de capital	217.913,3	71,2	2.641,8	215.271,5	72,6
Obrigações e títulos de participação	228,6	0,1	228,6	0,0	0,0
Empréstimos de financiamento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investimentos em imóveis	85.858,0	28,0	6.728,1	79.129,9	26,7
Outras aplicações financeiras	711,4	0,2	89,1	622,3	0,2
Imobilizações em curso	1.498,9	0,5	0,0	1.498,9	0,5
<b>Total</b>	<b>306.210,2</b>	<b>100</b>	<b>9.687,7</b>	<b>296.522,6</b>	<b>100</b>
<b>Total do Imobilizado</b>	<b>919.277,6</b>		<b>401.379,3</b>	<b>517.898,3</b>	
<b>%</b>	<b>33,3</b>		<b>2,4</b>	<b>57,3</b>	

Fonte: CSS de 2009.

O critério de valorimetria aplicado a estes activos é o custo de aquisição<sup>1</sup>, com excepção da carteira de títulos do FEFSS, gerida pelo IGFCSS, que se subordina ao Normativo de Valorimetria do Fundo, aplicado desde 2003, o qual determina que, em regra, os activos que o compõem devem ser avaliados ao justo valor<sup>2</sup>, constituindo assim uma derrogação ao princípio definido no POCISSSS, divulgada no Anexo às Demonstrações financeiras da CSS.

O montante bruto dos investimentos financeiros da CSS, em 31/12/2009, está distribuído pelas seguintes instituições de Segurança Social<sup>3</sup>:

<sup>1</sup> Nos casos em que os investimentos financeiros, relativamente a cada um dos seus elementos específicos, tiverem, à data do balanço, um valor de mercado inferior ao registado na contabilidade, podem ser objecto da correspondente redução, através da conta apropriada.

<sup>2</sup> Em regra, para os activos admitidos à negociação em bolsas de valores ou mercados regulamentados, o justo valor deve ser o respectivo preço de mercado. Todavia, outros critérios existem, que constam do Normativo de Valorimetria integralmente publicado na nota 12 do Anexo às Demonstrações financeiras. Este normativo regulamenta também a valorimetria dos investimentos em imóveis, os quais devem ser objecto de avaliação por perito independente de cinco em cinco anos.

<sup>3</sup> Até 2008 a “Cimentos”- Federação das Caixas de Previdência contribuiu para os investimentos financeiros da conta consolidada com a sua participação na Farmácia que detém. A partir de 2009 esta participação de capital deixou de integrar a conta consolidada. Para mais desenvolvimentos vd. ponto 12.2 – O Orçamento e a Conta.

**Quadro XII.38 – SS – Investimentos financeiros – Valor bruto por Instituição, em 31/12/2009**

(em milhares de euros)

Investimentos financeiros	IGFCSS	IGFSS	FESSP da Banca dos Casinos	ISS	RAM	RAA	Total
Partes de capital	213.971,1	3.915,4	0,0	26,8	0,0	0,0	217.913,3
Obrigações e títulos de participação	0,0	203,2	25,4	0,0	0,0	0,0	228,6
Empréstimos de financiamento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investimentos em imóveis	8.212,4	76.677,2	19,2	271,4	11,5	666,3	85.858,0
Outras aplicações financeiras	0,0	253,1	458,4	0,0	0,0	0,0	711,5
Imobilizações em curso	0,0	1.498,9	0,0	0,0	0,0	0,0	1.498,9
<b>Total</b>	<b>222.183,5</b>	<b>82.547,7</b>	<b>503,0</b>	<b>298,2</b>	<b>11,5</b>	<b>666,3</b>	<b>306.210,2</b>
<b>Peso relativo</b>	<b>72,6%</b>	<b>27,0%</b>	<b>0,16%</b>	<b>0,10%</b>	-	<b>0,22%</b>	<b>100</b>

Fonte: Contas das Instituições de Segurança Social.

Da análise daqueles investimentos em cada uma das instituições extrai-se o seguinte:

- ◆ O IGFCSS, dada a sua missão e objectivos, nomeadamente, a gestão de fundos de capitalização no âmbito do sistema de segurança social do Estado, detém a parte mais significativa dos investimentos, cerca de 72,6% do total, representados, na quase totalidade, em Partes de capital;
- ◆ O IGFSS gere 27% do montante total. Embora com menor expressão financeira, apresenta uma carteira mais diversificada, com predomínio dos “investimentos em imóveis”, cerca de € 76,7 milhões (92,9%), situação que decorre das suas atribuições na área do património imobiliário, designadamente, a de assegurar a gestão e administração dos bens e direitos de que seja titular e que constituem o património imobiliário da segurança social. Parte destes imóveis são provenientes de dações em cumprimento<sup>1</sup>;
- ◆ O ISS detém apenas 0,1% do total dos investimentos financeiros, apresentando alguma relevância os investimentos em imóveis (€ 271,4 milhares);
- ◆ As restantes instituições, isto é, o FESSP da Banca dos Casinos, a RAM e a RAA detêm cerca de 0,38% do total dos investimentos financeiros.

Com base na informação contabilística disponível, destacam-se os aspectos mais relevantes relacionados com as instituições detentoras e as respectivas contas.

<sup>1</sup> Em 2009, encontram-se registados € 5.571,9 milhares relativos a imóveis por dação em cumprimento. Este valor é manifestamente diferente do publicado na CGE de 2009 (mapa n.º 4 dos elementos informativos), relativamente aos créditos que foram satisfeitos por dação em pagamento ou por compensação, que se cifra em € 2.092 milhares. O IGFSS apresenta a seguinte justificação para a divergência: “Em 2009 o valor das Dações na vertente Receita difere da vertente despesa face à Dação MÁQUINAS PINHEIRO, ter sido considerada em 2007 na execução da Receita de contribuições, em presença da entrada da verba em dívida, contudo só em 2009 ocorre a execução orçamental da Despesa (Conta classe - 4) em consequência da Escritura do Imobilizado neste ano de 2009”.



# Tribunal de Contas

## A) Partes de Capital

Em 31/12/2009, o valor bruto investido pela Segurança Social em —Partes de Capital<sup>1</sup> totaliza € 217.913,3 milhares, detidos pelas seguintes instituições:

**Quadro XII.39 – SS – Variação registada na conta de “Partes de capital”**

(em euros)

Instituições	Saldo inicial no Activo bruto	Reavaliações	Aumentos	Alienações	Transferências e abates	Saldo final no Activo bruto	Provisões acumuladas	Saldo final no Activo líquido
IGFCSS/FEFSS	166.001.229,10	47.761.987,16	207.921,29	0,00	0,00	213.971.137,55	0,00	213.971.137,55
IGFSS	9.931.083,38	0,00	0,00	0,00	6.015.697,84	3.915.385,54	2.620.437,15	1.294.948,39
ISS	26.770,48	0,00	0,00	0,00	0,00	26.770,48	21.403,48	5.367,00
<b>Total</b>	<b>175.959.082,96</b>	<b>47.761.987,16</b>	<b>207.921,29</b>	<b>0,00</b>	<b>6.015.697,84</b>	<b>217.913.293,57</b>	<b>2.641.840,63</b>	<b>215.271.452,94</b>

Fonte: SIF e Demonstração financeiras das instituições.

### a1) Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP

O IGFCSS/FEFSS tem investido em “Partes de Capital” um total de € 213.971,1 milhares – constituindo a classe de activos do FEFSS designada por —Reserva Estratégica” – que apresenta um acréscimo de 28,9% relativamente a 2008, ano em que tinha registado uma diminuição de 30,6%.

O quadro seguinte evidencia, de forma detalhada, as alterações registadas, em 2009, na componente de —Reserva Estratégica” do FEFSS, face ao período homólogo anterior<sup>2</sup>:

**Quadro XII.40 – SS – Alterações na “Reserva Estratégica” do IGFCSS em 31/12/2009**

Títulos	Data	Ações (em n.º)	Valor Inicial (a) (em €)	Valias (em €)	Balanço (em €)	Δ % 2009/08
FINPRO	31-12-2008	2.751.752	18.602.145,00	6.542.863,54	25.145.008,54	<b>(21,8)</b>
	31-12-2009	2.751.752	18.602.145,00	1.067.683,49	19.669.828,49	
Portugal Telecom	31-12-2008	20.260.743	109.394.888,30	13.587.821,71	122.982.710,01	<b>40,4</b>
	31-12-2009	20.260.743	109.394.888,30	63.226.642,06	172.621.530,36	
ZON_Multimédia	31-12-2008	3.567.248	19.260.828,52	(6.026.338,47)	13.234.490,05	<b>16,9</b>
	31-12-2009	3.567.248	19.260.828,52	(3.786.106,69)	15.474.721,83	
TRANSURBAN GROUP	31-12-2008	1.701.146	6.930.246,91	(2.291.226,41)	4.639.020,50	<b>33,8</b>
	31-12-2009	86.252	237.139,92	(933.111,30)	6.205.056,90	
<b>Total</b>	<b>31-12-2008</b>		<b>154.188.108,73</b>	<b>11.813.120,37</b>	<b>166.001.229,10</b>	<b>28,9</b>
	<b>31-12-2009</b>		<b>154.396.030,02</b>	<b>59.575.107,56</b>	<b>213.971.137,58</b>	

a) O valor inicial corresponde ao resultado do produto do número de ações pelo custo médio (valor de aquisição) convertido ao câmbio do dia 31/12. O valor inicial nos títulos em moeda estrangeira em “n” não corresponde ao valor final em “n-1” devido às taxas cambiais aplicadas.

Fonte: IGFSS.

<sup>1</sup> A conta 411 – Partes de capital integra aquisições cujos objectivos são, essencialmente, a obtenção de um rendimento e a característica de permanência na entidade por período superior a um ano.

<sup>2</sup> Relativamente aos títulos da Portugal Telecom e da ZON - Multimédia, convém referir que o Fundo detém mais uma parcela destes títulos incluídos em —Rendimento Variável” e contabilizados em Títulos Negociáveis.

Durante o ano de 2009, o IGFCCS/FEFSS não procedeu a operações de alienação directa de títulos, mas apenas, à incorporação de 86.252 acções da *Transurban Group*, não se verificando, desta forma, alterações significativas na estrutura da —Reserva Estratégica—. O acréscimo verificado em 2009 relativamente a 2008 de cerca de € 47.969,9 milhares (28,9%) resulta, essencialmente, dos seguintes acontecimentos, conforme decorre do quadro anterior<sup>1</sup>:

- ◆ Valorização das acções da *Portugal Telecom* e da *ZON-Multimédia*, (*ex-PT Multimédia*), que, relativamente ao valor inscrito no Balanço, registam, um aumento de 40,4% e de 16,9%, respectivamente;
- ◆ Reforço da participação no *Transurban Group*, com a entrada de 86.252 acções, verificando-se um acréscimo de 33,8%;
- ◆ A *FINPRO*, onde o FEFSS detém uma participação de 10,1%, registou uma desvalorização em cerca de 21,8% das unidades de participação detidas. Refira-se que, relativamente a 2008 manteve-se inalterado o número e o valor inicial das acções e, não sendo a *FINPRO* uma empresa cotada, a participação encontra-se registada pelo valor correspondente à percentagem detida sobre os capitais próprios da empresa em 31 de Dezembro de 2009. Salienta-se, no entanto, que face à alteração ocorrida, durante o exercício de 2009, no objecto social daquela participação e consequentes alterações dos Estatutos da Empresa, que passou de sociedade de participações sociais (SGPS) para sociedade de capital de risco (SCR)<sup>2</sup>, foi alterado o normativo contabilístico de elaboração das demonstrações financeiras<sup>3</sup>, não sendo o valor dos capitais próprios daquela participada em 31 de Dezembro de 2009 (€ 196.557.452) directamente comparável com o valor dos capitais próprios consolidados em 31 de Dezembro de 2008 (€ 214.434.469)<sup>4</sup>.

No âmbito das regularizações às contas individuais e conforme nota 6 do Anexo às Demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas da CSS de 2009, o IGFSS e o IGFCCS dando cumprimento à Recomendação do TC 71-PCGE/2008, acordaram registar nas demonstrações financeiras do FEFSS, no exercício de 2010 e seguintes, na conta 512 —“Património adquirido” a desvalorização referente a 21.267.542 acções da —Portugal Telecom, SGPS, SA” no valor de € 80.980.477,52<sup>5</sup>. O reflexo deste entendimento encontra-se já na conta consolidada do presente exercício. Em exercícios anteriores tem sido contabilizado na conta de —Resultados transitados”.

## a2) Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP

A carteira de títulos do IGFSS é composta, maioritariamente, por acções obtidas, sobretudo em processos de dação em pagamento das dívidas à SS, e inclui acções associadas à revitalização e

<sup>1</sup> Sobre este tema, veja-se também o ponto 12.9 – Património financeiro do IGFCCS, deste Parecer.

<sup>2</sup> Após autorização prévia dada pela CMVM, em 29 de Dezembro de 2009, (cfr. nota 8.2.16 do Anexo às Demonstrações financeiras do IGFCCS reportadas a 2009).

<sup>3</sup> Até 31 de Dezembro de 2008 (Normas Internacionais de Relato Financeiro tal como adoptadas pela União Europeia); a partir dessa data, passaram a adoptar os princípios contabilísticos aplicáveis às SCR, que prevêm o registo a justo valor de participações financeiras detidas por aquelas sociedades, mesmo sendo empresas do grupo e associadas, conforme previsto no artigo 5.º do Regulamento da CMVM n.º 1/2008, por recurso a modelos de fluxos de caixa descontados, conforme nota 8.2.16 do Anexo às Demonstrações financeiras do IGFCCS de 2009).

<sup>4</sup> Conforme informação do IGFCCS na nota 8.2.16 do Anexo às Demonstrações financeiras do IGFCCS de 2009, referindo ainda, que em 31 de Dezembro de 2008, o valor dos capitais próprios consolidados utilizado para efeitos de valorização ascendiam a € 251.289.991 e correspondiam a valores não auditados, em 30 de Junho de 2008. Informação que já constava no Relatório e Contas do IGFCCS em 2008.

<sup>5</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. Ponto 12.4.2.2.1 – Fundos próprios, A) Património, deste Parecer.





modernização do tecido empresarial<sup>1</sup>. No quadro seguinte, apresenta-se a posição, em 31/12/2009, das participações detidas pelo IGFSS em empresas, que representam 1,3% do total dos investimentos financeiros na CSS:

Quadro XII.41 – SS – “Partes de capital” detidas pelo IGFSS, em 31/12/2009

(em euros)

Partes de capital	Parcela detida	N.º unidades	Valor de Aquisição	Total de Provisões
Dilop, SA - Produtos alimentares**	6,53%	118.368	590.656,32	590.656,32
Dilop, SA – Transportes**	9,96%	6.623	33.048,77	33.048,77
Dilop, SA – Charcutaria**	9,98%	3.199	15.963,01	15.963,01
Companhia de Pescarias do Algarve**	0,50%	250	2.495,00	0,00
Margueira Soc. Gestão de Fundos de Investimento, SA	1,02%	1.025	5.114,75	0,00
FRME - Fundo Rev. Modern. Tecido Empresarial	5,10%	534.428	2.666.795,72	1.394.857,08
Buciqueira, SA/Gestinsua *	36,07%	3.607	18.035,00	18.035,00
Adrave - Agência Desenvolv. da Reg. Vale do Ave*	6,36%	5.000	24.950,00	9.550,00
F.N.M. - Produtos Alimentares e de Consumo, SA	(N/D)	18.438	92.005,62	92.005,62
Companhia das Minas de Ouro do Penedono	N/D	11.500	57.385,00	57.385,00
Sociedade Hidroelétrica Revué	N/D	54.265	268.069,10	268.069,10
Sonefe - Soc. Angolana Forn. Energia Eléctrica	N/D	57.200	138.996,00	138.996,00
Tunapesca	N/D	375	1.871,25	1.871,25
<b>Total</b>		<b>814.278</b>	<b>3.915.385,54</b>	<b>2.620.437,15</b>

N/D – Não disponível (cessou actividade/não dispõem de elementos – processo de falência).

\* Dados referentes a 2009.

\*\* Dados referentes a 2005.

\*\*\* Notas: Sempre que o Valor de Mercado (VM) seja superior ao Valor de Aquisição (VA), anula-se a provisão; sempre que VM seja inferior a VA reforça-se a provisão; Se VM = 0, uma vez que a empresa se encontra em processo de falência, a provisão é igual ao VA.

Fonte: CSS/2009 e IGFSS.

Em 31 de Dezembro de 2009, o montante da carteira de títulos do IGFSS situava-se nos € 3.915,4 milhares, tendo registado, relativamente ao ano anterior, um decréscimo de € 6.015,7 milhares (-) 60,6%, que decorreu do abate da participação em três empresas<sup>2</sup>, conforme tinha sido previsto em 2008. As restantes empresas que concorrem para aquele valor encontram-se nas seguintes situações conforme documentação que integra a prestação de contas do Instituto:

- ◆ Em 2009, relativamente às três primeiras empresas referidas no quadro, foi mantido o valor das provisões de 2008, que face à inexistência de informação sobre estas empresas (DILOP Alimentares, Transportes e Charcutaria) desde 2005, optou-se, por uma questão de prudência, provisionar estas acções pela totalidade (€639.668,10);

<sup>1</sup> De que são exemplo as participações detidas no FRME – Fundo para a Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial, SGPS, SA.

<sup>2</sup> Teviz - Têxtil de Vizela, SA, com valor de aquisição de € 5.432.807,61, a Decoviz com € 164.089,54 e a Tevitom com € 418.800,69, sendo a parcela detida de 36,8%, 27,7% e 28,3%, respectivamente. Conforme referido no PCGE de 2008, estas sociedades tinham-se submetido a um Processo de Insolvência e Recuperação de Empresas, cujos planos de insolvência tinham sido aprovados em Assembleia de Credores e, consequentemente, o seu capital social reduzido integralmente para zero, estando previsto o abate destas partes de capital em 2009.

- ◆ Para que o valor de aquisição igualasse o valor de mercado, em 2009, foi reduzida em € 150,00 a provisão na empresa Adrave e reforçada no montante de € 10.000 a da FRME;
- ◆ No que respeita à Companhia de Pescarias do Algarve e à Margueira, foram anuladas as provisões uma vez que o valor de mercado superava o valor de aquisição<sup>1</sup>;
- ◆ Relativamente à empresa Gestínsua, S.A, manteve-se a situação de 31/12/2008, com capitais próprios negativos e uma provisão no montante do valor de aquisição<sup>2</sup>;
- ◆ Em processo de falência continuam as 5 últimas empresas do quadro, cujas partes de capital detidas totalizam € 558.326,97, tendo o IGFSS constituído a provisão, em 2007, pelo valor total de aquisição.

Em 31/12/2009, as provisões acumuladas<sup>3</sup> atingem cerca de 66,9% do valor de aquisição dos investimentos em causa, quando em 2008 representavam 81,0%.

### a3) Instituto da Segurança Social, IP

O ISS releva em *Partes de Capital* apenas a participação na RIBEIRAPERÁ – Sociedade para o Desenvolvimento de Castanheira de Pêra, SA, adquirida em 1989, apresentando-se no quadro seguinte os valores dessa participação, bem como o valor das provisões:

**Quadro XII.42 – SS – Posição de “Partes de Capital” detidas pelo ISS, em 31/12/2009**

(em euros)

Acções	Parcela detida	N.º unidades	Valor de Aquisição	Total de Provisões
Ribeirapera - Sociedade para o Desenvolvimento de Castanheira de Pêra, SA	9%	5.367	26.770,48	21.403,48

Fonte: Demonstrações financeiras do ISS.

<sup>1</sup> Durante o exercício de 2008, o IGFSS procedeu à alienação de 899.155 unidades de Participação do Fundo de Investimentos Margueira, passando o valor nominal de € 4.490.081,01 em 2008, para € 5.114,675 em 2009.

<sup>2</sup> De acordo com informação na Adenda ao Anexo às Demonstrações financeiras da Conta de 2009 do IGFSS, o método de cálculo respeitante aos ajustamentos de valor, nomeadamente as provisões é o seguinte “(...) para participações acima de 20% aplica-se o método da Equivalência Patrimonial, excepto nos casos em que existam restrições severas e duradouras que prejudiquem significativamente a capacidade de transferência de fundos para a entidade detentora”. Estando a Gestínsua, SA, nestas condições o IGFSS optou pela aplicação do método de custo (de acordo com a alínea a) do n.º 2 da Directriz Contabilística n.º 9).

<sup>3</sup> O IGFSS releva estes investimentos ao preço de aquisição procedendo à constituição de provisões por aplicação do princípio da prudência quando o seu preço de custo supera a fracção que lhes corresponde nos capitais próprios das empresas participadas.



Os capitais próprios da empresa em 2008 são positivos, no valor de € 293.273,49, situação inversa à ocorrida no exercício de 2007 em que aqueles capitais se manifestavam negativos no montante de € 21.520,58. Não obstante o valor da participação calculada com base nos capitais próprios de 2008 atingir um valor bastante aproximado do valor de aquisição, mantém-se a provisão constituída em 2004 devido à redução de capital social que se verificou na empresa naquele ano de cerca de € 62,5 milhares, mantendo-se o mesmo número de acções mas reduzindo-se o seu valor unitário<sup>1</sup>.

### B) Obrigações e títulos de participação

O valor contabilístico dos títulos aqui relevados totaliza, em 31 de Dezembro de 2009, o montante € 228,6 milhares e está integralmente provisionado. O quadro seguinte evidencia o respectivo detalhe que, relativamente ao ano anterior, não sofreu alterações:

Quadro XII.43 – SS – “Obrigações e títulos de participação”

(em euros)

Instituições	Saldo inicial no Activo bruto	Provisões acumuladas	Saldo final no Activo líquido
<b>FESS dos Profissionais da Banca dos Casinos</b>	25.438,69	25.438,69	0,00
Obrigações da Vilatêxtil - Sociedade Industrial Têxtil, SA	25.438,69	25.438,69	0,00
<b>IGFSS</b>	203.170,36	203.170,36	0,00
Obrigações da Companhia das Minas de Penedono	124.699,48	124.699,48	0,00
Obrigações da Sociedade Hidro-Electrica – Revué 5%	15.123,55	15.123,55	0,00
Obrigações da Sociedade Hidro-Electrica – Revué 4%	63.347,33	63.347,33	0,00
<b>Total</b>	<b>228.609,05</b>	<b>228.609,05</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Relatório da CSS de 2009 e Demonstrações financeiras das instituições de Segurança Social.

De notar que os investimentos financeiros do IGFSS, no total de € 203.170,36, constantes do quadro anterior, são compostos por 40.732 obrigações sem garantia estatal, em empresas que se encontram em processo de falência.

### C) Investimentos em imóveis

Nos termos do POCISSSS, a conta 414 – *Investimentos em imóveis* engloba os edifícios e outras construções, os terrenos subjacentes, os terrenos urbanos e as propriedades rústicas que não estejam afectos à actividade operacional da entidade.

Em 2009, o valor bruto desta conta, que ascendeu a € 85.858 milhares, registou um decréscimo de 7,3%, em comparação com o ano anterior em que tinha crescido 4%.

No Quadro XII.44 apresenta-se a decomposição por natureza desta conta.

<sup>1</sup> A redução do capital social foi efectuada ao abrigo do disposto no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 162/2002, de 11 de Julho. O valor unitário das acções foi reduzido de € 5,00 para € 1,00. Assim, o valor relevado no Balanço corresponde ao valor recuperável, relativo ao valor nominal da participação detida desde 2004 (€ 5,3 milhares).

**Quadro XII.44 – SS – Evolução de “Investimentos em imóveis”**

(em milhares de euros)

Designação	2007	2008	2009
Terrenos e recursos naturais	24.759,7	29.279,5	27.392,8
Habitacões de renda social	54.126,8	35.240,5	3.074,1
Habitacões de renda livre	2.980,0	2.629,6	41.538,9
Edifícios – Serviços	0,8	2.680,5	110,9
Edifícios – Outros	7.248,0	22.811,2	13.741,3
<b>Total no Activo bruto</b>	<b>89.115,3</b>	<b>92.641,3</b>	<b>85.858,0</b>

Fonte: Relatório da Contas da Segurança Social.

Apresenta-se no quadro seguinte a desagregação dos investimentos em imóveis em 31 de Dezembro de 2009, segundo a natureza dos mesmos e por instituições:

**Quadro XII.45 – SS – Distribuição dos “Investimentos em imóveis” por Instituições de Segurança Social**

(em milhares de euros)

Designação	IGFSS	IGFCSS/FEFSS	FESSP da Banca dos Casinos	ISS	RAM	RAA	Total
Terrenos e recursos naturais	25.445,2	1.927,5		20,1			27.392,8
Habitacões de renda social	3.063,8			5,2	5,1		3.074,1
Habitacões de renda livre	40.713,2			153,1	6,4	666,3	41.539,0
Edifícios – Serviços	0,8		19,2	90,9			110,9
Edifícios – Outros	7454,2	6.284,9		2,1			13.741,2
<b>Total</b>	<b>76.677,2</b>	<b>8.212,4</b>	<b>19,2</b>	<b>271,4</b>	<b>11,5</b>	<b>666,3</b>	<b>85.858,0</b>

Fonte: Relatório da Contas da Segurança Social.

Os responsáveis pela gestão de 98,9% do capital investido pela Segurança social em imóveis são o IGFSS e o IGFCSS/FEFSS o que decorre do cumprimento das suas atribuições - O IGFSS detém 89,3%, seguindo-se o IGFCSS/FEFSS com 9,6% - num total de € 85.858 milhares.

No quadro e gráfico seguintes apresenta-se a evolução, no triénio 2007/2009, deste tipo de activos, em termos brutos, e instituições detentoras:



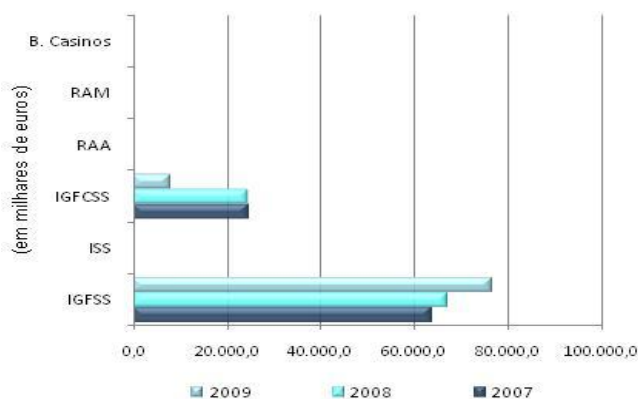
*Handwritten signature and initials in blue ink.*

**Quadro XII.46 – SS – Evolução dos “Investimentos financeiros – Imóveis”**

(em milhares de euros)

	2007	2008	2009
IGFSS	63.605,4	67.049,5	76.677,2
ISS	241,2	292,5	271,4
IGFCSS	24.602,4	24.602,4	8.212,4
RAA	666,3	666,3	666,3
RAM	0,0	11,5	11,5
B. Casinos	0,0	19,2	19,2
<b>Total</b>	<b>89.115,3</b>	<b>92.641,4</b>	<b>85.858,0</b>

Fonte: Contas da Segurança Social.



Apresentam-se de seguida os movimentos que, em 2009, influenciaram o saldo da conta em análise, considerando-se, no detalhe por instituições, os montantes que integram o Activo bruto no início e no final do ano e ainda o saldo final do Activo líquido.

**Quadro XII.47 – SS – Variação registada na conta de “Investimentos em imóveis”**

(em milhares de euros)

Instituições	Saldo inicial no Activo bruto (1)	Reclassificação de imóveis (2)	Aumentos (3)	Alienações (4)	Transf. e abates (5)	Saldo final no Activo bruto (6)=(1)-(2)+(3)-(4)-(5)	Amortiz. acumuladas (7)	Reclassificação de amortizações (8)	Saldo final no Activo líquido (9)=(6)-(7)-(8)
IGFSS	67.049,5	162,9	10.411,6	607,0	14,0	76.677,2	6.502,6	55,9	70.118,7
ISS	292,5		2.824,7	0,0	2.845,7	271,5	128,1		143,4
IGFCSS/FEFSS	24.602,4	16.390,0				8.212,4	0,0		8.212,4
RAA	666,3					666,3	141,6		524,7
RAM	11,5					11,5	1,1		10,4
FEFSS da Banca Casinos	19,2					19,2	10,6		8,6
<b>Total</b>	<b>92.641,3</b>	<b>16.552,9</b>	<b>13.236,3</b>	<b>607,0</b>	<b>2.859,7</b>	<b>85.858,1</b>	<b>6.784,0</b>	<b>55,9</b>	<b>79.018,2</b>

Fonte: SIF e Demonstrações financeiras das instituições de Segurança Social.

Conforme decorre dos valores apresentados no quadro anterior, verificaram-se alterações no IGFSS, no IGFCSS e no ISS, mantendo-se os valores relativos às restantes entidades inalterados.

**c1) Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP**

Os investimentos financeiros em imóveis, da responsabilidade do IGFSS (89,3%), ascendem, em termos brutos, a € 76.677,2 milhares, correspondendo-lhe amortizações acumuladas que atingem € 6.446,7 milhares. Em 2009, a evolução do valor bruto destes activos foi de € 9.627,7 milhares, resultante dos seguintes movimentos:

**Quadro XII.48 – SS – Desagregação dos movimentos de 2009 em “Investimentos em imóveis” do IGFSS**

(em milhares de euros)

Aumentos		Diminuições	
Transferência p/ IGFSS ao abrigo do DL 112/2004	2.650,5	Alienação de bens	607,0
Avaliações de imobilizado	1.435,2	Abates por cedência de Património	14,0
Aquisições por dação em cumprimento	5.571,9		
Integração de imobilizado em curso	754,0		
<b>Sub-total</b>	<b>10.411,6</b>	<b>Sub-total</b>	<b>621,0</b>
<b>Movimento de consolidação -Reclassificação de investimentos em imóveis para imobilizado corpóreo</b>			<b>162,9</b>
<b>Total</b>			<b>783,9</b>

Fonte: SIF, Demonstrações financeiras das instituições de Segurança Social e movimentos de consolidação.

O aumento do Activo bruto, no total de € 10.411,6 milhares, foi proveniente de aquisições por dação (53,5%), com origem na cobrança de dívidas de contribuintes, de transferências do ISS (25,5%) no âmbito do previsto no Decreto-Lei n.º 112/2004, de 13/05<sup>1</sup>, de avaliações de imóveis (13,8%) após concordância da Direcção-Geral do Tesouro<sup>2</sup>, dando-se acolhimento às recomendações formuladas pelo Tribunal relativamente à valorização e registo contabilístico de imóveis<sup>3</sup>, e de integrações de imobilizado em curso (7,2%).

As diminuições no total de € 783,9 milhares decorrem da alienação de bens (77,4%), de reclassificação investimentos em imóveis em imobilizado corpóreo (20,8%)<sup>4</sup> e de “Abates por cedência de Património” às autarquias locais (1,8%)<sup>5/6</sup>. O valor contabilístico destes bens totaliza € 8,3 milhares, quantia relevada na conta “69471 – Perdas em Imobilizações – Cedência de Património, Património imobiliário autarquias locais”. Sobre a utilização desta conta o Tribunal formulou uma recomendação no Parecer sobre a CGE de 2008 para que se diligenciasse junto da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública no sentido de obter solução que permita obter um reflexo equilibrado dos fundos próprios entre as doações obtidas e concedidas de e a entidades externas ao perímetro de consolidação, tendo aquela Comissão emitido orientação em Outubro de 2009 no sentido de “(...) que a cedência gratuita de bens do imobilizado a outras entidades deveria ser reconhecida numa conta a criar para o efeito, no caso a conta 52 «Cedência de activos»”. No Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas é referido o seguinte: “Dado que este parecer foi obtido no final

<sup>1</sup> Diploma que alterou os Estatutos do IGFSS e do ISS, dispondo no artigo 4.º, relativamente ao Património imobiliário do ISS, que aquele que não esteja afecto à utilização pelos respectivos serviços ou como equipamento social é transferido, sem qualquer formalidade, para o IGFSS.

<sup>2</sup> Através de ofício de 9/11/2009, a Direcção-Geral do Tesouro referiu “(...) nada ter a opor à metodologia de avaliação e/ou reavaliação do património imobiliário da Segurança Social (...)”. Dos 347 imóveis que estavam por regularizar apenas 6 estão valorizados a € 1,00, encontrando-se os mesmos registados em imobilizações corpóreas (Cfr. notas 6 e 12 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas).

<sup>3</sup> Parecer sobre a CGE de 2007 - Recomendação 70-PCGE/2007, Volume I e Parecer sobre a CGE 2008 – Recomendação 72-PCGE/2008, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>4</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.4.2.1.1.1 – Imobilizado corpóreo.

<sup>5</sup> Foram transferidos 37 imóveis (35 para o Município da Covilhã e 2 para o de Caminha).

<sup>6</sup> Ao abrigo do artigo 6.º da Lei n.º 64-A/2008 de 31 de Dezembro, (Orçamento do Estado para 2009), que dispõe, que o IGFSS pode, sem exigir contrapartidas e sem sujeição às formalidades previstas no artigo 3º da mesma Lei, transferir para os municípios, designadamente, a propriedade de prédios ou suas fracções que constituem agrupamentos habitacionais, desde que aqueles prossigam fins assistenciais e demonstrem capacidade para os gerir. A transferência é antecedida de acordos de transferência, mediante auto de cessão de bens, que constitui título bastante de prova para todos os efeitos legais, incluindo os de registo.



com  
D. João  
Mendes

do ano, já não houve possibilidade de ser criada a conta em questão no SIF pelo Instituto de Informática, tendo-se mantido a classificação efectuada em correcções de exercícios anteriores”.

De acordo com a lei do financiamento da SS, a receita oriunda de alienações de imóveis deve reverter para o FEFSS. Com efeito, no decurso do exercício de 2009, o IGFSS transferiu para o IGFCSS/FEFSS um total de € 3.814,0 milhares referentes a 2009. Foram ainda transferidos mais € 1.324,1 milhares relativos a alienações de imobilizado no ano de 2008.

## c2) Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP

De 2008 para 2009, em sede da conta consolidada da Segurança Social, o montante dos Investimentos em Imóveis do IGFCSS/FEFSS sofreu uma redução da ordem dos 66,6% (€ 16.390 milhares)<sup>1</sup> face à reclassificação, no exercício de 2009, dos edifícios (e os respectivos terrenos) arrendados a instituições da Segurança social e classificados como “Imobilizado Financeiro” para a rubrica de “Imobilizado Corpóreo”.

## c3) Instituto de Segurança Social, IP

A conta de *Investimentos financeiros* em imóveis no ISS apresenta, em termos brutos, um decréscimo de € 21 milhares. Com um saldo inicial no Activo bruto de € 292,5 milhares, registou um aumento de € 2.824,7 milhares relativo à valorização de imóveis (caderneta predial) e uma diminuição de € 2.845,7 milhares. À semelhança do relatado no ponto 12.4.2.1.1.1 – Imobilizações corpóreas para os *Edifícios e outras construções* também os valores dos “Aumentos” e de “Transferências e abates” dos *Investimentos em imóveis*, incluídos no Mapa do Activo Bruto do ISS, que integrou a prestação de contas e utilizado em sede de consolidação, se encontram subavaliados não reflectindo:

- ◆ A coluna dos “Aumentos” o valor das transferências de *Imobilizações corpóreas – Terrenos e recursos naturais* para *Investimentos em imóveis* (€ 636,6 milhares)
- ◆ A coluna das “Transferências e abates” parte das transferências de *Investimentos em imóveis* para *Imobilizações corpóreas – Edifícios e outras construções* (do valor transferido de € 831,8 milhares só se encontram reflectidos € 195,2 milhares)<sup>2</sup>.

Por outro lado, se comparados estes valores do Mapa do Activo Bruto integrante da prestação de contas com o mesmo Mapa extraído do Sistema SIF também existem divergências conforme se demonstra:

<sup>1</sup> A transferência no montante indicado (€ 16.000 milhares) respeita ao imóvel do Edifício Ciência 1, no Tagusparque, arrendado ao Instituto de Informática, I.P.

<sup>2</sup> Cfr. Quadro XII.31- do ponto 12.4.2.1.1.1 – Imobilizado corpóreo.

**Quadro XII.49 – SS – Imobilizado financeiro – Comparação entre Mapas do Activo Bruto e Balanço do ISS**

(em milhares de euros)

Mapa do Activo Bruto integrado na prestação de contas				Mapa do Activo Bruto extraído do SIF				Saldo final no Balanço do ISS	Diferença		
Saldo inicial	Aumentos	Transferências e Abates	Saldo final	Saldo inicial	Aumentos	Transf. e Abates	Saldo final		Aumentos	Transferências e Abates	Saldo final
(1)	(2)	(3)	(4)=(1)+(2)-(3)	(5)	(6)	(7)	(8)=(5)+(6)-(7)	(9)	(10)=(2)-(6)	(11)=(3)-(7)	(12)=(8)-(9)
292,5	2.824,7	2.845,7	271,5	292,5	2.824,7	2.650,5	466,7	271,5	0,0	195,2	195,2

Fonte: Mapa do Activo Bruto integrado na prestação de contas, Mapa do Activo Bruto extraído do SIF e Balanço do ISS de 2009.

A informação supra referida conjugada com os elementos do quadro anterior e do Quadro XII.31 do ponto 12.4.2.1.1.1 – Imobilizado corpóreo permite concluir que:

- ◆ Nenhum dos Mapas reflecte no total da coluna de **“aumentos”** as transferências de *Imobilizado corpóreo -Terrenos e recursos naturais* para *Investimentos em imóveis* (€ 636,6 milhares), correspondendo o valor relevado na coluna de **“aumentos”** da conta de *Investimentos em imóveis* à valorização de imóveis ocorrida em 2009 (€ 2.824,7 milhares);
- ◆ O Mapa que integrou a prestação de contas reflecte no total da coluna de **“transferências e abates”** a diferença (€ 195,2 milhares) entre o valor das transferências **para** *Imobilizado corpóreo – Edifícios e outras construções* (€ 831,8 milhares) e as transferências **de** *Imobilizado corpóreo - Terrenos e recursos naturais* (€ 636,6 milhares), assumindo o saldo final o valor relevado no Balanço;
- ◆ O Mapa extraído do SIF no total da coluna de **“transferências e abates”** não releva nenhuma das importâncias objecto de transferência entre contas do imobilizado, mas apenas o valor correspondente à transferências de imóveis para o IGFSS (€ 2.650,5 milhares), ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 211/2004, de 13 de Maio, o que implica uma diferença no saldo final apurado que não corresponde ao relevado no Balanço.

Assim, os totais da coluna de **“aumentos”** e da coluna de **“transferências e abates”** do Mapa de Activo Bruto consolidado apresentado na CSS de 2009 encontram-se subavaliados em cerca de 636,6 milhares, dado que o Mapa do Activo Bruto que integrou a prestação de contas do ISS também se encontra subavaliado na coluna de **“aumentos”** e na coluna de **“transferências e abates”** naquele valor, sendo este o documento utilizado nas operações de agregação no âmbito da consolidação realizada pelo IGFSS.

**D) Outras aplicações financeiras**

Nesta conta relevam-se as aplicações financeiras de médio e longo prazo que respeitam apenas a títulos detidos pelo IGFSS e pelo FESS dos Profissionais da Banca dos Casinos, conforme se demonstra no quadro seguinte:





Quadro XII.50 – SS – Variação registada na conta “Outras aplicações financeiras”

(em euros)

Instituições	Saldo inicial no Activo bruto	Aumentos	Alienações	Saldo final no Activo bruto	Provisões acumuladas	Saldo final no Activo líquido
IGFSS	252.831,57	448,92	224,46	253.056,03	89.115,75	163.940,28
FESSP Banca dos Casinos	443.600,10	14.771,10	0,00	458.371,20	0,00	458.371,20
<b>Total</b>	<b>696.431,67</b>	<b>15.220,02</b>	<b>224,46</b>	<b>711.427,23</b>	<b>89.115,75</b>	<b>622.311,48</b>

Fonte: SIF – Mapa 8.2.7.2 – Activo bruto e 8.2.7.2 – Amortizações e provisões.

Em 2009, a variação positiva registada no Activo bruto (2,2%), no total de cerca de € 15 milhares, deve-se na quase totalidade<sup>1</sup> à aquisição por parte do FESS dos Profissionais da Banca dos Casinos de mais 56.290 unidades de participação na "FUNDIMO", no montante de € 14,8 milhares. O IGFSS, relativamente ao ano anterior regista o acréscimo de 22.446 títulos da dívida pública, conforme se indica no quadro seguinte:

Quadro XII.51 – SS – “Outras aplicações financeiras” em 31/12/2009

(em euros)

2009	Tipo de produto		N.º de Unidades	Valor de Aquisição
	IGFSS	Títulos da Dívida Pública		55.693
<b>Subtotal</b>		<b>55.693</b>	<b>253.056,03</b>	
FESS dos Profissionais da Banca dos Casinos	Unidades de Participação – Fundimo, SA		60.515	458.371,20
	<b>Subtotal</b>		<b>60.515</b>	<b>458.371,20</b>
<b>Total em 2009</b>				<b>711.427,23</b>
<b>Total em 2008</b>				<b>696.431,67</b>
<b>Variação 2009/2008</b>				<b>14.995,56</b>

Fonte: SIF e CSS de 2009 e contas das instituições.

Tendo por base a informação constante das contas das instituições refira-se que o rendimento bruto gerado por estas aplicações financeiras reporta-se em:

- ◆ Unidades de participação detidas pelo FESSP da Banca dos Casinos, no valor de € 20.518,60<sup>2</sup>;
- ◆ Títulos da Dívida Pública do IGFSS, no valor de € 8.886,72.

#### E) Imobilizações em curso

Em 31/12/2009, apenas o IGFSS reflecte no Balanço um saldo final no valor de € 1.498,9 milhares na conta de *Imobilizações em curso* referente a investimentos em imóveis de rendimento. Relativamente a 2008, a conta registou um decréscimo de € 453,3 milhares. Este decréscimo corresponde à redução de € 560 milhares relativo a Habitações, de renda livre e social, decréscimo que foi atenuado pelo investimento em Edifícios no total de € 106,7 milhares conforme se explicita no quadro seguinte:

<sup>1</sup> O acréscimo de 22.446 Títulos da Dívida Pública (55.693 - 33.247), em 2009, no valor global de € 224,46 e unitário de € 0,01, respeitam a uma doação do CNP.

<sup>2</sup> Em 2009 o rendimento ilíquido da aplicação financeira no montante de € 20.518,60, foi reinvestido na aquisição de unidades de participação (€ 14.771,10) e o restante foi aplicado em despesa.

(em milhares de euros)

Designação	Activo Bruto		Variação	
	2008	2009	Absoluta	%
<b>Habitações</b>	<b>1.510,1</b>	<b>950,1</b>	<b>(560,0)</b>	<b>(37,1)</b>
Renda social	361,4	215,8	(145,6)	(40,3)
Renda livre	1.148,7	734,3	(414,4)	(36,1)
<b>Edifícios</b>	<b>442,1</b>	<b>548,8</b>	<b>106,7</b>	<b>24,1</b>
<b>Total</b>	<b>1.952,2</b>	<b>1.498,9</b>	<b>(453,3)</b>	<b>(23,2)</b>

Fonte: CSS/2009

Contrariamente ao verificado em anos anteriores<sup>1</sup> o IGFSS, em 2009, procedeu à transferência de imobilizado em curso para imobilizado financeiro, o montante de € 753,9 milhares, e para imobilizado corpóreo cerca de € 27,9 milhares.

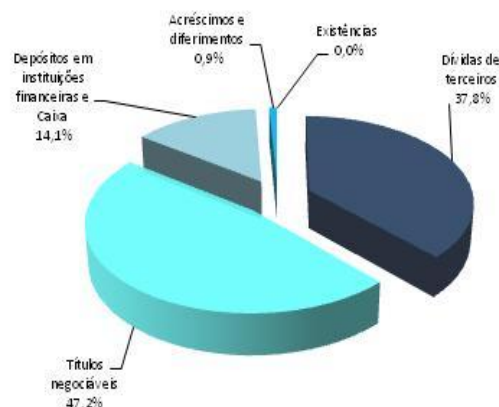
#### 12.4.2.1.2 – Activo circulante

O Activo circulante bruto da CSS de 2009 ascendeu a € 17.515.399,4 milhares, evidenciando, relativamente ao ano anterior, um acréscimo de 12,4%, que se decompõe do seguinte modo:

Gráfico XII.11 – SS – Activo circulante – CSS/2009

	(em milhares de euro)	
	Valor	%
Existências	2.135,0	0,0
Dívidas de terceiros	6.626.495,2	37,8
Títulos negociáveis	8.264.324,0	47,2
Depósitos em instituições financeiras e Caixa	2.473.185,4	14,1
Acréscimos e diferimentos	149.259,0	0,9
<b>Total do Activo circulante em 2009</b>	<b>17.515.399,4</b>	<b>100</b>
<b>Total do Activo circulante em 2008</b>	<b>15.581.526,8</b>	
<b>Variação 2009/2008</b>	<b>1.933.872,7</b>	<b>12,4</b>

Fonte: CSS/2009.



Decorre do quadro e gráfico anteriores que o sistema da segurança social em termos de Activo circulante bruto é representado em cerca de 61,3%, por um conjunto de bens de alta liquidez (Títulos negociáveis e Depósitos em instituições financeiras e Caixa), evidenciando comparativamente com o período homólogo de 2008, um crescimento de 6,4%, no valor de € 650.034,9 milhares, e em 37,8% por dívidas à Segurança Social, que ascenderam no final de 2009 a € 6.626.495,2 milhares, registando

<sup>1</sup> Até 2008, verificaram-se constantes registos de imobilizações em curso sem que se tivessem efectuado quaisquer transferências para investimentos financeiros, apresentando a conta 441 – Imobilizações em curso, nos anos de 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008, respectivamente, € 329.161,54, € 557.306,53, € 877.014,44, € 1.590.408,44 e € 1.952.235,71.



em termos absolutos um agravamento de € 1.377.179,9 milhares (+26,2%), comparativamente com o exercício económico de 2008.

#### 12.4.2.1.2.1 – Dívidas de terceiros

A classe 2 – Terceiros, em 2009, representa 37,8% no Activo circulante em termos brutos do Balanço da CSS, 15,4% em termos líquidos com um aumento de 1,5 pontos percentuais relativamente ao período homólogo de 2008. Nos termos do POCISSSS esta classe de activos, regista todas as dívidas a receber (dívidas activas) pela Segurança Social.

Neste âmbito, importa recapitular, conforme referido no Parecer antecedente que, só a partir de 2007 a SS 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<sup>1</sup>.

Neste contexto o grupo patrimonial “Terceiros” em termos da sua decomposição em dívidas de médio e longo prazo e curto prazo, apresenta a seguinte estrutura no triénio 2007/2009:

(em milhares de euros)

Terceiros	Activo bruto			Provisões			Activo líquido		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Dívidas de terceiros – MLP	2.744.629,4	3.895.354,4	4.849.611,0	2.305.367,7	3.424.398,4	4.394.310,1	439.261,7	470.956,0	455.300,8
Dívidas de terceiros – CP	1.475.443,3	1.353.960,9	1.776.884,3	142.349,0	168.441,3	165.725,4	1.333.094,3	1.185.519,6	1.611.158,9
<b>Total</b>	<b>4.220.072,7</b>	<b>5.249.315,3</b>	<b>6.626.495,2</b>	<b>2.447.716,7</b>	<b>3.592.839,7</b>	<b>4.560.035,5</b>	<b>1.772.356,0</b>	<b>1.656.475,6</b>	<b>2.066.459,7</b>
<b>Varição 2009/2008</b>	-	<b>24,4%</b>	<b>26,2%</b>	-	<b>46,8%</b>	<b>26,9%</b>	-	<b>(6,5%)</b>	<b>24,8%</b>

Fonte: Relatório da CSS de 2009.

Sobre a informação constante do quadro supra refere-se o seguinte:

- ◆ Relativamente a 2008, o conjunto das dívidas de terceiros apresentado no Balanço consolidado de 2009 evidencia um acréscimo de 26,2% no Activo bruto (24,4% em 2008 comparativamente com o período homólogo de 2007) e um aumento de 24,8% em termos de Activo líquido quando no período anterior tinha sofrido uma redução de 6,5%, situação que encontra explicação nos factos relatados na alínea C) deste ponto, sobre a rubrica “Contribuintes”;
- ◆ Em 31 de Dezembro de 2009, o valor global bruto das “Dívidas de terceiros” ascende a € 6.626.495,2 milhares, correspondendo 73,2% a dívidas de médio e longo prazo (22% em termos de Activo líquido) e 26,8% a dívidas de curto prazo (78% em termos de Activo

<sup>1</sup> A RAM em 2007 e 2008 não procedeu à classificação das dívidas de terceiros de acordo com a IASB, tendo apresentado como justificação “deficiências dos sistemas informáticos”, mas em 2009 aplicou pela primeira vez aquela norma. No ponto 5 da nota 8.2.39 do Anexo às Demonstrações financeiras, o Centro de Segurança Social da Madeira refere que “O Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF), não tem previsto o tratamento automático das dívidas activas e passivas, por dívidas de curto prazo e dívida de médio e longo prazo. Assim, foi extra sistema SIF que se elaborou um Balanço com essa discriminação de dívida”. “(...) o CSSM relevou contabilisticamente as dívidas de médio e longo prazo relativas a contribuintes, com base em informação fornecida pelo II, IP, com o escalonamento da dívida de contribuintes em sede de SEF; Quanto às dívidas de beneficiários de médio e longo prazo, as mesmas foram igualmente relevadas contabilisticamente, com base em ficheiro Excel fornecido também pelo II, IP. Para as restantes dívidas de médio e longo prazo, foi tido em conta as datas dos respectivos registos em SIF”.

líquido), situação que indicia que a generalidade das dívidas relevadas como médio e longo prazo têm uma antiguidade superior a 2 anos e como tal encontram-se totalmente provisionadas.

No Quadro XII.52, apresenta-se o conjunto de contas que integra o grupo patrimonial “Terceiros”, segundo a sua natureza, evolução, decomposição em dívidas de médio e longo prazo e curto prazo e respectiva quantificação no Activo, em termos brutos e líquidos, no triénio de 2007/2009:

**Quadro XII.52 – SS – Evolução de “Dívidas de terceiros – Médio, longo e curto prazo” no Activo bruto**

(em milhares de euros)

Contas	2007		2008		2009		Variação 2008/07		Variação 2009/08	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
<b>Dívidas de terceiros - MLP</b>										
Clientes, contribuintes e utentes – Tit. a receber	0,0	0,0	718,1	0,0	0,0	0,0	718,1	100	(718,1)	(100)
Clientes, contribuintes e utentes de cobr. duvidosa	2.086.565,5	49,4	3.097.661,1	59,0	4.160.795,0	62,8	1.011.095,6	48,5	1.063.133,9	34,3
Prestações sociais a repor	287.486,2	6,8	378.165,5	7,2	410.791,7	6,2	90.679,3	31,5	32.626,2	8,6
Outros devedores (valor publicado na CGE)	286.058,3	6,8	418.809,7	8,0	278.024,3	4,2	132.751,4	46,4	(140.785,4)	(33,6)
Outros devedores (valor corrigido)	370.577,7	8,8	-	-	-	-	(370.577,7)	(100)	0,0	-
<b>Sub-total</b>	<b>2.744.629,4</b>	<b>65,0</b>	<b>3.895.354,4</b>	<b>74,2</b>	<b>4.849.611,0</b>	<b>73,2</b>	<b>1.150.725,0</b>	<b>41,9</b>	<b>954.256,6</b>	<b>24,5</b>
<b>Dívidas de terceiros - CP</b>										
Empréstimos concedidos	102,2	0,0	11,9	0,0	11,9	0,0	(90,3)	(88,4)	0,0	0,0
Clientes c/c	59,1	0,0	38,1	0,0	3,6	0,0	(21,0)	(35,5)	(34,5)	(90,6)
Contribuintes c/c	680.720,2	16,1	476.672,3	9,1	396.603,3	6,0	(204.047,9)	(30,0)	(80.069,0)	(16,8)
Utentes c/c	299,3	0,0	380,2	0,0	766,8	0,0	80,9	27,0	386,6	101,7
Clientes, contribuintes e utentes – Tit. a receber	718,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	(718,1)	(100)	0,0	-
Clientes, contribuintes e utentes de cobr. duvidosa	106.988,9	2,5	165.387,3	3,2	358.952,3	5,4	58.398,4	54,6	193.565,0	117,0
Devedores pela execução do orçamento	1.263,5	0,0	494,7	0,0	0,0	0,0	(768,8)	(60,8)	(494,7)	(100,0)
Adiantamentos a fornecedores	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	(0,5)	(100)	0,0	-
Estado e outros entes públicos	5,9	0,0	2,9	0,0	3,0	0,0	(3,0)	(50,8)	0,1	3,4
Prestações sociais a repor	171.086,5	4,1	108.443,5	2,1	120.577,9	1,8	(62.643,0)	(36,6)	12.134,4	11,2
Outros devedores	514.199,1	12,2	602.530,1	11,5	899.965,4	13,6	88.331,0	17,2	297.435,3	49,4
<b>Sub-total</b>	<b>1.475.443,3</b>	<b>35,0</b>	<b>1.353.961,0</b>	<b>25,8</b>	<b>1.776.884,2</b>	<b>26,8</b>	<b>(121.482,3)</b>	<b>(8,2)</b>	<b>422.923,2</b>	<b>31,2</b>
<b>Total bruto</b>	<b>4.220.072,7</b>	<b>100</b>	<b>5.249.315,3</b>	<b>100</b>	<b>6.626.495,2</b>	<b>100</b>	<b>1.029.242,7</b>	<b>24,4</b>	<b>1.377.179,8</b>	<b>26,2</b>
<b>Provisões acumuladas</b>	<b>2.447.716,7</b>		<b>3.592.839,7</b>		<b>4.560.035,5</b>		<b>1.145.123,0</b>	<b>46,8</b>	<b>967.195,8</b>	<b>26,9</b>
<b>Total líquido</b>	<b>1.772.356,0</b>		<b>1.656.475,6</b>		<b>2.066.459,7</b>		<b>(115.880,4)</b>	<b>(6,5)</b>	<b>409.984,0</b>	<b>24,8</b>
<b>Activo bruto total</b>	<b>14.421.186,4</b>		<b>16.437.429,2</b>		<b>18.434.677,1</b>		<b>2.016.242,9</b>	<b>14,0</b>	<b>1.997.247,9</b>	<b>12,2</b>
<b>Dívidas de terceiros / Activo bruto total (%)</b>		<b>29,3</b>		<b>31,9</b>		<b>35,9</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>849.829,8</b>	<b>7,3</b>	<b>1.026.118,2</b>	<b>8,2</b>
<b>Dívidas de terceiros / Activo líquido total (%)</b>		<b>15,3</b>		<b>13,3</b>		<b>15,3</b>				

Fonte: Contas da Segurança Social.

Da análise do quadro ressalta o elevado volume de dívidas de cobrança duvidosa relevadas na conta “Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa”. Todavia, outras contas existem que contêm valores provisionados. O quadro seguinte expõe essas situações para o ano de 2009.



Quadro XII.53 – SS – Clientes, contribuintes, utentes, prestações sociais a repor e outros devedores – em 31/12/2009

(em milhares euros)

Conta	Dívidas de terceiros						
	Em conta corrente			De cobrança duvidosa			Total
	M. L. prazo	Curto prazo	Total	M. L. prazo	Curto prazo	Total	
Clientes	-	3,6	3,6	-	-	-	3,6
Clientes de cobrança duvidosa	-	-	-	236.263,9	80.901,7	317.165,6	317.165,6
Contribuintes	-	396.603,3	396.603,3	-	-	-	396.603,3
Contribuintes de cobrança duvidosa	-	-	-	3.923.120,5	277.582,0	4.200.702,5	4.200.702,5
Utentes	-	766,8	766,8	-	-	-	766,8
Utentes de cobrança duvidosa	-	-	-	1.410,5	468,6	1.879,1	1.879,1
Prestações sociais a repor	587,2	69.318,0	69.905,2	-	-	-	69.905,2
Prestações sociais a repor de cobrança duvidosa	-	-	-	410.204,6	51.259,9	461.464,5	461.464,5
Outros devedores	212.989,4	889.978,9	1.102.968,3	-	-	-	1.102.968,3
Outros devedores de cobrança duvidosa	-	-	-	65.034,9	9.986,5	75.021,4	75.021,4
<b>Total</b>	<b>213.576,6</b>	<b>1.356.670,6</b>	<b>1.570.247,2</b>	<b>4.636.034,4</b>	<b>420.198,7</b>	<b>5.056.233,1</b>	<b>6.626.480,3</b>
<b>%</b>	<b>3,2%</b>	<b>20,5%</b>	<b>23,7</b>	<b>70,0%</b>	<b>6,3%</b>	<b>76,3%</b>	<b>100%</b>
<b>Total de provisões constituídas</b>							<b>4.560.035,5</b>
<b>Total das dívidas de terceiros</b>							<b>6.626.495,2</b>

Fonte: CSS de 2009 e Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas.

Da análise do quadro anterior verifica-se, em síntese, que:

- ◆ A quase totalidade das dívidas de terceiros é composta por dívida em conta corrente e dívidas de cobrança duvidosa;
- ◆ Em 2009, foram consideradas dívidas de cobrança duvidosa, de longo e médio prazo e de curto prazo, no montante de cerca de € 5.056.233,1 milhares, respeitantes a clientes, utentes, contribuintes, prestações sociais a repor e outros devedores<sup>1</sup>. Foram constituídas provisões no valor de € 4.560.035,5 milhares, representando 90,2% do valor total dessas dívidas, o que reflecte a existência de um elevado volume de dívidas com antiguidade superior a 2 anos e como tal potenciador de um elevado risco de incobrabilidade;
- ◆ O valor das dívidas de curto prazo é de € 1.776.869,3 milhares, representando 26,8% do total das dívidas de terceiros que incluem dívidas de cobrança duvidosa, e o montante de dívidas de médio e longo prazo ascende a e 4.849.611 milhares, o que significa 73,2% do universo atrás referido;
- ◆ A dívida em conta corrente é essencialmente de curto prazo (86,4%) enquanto a dívida de cobrança duvidosa é maioritariamente de médio e longo prazo (91,7%);

<sup>1</sup> De acordo com o ponto 7 da nota 17 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas, as provisões são calculadas de acordo com os critérios definidos no POCISSSS: a uma taxa de 25% para as dívidas com prazo de vencimento superior a 6 meses e inferior a um ano, a uma taxa de 50% para as dívidas com prazo de vencimento superior a um ano e inferior a dezoito meses, a uma taxa de 75% para as dívidas com prazo de vencimento superior a dezoito meses e inferior a vinte e quatro meses e uma taxa de 100% para as dívidas em mora há mais de vinte e quatro meses. Constitui derrogação a este critério as dívidas de terceiros do Fundo de Garantia Salarial face ao elevado risco associado às entidades que a ele recorrem, constituindo-se provisões correspondentes a 100% do valor das dívidas. Não são constituídas provisões para as dívidas abrangidas por planos de pagamento ou por garantia real prestada, seguro ou caução, com excepção da importância correspondente à percentagem de descoberto ou desconto obrigatório, nem para as dívidas sobre o Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais.

- ◆ O valor mais significativo respeita aos contribuintes de cobrança duvidosa, com € 4.200.702,5 milhares, representando 63,4% do total das dívidas e 83,7% das dívidas de cobrança duvidosa;
- ◆ Em todas as classes de dívida o valor da dívida considerada de cobrança duvidosa é substancialmente superior à dívida corrente, com exceção da classe de outros devedores em que a dívida corrente supera largamente as dívidas de cobrança duvidosa em virtude de se encontrarem aqui registadas dívidas do Estado ou de outros entes públicos.

No quadro seguinte apresenta-se a evolução das dívidas de cobrança duvidosa no triénio 2007/2009, bem como as provisões constituídas segundo a natureza das dívidas conforme previsto na Circular Normativa n.º 13/2006, de 11 de Agosto, do IGFSS.

**Quadro XII.54 – SS – Evolução das dívidas de cobrança duvidosa – 2007/2009**

(em milhares de euros)

Designação das contas	2007	2008	2009	Variação 2009/08	
				Valor	%
Clientes de cobrança duvidosa	254,6	26,0	317.165,6	317.139,6	1.219.767,7
Contribuintes de cobrança duvidosa	2.191.012,8	3.260.582,9	4.200.702,5	940.119,6	28,8
Utentes de cobrança duvidosa	1.106,7	1.405,7	1.879,2	473,5	33,7
Prestações sociais a repor de cobrança duvidosa	281.342,3	431.948,5	461.464,4	29.515,9	6,8
Outros devedores de cobrança duvidosa	221.796,4	338.609,6	74.973,3	(263.636,3)	(77,9)
<b>Total (bruto)</b>	<b>2.695.512,8</b>	<b>4.032.572,7</b>	<b>5.056.185,1</b>	<b>1.023.612,3</b>	<b>25,4</b>
<b>Movimentos de consolidação</b>	-	-	<b>48,2</b>	-	-
<b>Total</b>	<b>2.695.512,8</b>	<b>4.032.572,7</b>	<b>5.056.233,1</b>	<b>1.023.660,5</b>	<b>25,4</b>
<b>Provisões apresentadas na CSS</b>	<b>2.447.716,7</b>	<b>3.592.839,7</b>	<b>4.394.330,1</b>	<b>801.490,4</b>	<b>22,3</b>
<b>Total (líquido)</b>	<b>247.796,1</b>	<b>439.733,0</b>	<b>661.903,1</b>	<b>222.170,1</b>	<b>50,5</b>

Fonte: SIF e Anexo às Demonstrações financeiras da CSS de 2007, 2008 e 2009.

Da análise do quadro anterior conclui-se, em síntese, que:

- ◆ As dívidas de cobrança duvidosa em 2009 cresceram € 1.023,7 milhões relativamente ao ano anterior (25,4%) e comparando com o ano de 2007 o acréscimo ascende a € 2.359,5 milhões (87,5%), facto que é preocupante;
- ◆ Por sua vez, o valor das provisões constituídas têm atingido valores elevados relativamente ao valor das dívidas de cobrança duvidosa ascendendo a 90,8%, 89,1% e 86,9%, em 2007, 2008 e 2009, respectivamente. Todavia, esses montantes têm vindo a decrescer em termos relativos, ainda que ligeiramente, o que denota a inclusão de dívida mais recente em cobrança duvidosa;
- ◆ O acréscimo mais acentuado em valor absoluto verifica-se nos contribuintes de cobrança duvidosa, pese embora em termos relativos esse acréscimo seja patenteado pelos clientes que em termos absolutos não são financeiramente relevantes. Este facto, resulta do acolhimento de uma recomendação formulada pelo Tribunal no Relatório da Auditoria Financeira ao Fundo de Garantia Salarial<sup>1</sup>. Assim, aquele Fundo passou a relevar as dívidas das entidades empregadoras resultantes dos pagamentos de créditos emergentes de contratos de trabalho e da sua violação ou cessação que não possam ser pagos pelo empregador, por motivos de

<sup>1</sup> Cfr. nota 5 do Anexo à CSS.



## Tribunal de Contas

com  
D. J. J. J.  
mexbyj

insolvência ou situação económica difícil, na conta 21 – *Cientes* abandonando o registo na conta 268 – *Outros devedores*, espelhando este procedimento o decréscimo de 77,9% aí verificado.

No Quadro XII.55 é apresentada a desagregação dos valores brutos das dívidas de cobrança duvidosa de Clientes, Contribuintes, Utentes, Prestações sociais a repor e Outros devedores, por instituição:

**Quadro XII.55 – SS – Dívidas de cobrança duvidosa por instituição – Ano de 2009**

(em milhares de euros)

Conta	IGFSS	ISS	FSS	FGS	CAF dos Empregados Bancários	CPAF dos Jornalistas	CPT dos TLP	RAM	RAA	Total
Clientes de cobrança duvidosa		554,3		316.608,4	2,9					317.165,6
Contribuintes de cobrança duvidosa	3.968.733,2							164.737,6	67.231,7	4.200.702,5
Utentes de cobrança duvidosa		1.879,2								1.879,2
Prestações sociais a repor de cobrança duvidosa		451.357,2			160,0	80,2	63,0	5.723,0	4.081,1	461.464,4
Outros devedores de cobrança duvidosa	70.390,9	2.993,7	571,9					1.016,9		74.973,3
<b>Total</b>	<b>4.039.124,1</b>	<b>456.784,3</b>	<b>571,9</b>	<b>316.608,4</b>	<b>162,9</b>	<b>80,2</b>	<b>63,0</b>	<b>171.477,5</b>	<b>71.312,8</b>	<b>5.056.185,0</b>
<b>Movimentos de consolidação</b>								<b>46,5</b>	<b>1,7</b>	<b>48,2</b>
<b>Total</b>										<b>5.056.233,2</b>
<b>Provisões constituídas apresentadas na CSS</b>										<b>4.394.330,1</b>
<b>Valor total líquido</b>										<b>661.903,1</b>

Fonte: SIF e Contas das Instituições.

Verifica-se, assim, que:

- ◆ A instituição que detém o volume mais elevado de dívidas de cobrança duvidosa é o IGFSS (79,9%) que se refere, na quase totalidade, a contribuintes. Esta dívida encontra-se provisionada em 90,1%, ascendendo a cerca de € 3.640,0 milhões;
- ◆ O ISS, segunda instituição com o volume mais elevado de dívidas de cobrança duvidosa (9,0%), regista € 456,8 milhões, com destaque para as prestações sociais a repor que ascendem a € 451,4 milhões, isto é representam em termos relativos 98,8% do total destas dívidas. Foram constituídas provisões no valor de € 387,2 milhões, o que representa 84,8% da dívida total de cobrança duvidosa;
- ◆ O FGS representa 6,3% do total das dívidas de cobrança duvidosa, ou seja € 316,6 milhões, valor que se encontra totalmente provisionado, face ao elevado risco de cobrança associado às entidades responsáveis pelo pagamento daquelas dívidas<sup>1</sup>. Sobre as dívidas relevadas no Balanço do Fundo de Garantia Salarial, o Tribunal de Contas tem vindo a referir em Pareceres anteriores<sup>2</sup> que as mesmas se encontram subavaliadas, uma vez que as dívidas aí registadas correspondem ao valor líquido das quantias relativas às retenções de IRS e às quotizações para

<sup>1</sup> Estas dívidas resultam de pagamentos efectuados aos trabalhadores 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.

<sup>2</sup> Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, pág. XII.134 e Parecer sobre a CGE de 2007, Volume II, pág. XII.142, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

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.

No âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas no relatório da auditoria realizada ao Fundo de Garantia Salarial<sup>1</sup> o Presidente do Conselho de Gestão informou em Agosto de 2010<sup>2</sup> que “No que concerne às retenções do IRS efectuadas aos trabalhadores, no âmbito dos pagamentos do Fundo de Garantia Salarial (...) já se encontra implementado o procedimento tendente à entrega mensal de tais valores junto da DGCI. Sendo de referir, de igual modo, que já se promoveu à entrega do respectivo Modelo 10 por parte do Fundo de Garantia Salarial, junto das Finanças. Por outro lado, na vertente da entrega das deduções legais referentes a TSU efectuadas no âmbito dos pagamentos do Fundo (...)” encontra-se “(...) a ser concertado este procedimento com o Instituto de Segurança Social, IP, e o Instituto de Informática”. Sobre esta matéria salienta-se que 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 terceiros como dívidas a receber os valores retidos e entregues em 2009<sup>3</sup>. Assim, as dívidas de terceiros do Fundo de Garantia Salarial continuam subavaliadas, quer relativamente aos valores retidos de IRS, em anos anteriores a 2009, quer de todas as retenções de TSU realizadas.

- ◆ A RAM e a RAA representam, respectivamente, 3,4% e 1,4% do valor das dívidas consideradas de cobrança duvidosa. Salienta-se que a RAM iniciou em 2009 a identificação das dívidas de cobrança duvidosa, que atingem o montante de cerca de € 171,5 milhões, de que se encontram provisionados cerca de € 153,3 milhões (89,4%)<sup>4</sup>. Deste modo, foram acolhidas as recomendações formuladas pelo Tribunal em sede de Pareceres sobre a CGE de 2006, 2007 e 2008<sup>5</sup>.

Efectua-se, seguidamente, a análise das várias contas de terceiros em termos globais e para o triénio 2007/2009.

---

<sup>1</sup> Relatório n.º 25/2008 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Ofício n.º 13718, de 10/08/2010.

<sup>3</sup> O Presidente do Conselho de Gestão do Fundo de Garantia Salarial informou, através do ofício n.º 13358, de 10/08/2010, que irá regularizar a situação das retenções efectuadas em 2008 e entregues à DGCI em 2009 no corrente ano.

<sup>4</sup> No ponto 6.2 da nota 8.2.39 do Anexo às Demonstrações financeiras da RAM é referido que “Ao contrário de anos anteriores foi possível em 2009, constituir provisões por dívida de contribuintes e relevar a dívida de cobrança duvidosa, pois a dívida de GC-Gestão de Contribuintes com referência a partir de Novembro de 2004, foi participada para o sistema de informação SEF (Sistema de Execuções fiscais), pelo que não foram ultrapassados os constrangimentos de obter a dívida estratificada em GC, foi assim possível obter essa estratificação via SEF; (...) foi relevada «de cobrança duvidosa/cobrança em litígio/SEF» (...), dívida de contribuintes no valor de 88.669.689,28€, relativamente à qual foi constituída provisão no valor de 72.141.873,44€, conforme dados de SEF fornecidos pelo II, IP; Foi relevado como «de cobrança duvidosa/cobranças em atraso» (...) dívida apurada por diferença entre o saldo da dívida de contribuintes EE'S (168.267.697,09€) e o valor em SEF (92.199.735,04€), daí ter resultado o valor de 76.067.960,50€, tendo sido este totalmente provisionado, por se pressupor que a correspondente dívida é anterior a Maio/2004”. Na nota 8.2.23 do mesmo Anexo, a RAM refere que “Relativamente às restantes dívidas de cobrança duvidosa, nomeadamente relativas a beneficiários por prestações pagas a mais, o II, IP remeteu o ficheiro com o valor a considerar de cobrança duvidosa (6.739.853,57) e o valor a provisionar (5.101.896,26€)”.

<sup>5</sup> Recomendação 91-PCGE/2006, Volume I do Parecer sobre a CGE de 2006, pág. 257, Recomendação 72-PGGE/2007, Volume I do Parecer sobre a CGE de 2007, pág. 212 e Recomendação 74-PCGE/2008, Volume I do Parecer sobre a CGE de 2008, pág. 254, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).





### A) Empréstimos concedidos

O valor registado na conta *Empréstimos concedidos de curto prazo* é de € 11,9 milhares e respeita a subsídios reembolsáveis atribuídos a quatro Casas do Povo da Região Autónoma dos Açores em 2001 e 2002, que ainda continuam em dívida em 31/12/2009. Dos dados disponibilizados<sup>1</sup> verifica-se que apenas foram realizadas duas diligências, no sentido de solicitar o reembolso, junto da Casa do Povo da Fajã de Baixo: uma pela Direcção Regional de Solidariedade e Segurança Social da RAA, em 2008, e outra pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social dos Açores em 26/10/2010. Para as Casas do Povo da Bretanha e de Água de Pau só foi realizada uma diligência em 26/10/2010 e para a Casa do Povo de Feteira não foi disponibilizado qualquer elemento comprovativo de que tenham sido efectuadas diligências no sentido de potenciar a cobrança do valor em dívida.

Tendo em conta que as dívidas remontam a 2001 e 2002 as mesmas deveriam estar classificadas em médio e longo prazo, em harmonia com as restantes dívidas de terceiros relevadas no Balanço consolidado da Segurança Social.

De referir que consta dos elementos disponibilizados a indicação de outros subsídios reembolsáveis atribuídos à Casa do Povo de Fajã de Baixo e a mais cinco IPSS durante os anos de 2004 a 2006, cujo valor em dívida, em 31/12/2009, ascendia a € 270.697,51, e que se encontram contabilizados na conta 26844841 – *Credores por transferências correntes p/financiamento de Acção Social a IPSS Acordos de Cooperação*. Ora, esta conta não é adequada para o registo destas dívidas, dado que a mesma, conforme o próprio nome indica, se encontra vocacionada para registo dos 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.

### B) Clientes

A conta 211 – *Clientes c/c* e as contas associadas 21811 – *Cobranças em atraso – Clientes de cobrança duvidosa* e 21821 – *Cobranças em litígio – Clientes de cobrança duvidosa* apresentam a seguinte expressão financeira, no triénio 2007/2009:

Quadro XII.56 – SS – Evolução da posição de “Clientes”

(em euros)

Dívida de clientes (Médio, longo e curto prazos)	2007	2008	2009	Variação 2009/08	
				Valor	%
211 – Clientes c/c	59.127,01	38.060,53	3.599,77	(34.460,76)	(90,54)
21811 – Cobranças em atraso – Clientes de cobrança duvidosa	254.568,26	26.011,84	557.191,02	531.179,18	2.042,07
21821 - Cobranças em litígio - Clientes de cobrança duvidosa	0,00	0,00	316.608.393,27	316.608.393,27	-
<b>Total</b>	<b>313.695,27</b>	<b>64.072,37</b>	<b>317.169.184,06</b>	<b>317.105.111,69</b>	<b>494.917,09</b>
<b>Provisões</b>	<b>250.086,09</b>	<b>25.079,71</b>	<b>317.158.148,83</b>	<b>317.133.069,12</b>	<b>1.264.500,5</b>
<b>Total líquido</b>	<b>63.609,18</b>	<b>38.992,66</b>	<b>11.035.23</b>	<b>(27.957,43)</b>	<b>(71,7)</b>

Fonte: Contas da Segurança Social.

Da análise do quadro supra salienta-se que:

<sup>1</sup> Ofício do IGFSS, n.º 17158, de 29/10/2010, em resposta ao ofício da DGTC n.º 17863, de 20/10/2010.

- ◆ Em 31/12/2009 a conta 211 – *Clientes c/c* apresenta um saldo significativamente inferior (€ 3,6 milhares) relativamente ao final do ano anterior (€ 38,1 milhares), sendo, em 83,8% do total, da responsabilidade do ISS;
- ◆ A conta 21811 – *Cobranças em atraso – Clientes de cobrança duvidosa* que, no final de 2008, apresentava um saldo devedor de € 26 milhares, no exercício económico de 2009 sofreu um acréscimo significativo, no montante de € 531,2 milhares (2.042,1%). Este acréscimo resulta da reclassificação de dívidas de cobrança duvidosa que se encontravam registadas em *Outros devedores de cobrança duvidosa* e em 2009 foram transferidas para *Clientes de cobrança duvidosa*. A maioria destas dívidas está relevada nas contas do ISS, no valor de € 554,3 milhares (99,5%);
- ◆ No decurso do exercício de 2009, o IGFSS dando cumprimento a uma recomendação do TC<sup>1</sup> emitiu a Circular Normativa 9/2009, de 2/09, que permitiu que o Fundo de Garantia Salarial passasse a relevar a dívida das entidades empregadoras à Segurança Social, resultante dos pagamentos 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, na conta 211 – *Clientes*, abandonando o registo na conta 268 – *Outros devedores*<sup>2</sup>. Assim, em 31/12/2009 a conta 21821 – *Cobranças em litígio – Clientes de cobrança duvidosa* apresenta um saldo de € 316.608,4 milhares;
- ◆ Os valores das provisões constituídas para dívidas de cobrança duvidosa atingem montantes muito significativos ao longo do triénio, correspondendo a 98,2% em 2007, 96,4% em 2008 e quase 100% em 2009, do total de dívidas de cobrança duvidosa dos respectivos anos. O agravamento neste último ano assim como o seu crescimento relativamente ao final do ano anterior resulta do facto dos montantes em dívida de cobrança duvidosa do Fundo de Garantia Salarial se encontrarem totalmente provisionados, devido ao risco de incobrabilidade que lhe está associado<sup>3</sup>.

## C) Contribuintes

### C1) Evolução global 2007/2009

Segundo o POCISSSS, a conta de 212 – *Contribuintes c/c* regista os movimentos de contribuintes relativos às contribuições declaradas à Segurança Social, por meio do envio/entrega das Declarações de Remunerações, e as contribuições cobradas, designadamente, através dos canais de pagamento que asseguram à Segurança Social a prestação deste serviço mediante a celebração de protocolos/contratos com as entidades colaboradoras na sua cobrança.

Apresenta-se no quadro e gráfico seguintes a evolução das dívidas de contribuintes, relevadas no Balanço consolidado das CSS, no período de 2002 a 2009:

---

<sup>1</sup> Recomendação n.º 4 do Relatório de Auditoria n.º 25/2008 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Cfr. nota 5 do Anexo às Demonstrações financeiras da CSS/2009.

<sup>3</sup> Tal como já anteriormente referido, a metodologia adoptada para a constituição de provisões para as dívidas de terceiros do Fundo de Garantia Salarial, decorrentes de pagamentos 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, constituem uma derrogação aos princípios consignados no POCISSSS e divulgados no Anexo às DF consolidadas.

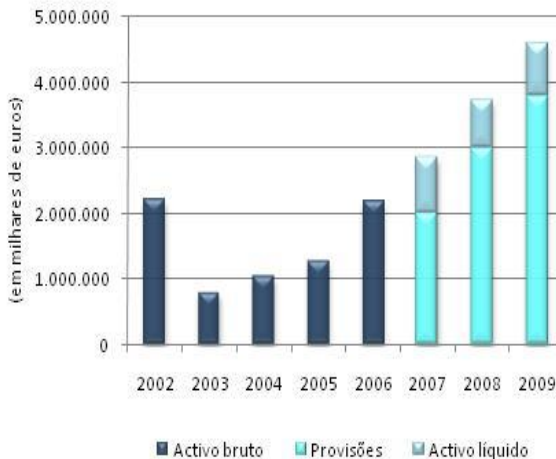


*Handwritten signature*

Gráfico XII.12 – SS – Evolução das dívidas de contribuintes no período 2002/2009

(em milhares de euros)

Ano	Activo bruto	Provisões	Activo líquido
2002	2.217.930,2	-	-
2003	802.135,8	-	-
2004	1.047.380,9	-	-
2005	1.288.051,4	-	-
2006	2.185.824,7	-	-
2007	2.872.451,2	2.002.227,8	870.223,4
2008	3.737.973,3	3.004.466,3	733.507,0
2009	4.597.305,9	3.789.732,2	807.573,7
<b>Varição 2009/08</b>	<b>859.332,6</b>	<b>785.265,9</b>	<b>74.066,7</b>



Fonte: Contas da Segurança Social.

Conforme se observa, a dívida de contribuintes apresenta um crescimento constante ao longo do período, com excepção de 2002 para 2003 em que o decréscimo acentuado, resulta do impacto contabilístico decorrente da operação da cessão de créditos para efeitos de titularização, que se consubstanciou na anulação de dívidas no total de € 1.995.247,8 milhares. Nos anos seguintes o crescimento mais acentuado registou-se, em 2006, com cerca de 69,7% relativamente ao ano anterior. Em 2009, a dívida em termos brutos voltou a aumentar de forma significativa em valor absoluto (€ 859.332,6 milhares)<sup>1</sup> relativamente ao ano transacto, correspondendo a 23,0% em termos relativos.

O valor líquido da dívida, em 2009, apresenta um acréscimo de 10,1% (€ 74.066,7 milhares), relativamente ao ano anterior. No entanto, e apenas para efeitos de comparabilidade, se excluirmos as provisões constituídas pelo Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira em 2009, que ascenderam € 148.209,8 milhares, o crescimento do valor líquido da dívida de contribuintes seria de 30,3% (€ 222.276,5 milhares).

Em 2007 o IGFSS reconheceu pela primeira vez no Balanço dívidas de cobrança duvidosa e procedeu à constituição das respectivas provisões, dando assim cumprimento ao princípio da prudência. O quadro seguinte evidencia a sua evolução no triénio em análise:

<sup>1</sup> Cresceu € 865.522,1 milhares em 2008 face a 2007.

**Quadro XII.57 – SS – Dívidas de contribuintes – Evolução no triénio 2007/2009**

(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.

Do quadro supra retiram-se as seguintes observações:

- ◆ O montante global bruto das dívidas de contribuintes relevado no Balanço ao longo do triénio em análise apresenta um constante aumento, embora seja visível um ligeiro abrandamento no ritmo de crescimento em 2009 (31,4% de 2006 para 2007, 30,1% de 2007 para 2008 e 23,0% de 2008 para 2009);
- ◆ O valor mais representativo refere-se a *Cobranças em litígio – Contribuintes de cobrança duvidosa* que absorve grande parte do total, representando 76,3% em 2007, 87,2% em 2008 e 89,7% em 2009. Em 2008, as dívidas registadas em “cobranças em litígio” aumentaram cerca de 48,8%, registando uma quebra acentuada desse crescimento em 2009 que se situou em 26,5%. De salientar que, tal como já referido anteriormente, o Centro de Segurança Social da RAM relevou pela primeira vez, em 2009, dívidas de cobrança duvidosa contribuindo, assim, para o acréscimo de € 88.669,7 milhares registado nesta conta;
- ◆ O segundo grupo mais representativo é o de *Contribuintes c/c* que, por representar as dívidas de curto prazo, tem vindo a perder relevância ao longo do triénio (23,7% em 2007, 12,8% em 2008 e 8,6% em 2009), consequência da transferência para Contribuintes de cobrança duvidosa das dívidas em mora há mais de 6 meses. Em 2008, relativamente ao ano anterior, este tipo de dívidas decresceu cerca de 30% (204,0 milhões) e em 2009 o decréscimo foi de 16,8% relativamente a 2008 (80,1 milhões);
- ◆ No ano de 2009 a conta *Cobranças em atraso – Contribuintes de cobrança duvidosa* registou uma variação anómala de € 308,3 milhares para 77.094 milhares (24.906,3%). Este acréscimo teve origem no Centro de Segurança Social da RAM que relevou € 76.068,0 milhares, correspondente ao valor apurado entre a dívida de contribuintes de Entidades Empregadoras e o valor de dívida participada (SEF), que foi totalmente provisionada “(...) por se pressupor que a correspondente dívida é anterior a Maio/2004<sup>1</sup>”, e na transferência do saldo da conta *Contribuintes – Títulos a receber*, no montante de € 718,1 milhares. Este montante, que se encontrava relevado no ISS e no IGFSS foi transferido integralmente, em 2009, para o IGFSS e encontra-se

<sup>1</sup> Informação constante no ponto 6.2 da nota 8.2.36 do Anexo às DF do Centro de Segurança Social da Madeira.



totalmente provisionado<sup>1</sup>. Salienta-se ainda o valor de 308,3 milhares que vem sendo evidenciado na *conta Cobranças em atraso – Contribuintes de cobrança duvidosa* nas demonstrações financeiras da RAA, que de acordo com informação prestada pelo CGFSS da RAA ao IGFSS<sup>2</sup>, se reporta “(...) ao ano de 2004 na sequência da transferência de activos do IGRSS da RAA”, importância também totalmente provisionada;

- ◆ Por último, 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.

## C2) Distribuição das dívidas por instituição da SS e por antiguidade

No quadro seguinte procede-se à distribuição das dívidas de contribuintes pelas instituições de Segurança Social:

**Quadro XII.58 – SS – Contribuintes por instituição – Ano de 2009**

(em milhares de euros)

Dívida de contribuintes (Médio, longo e curto prazos)	IGFSS	RAM	RAA	Total	Variação 2009/08	
					Valor	%
212 – Contribuintes c/c	178.414,2	30.023,2	188.165,9	396.603,3	(80.069,0)	(16,8)
21812 – Cobranças em atraso – Contribuintes de cobrança duvidosa	718,1	76.068,0	308,3	77.094,4	76.068,0	7.411,1
21822 – Cobranças em litígio – Contribuintes de cobrança duvidosa	3.968.015,1	88.669,7	66.923,4	4.123.608,2	863.333,6	26,5
<b>Total no Activo bruto</b>	<b>4.147.147,4</b>	<b>194.760,9</b>	<b>255.397,6</b>	<b>4.597.305,9</b>	<b>859.332,6</b>	<b>23,0</b>
<b>Provisões</b>	<b>3.582.807,1</b>	<b>148.209,8</b>	<b>58.715,2</b>	<b>3.789.732,2</b>	<b>785.266,9</b>	<b>26,1</b>
<b>Variação do total em relação ao ano anterior (%)</b>	<b>28,5</b>	<b>16,6</b>	<b>14,6</b>	<b>23,0</b>		

Fonte: SIF.

Relativamente à distribuição das dívidas de contribuintes pelas instituições de Segurança Social verifica-se que:

- ◆ A instituição mais representativa neste grupo é o IGFSS com 90,2% (€ 4.147,2 milhões) do total, registando um acréscimo de 28,5%, face a 2008, dos quais € 3.968,7 milhões estão registados em dívidas de 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;
- ◆ O Centro de Segurança Social da RAM é a instituição menos representativa, com apenas 4,2% do total de dívidas relativas a contribuintes, com um valor bruto de € 194.760,9 milhares, superior ao evidenciado em 2008 em 16,6%, dos quais € 30.023,2 milhares se referem a dívidas em conta corrente e € 164.737,7 em cobrança duvidosa, representando cerca de 84,6% do total

<sup>1</sup> Estas dívidas decorrem de operações realizadas antes de Dezembro de 2001. Até 31/12/2008 não tinham sido objecto de constituição de provisões. O Tribunal de Contas em sede de Parecer sobre a CGE de 2008 formulou uma recomendação no sentido de se verificar se as situações ainda se mantinham e de se proceder às respectivas alterações caso se mostrasse necessário (Recomendação 74-PCGE/2008, Volume I do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)).

<sup>2</sup> Ofício do IGFSS n.º 17158, de 29/10/2010.

das dívidas da RAM. O valor da provisão constituída corresponde a cerca de 90% do total das dívidas de cobrança duvidosa e tal como o IGFSS também esta situação reflecte a existência de um volume elevado de dívidas com antiguidade superior a 2 anos;

- ◆ O Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da RAA absorve 5,6% de dívidas de contribuintes (€ 255.397,6 milhares). Comparativamente com o final de 2008 estas dívidas registaram um acréscimo de 14,6%. As dívidas de cobrança duvidosa representam apenas 26,3%, situação bastante diferente das duas instituições anteriores, e encontram-se provisionadas em cerca de 87,3%, revelando também que as dívidas de cobrança duvidosa têm uma antiguidade considerável, em alinhamento com o anteriormente referido.

Para o apuramento da dívida em cobrança duvidosa em função da sua antiguidade, o IGFSS solicitou ao Instituto de Informática o cálculo desses valores, indicando os critérios a considerar para a extracção de dados do SEF (respeitando apenas à conta “Cobrança em litígio - Contribuintes de cobrança duvidosa - SEF”). Com estes elementos o IGFSS e as Regiões Autónomas consideraram em dívidas de cobrança duvidosa os valores constantes do quadro seguinte, e nessa medida constituíram as respectivas provisões:

**Quadro XII.59 – SS – Distribuição por antiguidade de “Cobrança em litígio - Contribuintes de cobrança duvidosa - SEF”**

(em euros)

Instituição	De 6 a 12 meses	De 12 a 18 meses	De 18 a 24 meses	Superior a 24 meses	Total
IGFSS	259.937.243,51	258.863.376,80	246.165.826,59	3.203.048.626,66	3.968.015.073,56
RAA	6.096.971,36	5.488.196,10	4.798.733,25	50.539.533,51	66.923.434,22
RAM	11.547.822,60	10.683.990,49	10.099.814,59	56.338.061,60	88.669.689,28
<b>Total</b>	<b>277.582.037,47</b>	<b>275.035.563,39</b>	<b>261.064.374,43</b>	<b>3.309.926.221,77</b>	<b>4.123.608.197,06</b>
<b>Total de provisões constituídas</b>					<b>3.712.637.793,66</b>

Fonte: Elementos disponibilizados pelo II ao IGFSS.

Conforme se verifica do quadro anterior, a dívida em mora há mais de 2 anos é a mais significativa representando cerca 80,3% do total, reflectindo a dificuldade de boa cobrança destes créditos e bem assim, a previsão das perdas potenciais inerentes.

O TC no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008, formulou uma recomendação no sentido da salvaguarda da informação que suporta os registos contabilísticos realizados no âmbito da constituição de provisões para cobrança duvidosa e da prescrição de dívidas, de modo a permitir identificar cada processo e/ou situação que integrou o volume financeiro considerado e avaliar a pertinência e legalidade da sua inclusão<sup>1</sup>.

No exercício económico de 2009, o II e o IGFSS deram acolhimento à recomendação referida, assegurando a salvaguarda da informação necessária à identificação dos processos e das dívidas que foram consideradas em cobrança duvidosa e que integraram o volume financeiro que serviu de base ao cálculo da constituição de provisões, respeitantes a contribuintes. De notar que este ficheiro apenas contém os valores registados na conta “Cobrança em litígio - Contribuintes de cobrança duvidosa - SEF”. Os valores incluídos na conta “Cobranças em atraso – Contribuintes de cobrança duvidosa”, respeitam às

<sup>1</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008, Volume II, págs. XII.109 a XII.113 e Volume I, págs. 239 e 254, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



situações identificadas na análise anterior ao Quadro XII.57 – SS – Dívida de contribuintes – Evolução no triénio 2007/2009.

O quadro seguinte permite verificar a desagregação das provisões/ajustamentos constituídas sobre as contas de contribuintes “Cobrança em litígio - Contribuintes de cobrança duvidosa - SEF” e “Cobranças em atraso – Contribuintes de cobrança duvidosa”, por instituições da Segurança Social:

**Quadro XII.60 – SS – Distribuição das provisões acumuladas sobre dívidas de contribuintes de cobrança duvidosa por antiguidade e por instituição**

(em euros)

Instituição	De 6 a 12 meses	De 12 a 18 meses	De 18 a 24 meses	Superior a 24 meses	Total
IGFSS	64.984.310,88	129.431.688,40	184.624.369,94	3.203.048.626,66	3.582.088.995,88
RAA	1.524.242,84	2.744.098,05	3.599.049,94	50.539.533,51	58.406.924,34
RAM	2.886.955,65	5.341.995,25	7.574.860,94	56.338.061,60	72.141.873,44
<b>Cobranças em litígio - SEF</b>	<b>69.395.509,37</b>	<b>137.517.781,70</b>	<b>195.798.280,82</b>	<b>3.309.926.221,77</b>	<b>3.712.637.793,66</b>
IGFSS				718.102,65	718.102,65
RAA				308.303,39	308.303,39
RAM				76.067.960,05	76.067.960,05
<b>Cobranças em atraso</b>				<b>77.094.366,09</b>	<b>77.094.366,09</b>
<b>Total de provisões para dívidas de cobrança duvidosa</b>				<b>3.387.020.587,86</b>	<b>3.789.732.159,75</b>

Fonte: SIF e Informação do IGFSS.

De acordo com o quadro anterior as provisões para as dívidas em mora há mais de 2 anos representando 89,4% do total. No que respeita às provisões constituídas por instituição, o IGFSS detém o volume mais elevado representando as provisões constituídas para as dívidas mais antigas 89,4% do total das suas provisões enquanto na RAA e na RAM as provisões para as dívidas com maior antiguidade representam 86,6% e 89,3%, respectivamente. Relativamente ao tipo de cobranças duvidosas, o IGFSS detém o maior volume nas *Cobranças em litígio* enquanto a RAM apresenta um valor relevante nas *Cobranças em atraso*, conforme se referiu na alínea C1) deste ponto.

### C3) Dívidas prescritas

Em 2009, para além da constituição de provisões, foi também relevada dívida prescrita no valor de cerca de € 27.521,2 milhares que consubstancia perda de receita para a Segurança Social. Acolhendo a recomendação do Tribunal de Contas formulada no Parecer sobre a CGE de 2008<sup>1</sup>, no sentido de que os créditos prescritos deviam estar devidamente salvaguardados em suportes de informação adequados, que permitam em qualquer momento identificar os processos que os integram, de modo a possibilitar a avaliação da legalidade da prescrição e das diligências realizadas para a recuperação das dívidas. No exercício em análise o II e o IGFSS acautelaram a salvaguarda da informação que permite a identificação dos processos considerados prescritos.

Relativamente a estes créditos prescritos com base no ficheiro disponibilizado ao TC procedeu-se à elaboração do quadro seguinte:

<sup>1</sup> Recomendação 74-PCGE/2008, Volume I, pág. 254 do Parecer sobre a CGE de 2008, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

**Quadro XII.61 – SS – Valor da dívida prescrita em 2009, por SPE**

(em euros)

SPE	Natureza das dívidas	Valor
Aveiro	Contribuições das entidades empregadoras	1.342.654,30
	Contribuições de Trabalhador Independente	134.603,24
	Quotizações	420.007,52
<b>Subtotal</b>		<b>1.897.265,06</b>
Beja	Contribuições das entidades empregadoras	47.737,42
	Contribuições de Trabalhador Independente	28.106,61
	Quotizações	21.374,23
<b>Subtotal</b>		<b>97.218,26</b>
Braga	Contribuições das entidades empregadoras	1.614.125,05
	Contribuições de Trabalhador Independente	71.117,93
	Quotizações	210.847,95
<b>Subtotal</b>		<b>1.896.090,93</b>
Bragança	Contribuições das entidades empregadoras	139.643,31
	Contribuições de Trabalhador Independente	96.288,94
	Quotizações	51.266,99
<b>Subtotal</b>		<b>287.199,24</b>
Castelo Branco	Contribuições das entidades empregadoras	29.954,83
	Contribuições de Trabalhador Independente	65.667,08
	Quotizações	3.828,72
<b>Subtotal</b>		<b>99.450,63</b>
Coimbra	Contribuições das entidades empregadoras	391.472,06
	Contribuições de Trabalhador Independente	469.462,39
	Quotizações	114.796,92
<b>Subtotal</b>		<b>975.731,37</b>
Évora	Contribuições das entidades empregadoras	1.285.207,13
	Contribuições de Trabalhador Independente	118.178,97
	Quotizações	365.079,40
	Coimas	113,2
<b>Subtotal</b>		<b>1.768.578,70</b>
Faro	Contribuições das entidades empregadoras	287.340,99
	Contribuições de Trabalhador Independente	45.560,68
	Quotizações	112.500,71
<b>Subtotal</b>		<b>445.402,38</b>
Guarda	Contribuições das entidades empregadoras	399.047,93
	Contribuições de Trabalhador Independente	64.854,78
	Quotizações	132.161,00
	Coimas	112,23
<b>Subtotal</b>		<b>596.175,94</b>
Leiria	Contribuições das entidades empregadoras	4.872.067,71
	Contribuições de Trabalhador Independente	152.643,62
	Quotizações	1.612.929,82
<b>Subtotal</b>		<b>6.637.641,15</b>
Lisboa	Contribuições	4.712.704,14
	Contribuições de Trabalhador Independente	328.834,02
	Quotizações	1.857.633,85
<b>Subtotal</b>		<b>6.899.172,01</b>
Portalegre	Contribuições	16.125,84
	Contribuições de Trabalhador Independente	37.941,26
	Quotizações	4.797,25
<b>Subtotal</b>		<b>58.864,35</b>
Porto	Contribuições	1.536.343,53
	Contribuições de Trabalhador Independente	196.405,41
	Quotizações	420.418,51
<b>Subtotal</b>		<b>2.153.167,45</b>
Santarém	Contribuições das entidades empregadoras	117.631,37
	Contribuições de Trabalhador Independente	69.439,81
	Quotizações	41.927,98
<b>Subtotal</b>		<b>228.999,16</b>
Setúbal	Contribuições das entidades empregadoras	1.312.092,52
	Contribuições de Trabalhador Independente	687.869,90
	Quotizações	554.446,70
<b>Subtotal</b>		<b>2.554.409,12</b>
Viana do Castelo	Contribuições das entidades empregadoras	108.611,77
	Contribuições de Trabalhador Independente	356.246,12
	Quotizações	15.157,16
<b>Subtotal</b>		<b>480.015,05</b>
Vila Real	Contribuições	26.280,63
	Contribuições de Trabalhador Independente	111.270,89
	Quotizações	10.841,21
	Coimas	85,2
<b>Subtotal</b>		<b>148.477,93</b>
Viseu	Contribuições das entidades empregadoras	186.965,59
	Contribuições de Trabalhador Independente	66.249,57
	Quotizações	44.057,52
	Coimas	93,24
<b>Subtotal</b>		<b>297.365,92</b>
<b>Total</b>		<b>27.521.224,65</b>

Fonte: Informação do IGSS.





A análise do quadro supra permite verificar que:

- ◆ Em 2009, o montante global da dívida prescrita ascendeu a € 27.521,2 milhares, e representa 0,6% do total das dívidas sobre —Contribuintes” relevadas no Balanço em 31 de Dezembro de 2009;
- ◆ Destacam-se as Secções de Processo Executivo (SPE) de Lisboa (com 25,1%) e Leiria (com 24,1%), que, no conjunto, representam 49,2% do valor total das dívidas prescritas;
- ◆ Seguem-se as SPE de Setúbal, Porto, com respectivamente, 9,3%, 7,8% seguidas de Aveiro e Braga, ambas com 6,9%, do valor total das dívidas prescritas;
- ◆ Da análise às dívidas prescritas por natureza constata-se que 67%, no montante de € 18.426,0 milhares respeitam a —Contribuições das entidades empregadoras”, 21,8% (€ 5.994,1 milhares) são relativas a —Quilizações”, 11,3% referem-se a —Contribuições de Trabalhadores Independentes (€ 3.100,7 milhares) e o remanescente a —Coimas” no valor de € 403,87.

#### C4 Dívidas do Sector Público Administrativo (SPA)

De acordo com os dados disponibilizados, as dívidas do SPA à Segurança Social, em 31/12/2009, ascendem a cerca de € 3.864,8 milhares (em 2008 ascendiam a € 4.844,5 milhares), tendo cerca de 49% antiguidade superior a 5 anos (€ 1.892.4 milhares), conforme se visualiza no quadro infra:

Quadro XII.62 – SS – Distribuição por antiguidade das dívidas do SPA

(em euros)

Antiguidade da dívida	Valor		Variação	
	2008	2009	Valor	%
Próprio ano	56.547,59	337.315,10	280.767,51	496,5
1 Ano	33.714,44	378.764,85	345.050,41	1.023,4
2 Anos	258.255,88	23.530,45	(234.725,43)	(90,9)
3 Anos	575.725,12	280.420,92	(295.304,20)	(51,3)
4 Anos	284.374,19	503.898,23	219.524,04	77,2
5 Anos	820.184,68	448.535,40	(371.649,28)	(45,3)
6 Anos	1.579.064,44	475.101,70	(1.103.962,74)	(69,9)
7 Anos	375.897,33	824.404,45	448.507,12	119,3
8 Anos	125.158,94	185.466,29	60.307,35	48,2
9 Anos	109.805,83	63.144,23	(46.661,60)	(42,5)
10 Anos	165.145,61	45.816,97	(119.328,64)	(72,3)
11 Anos	73.863,49	74.904,11	1.040,62	1,4
12 Anos	64.688,74	20.837,75	(43.850,99)	(67,8)
13 Anos	47.703,19	13.935,56	(33.767,63)	(70,8)
14 Anos	31.511,67	23.706,92	(7.804,75)	(24,8)
15 Anos	36.020,03	22.895,50	(13.124,53)	(36,4)
Superior a 15 Anos	206.842,05	142.157,12	(64.684,93)	(31,3)
<b>Total</b>	<b>4.844.503,22</b>	<b>3.864.835,55</b>	<b>(979.667,67)</b>	<b>(20,2)</b>

Fonte: Ficheiro \_Dados SEF\_via CD.xls', enviado à DGTC, por ofício do IGFSS n.º 16337, de 06/10/2010.

Sobre as dívidas do SPA o Tribunal de Contas em sede de Parecer sobre a CGE de 2008 formulou uma recomendação<sup>1</sup> para que se diligenciasse junto das entidades devedoras no sentido de procederem ao pagamento dos valores em dívida. O IGFSS sobre a matéria em apreço informou em Outubro de 2010<sup>2</sup> que “Do universo de contribuintes do SPA com dívida activa em execução fiscal, 78,7% apresentaram reclamação dos valores em dívida após envio de citação pelas Secções de Processo” e que “(...) está a preparar, para Novembro, uma acção de notificação aos contribuintes do SPA no sentido de esclarecer e enquadrar os montantes remanescentes em dívida”.

Não obstante esta informação, a análise aos dados constantes do quadro anterior permite constatar que:

- ◆ A dívida em termos globais decresceu cerca de 20,2% (€ 979,7 milhares) quando comparada com a relevada no ano anterior;
- ◆ Das 17 classes de antiguidade de dívida, espelhadas no quadro supra, 11 registaram decréscimos em relação ao ano transacto, sendo a classe dos 6 anos de antiguidade a mais expressiva em valor absoluto, e 6 classes reflectem acréscimos, verificando-se os mais assinaláveis, em termos relativos, nas dívidas mais recentes.

A decomposição destas dívidas por Secções de Processo Executivo (SPE) da SS, assim como os respectivos valores cobrados em 2009 é apresentada no quadro seguinte:

**Quadro XII.63 – SS – Distribuição das dívidas do SPA por Secções de Processo Executivo**

(em euros)

Secção de Processo Executivo (SPE)	Valor em dívida em 31/12/2008	Valor em dívida em 31/12/2009	Variação 2009/2008	Valor cobrado em 2009	Valor da dívida c/ acordo em 2009	Ano do Acordo
RAA	2.827,82	0,00	(2.827,82)	0,00	0,00	N/A
Aveiro	77.735,87	93.530,04	15.794,17	2.393,39	35.237,42	2009
Beja	11.847,91	14.803,10	2.955,19	0,00	0,00	N/A
Braga	46.866,63	10.877,98	(35.988,65)	341,55	0,00	N/A
Bragança	1.124.082,38	136.616,88	(987.465,50)	0,00	0,00	N/A
Castelo Branco	44.261,01	0,00	(44.261,01)	0,00	0,00	N/A
Coimbra	275.771,10	115.551,01	(160.220,09)	34.910,02	0,00	N/A
Évora	37.060,92	10.797,34	(26.263,58)	0,00	0,00	N/A
Faro	151.934,04	66.609,54	(85.324,50)	0,00	0,00	N/A
Guarda	219.386,61	144.233,41	(75.153,20)	0,00	0,00	N/A
Leiria	21.021,59	340.752,15	319.730,56	110.397,21	329.117,39	2009
Lisboa	787.067,42	989.591,86	202.524,44	1.167,75	0,00	N/A
Portalegre	139.535,91	6.230,88	(133.305,03)	0,00	0,00	N/A
Porto	1.384.861,72	1.658.709,11	273.847,39	17.011,23	0,00	N/A
Santarém	115.840,76	46.641,23	(69.199,53)	0,00	0,00	N/A
Setúbal	256.014,76	187.681,51	(68.333,25)	0,00	0,00	N/A
Viana do Castelo	29.079,78	22.790,33	(6.289,45)	0,00	0,00	N/A
Vila Real	55.140,22	11.081,02	(44.059,20)	0,00	0,00	N/A
Viseu	64.166,77	8.338,16	(55.828,61)	2.798,51	3.506,62	2008
<b>Total</b>	<b>4.844.503,22</b>	<b>3.864.835,55</b>	<b>(979.667,67)</b>	<b>169.019,66</b>	<b>367.861,43</b>	

Fonte: Ficheiro \_Dados SEF\_via CD.xls', enviado à DGTC, por ofício do IGFSS n.º 16337, de 06/10/2010.

<sup>1</sup> Recomendação 75-PCGE/2008, Volume I, pág. 255, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Ofício n.º 17158, de 29/10/2010.



O quadro anterior permite observar o seguinte:

- ◆ Em 2009, de acordo com a distribuição geográfica verifica-se que o valor mais elevado das dívidas do SPA se encontra localizado no norte e centro do País, mais concretamente no distrito do Porto, que apresenta o valor mais elevado, com 42,9% do total, no distrito de Lisboa, com 25,6%, e no distrito de Leiria, com 8,8%;
- ◆ No que respeita à variação homóloga, verifica-se que, em 2009, 14 das 19 SPE reduziram o valor em dívida, com destaque, em termos absolutos, para as SPE de Bragança e de Coimbra e, em termos relativos, para as SPE da RAA e de Castelo Branco, que não registam qualquer valor em dívida, e também a de Portalegre com um decréscimo de 95,5%. Situação inversa espelha o comportamento das SPE de Leiria, Porto e Lisboa que apresentam os acréscimos mais significativos no valor da dívida, com destaque para a SPE de Leiria que em 2009 relativamente a 2008 apresenta uma variação de € 21 milhares para € 340,7 milhares, que em termos relativos é de 1.521%;
- ◆ O valor cobrado em 2009 respeita apenas a cobranças realizadas a contribuintes que em 31/12/2009 ainda tinham dívidas à segurança social, pelo que não é possível concluir com os dados disponibilizados qual o montante cobrado às entidades do SPA relativamente às dívidas existentes em 31/12/2008;
- ◆ Apenas três SPE (Aveiro, Leiria e Viseu) evidenciam a existência de dívida com celebração de acordo, que totaliza € 367,9 milhares. Pese embora represente apenas 9,5% do valor total em dívida esta opção pode significar uma maior garantia de cobrança.

## C5) Cobrança coerciva de dívidas à SS

Por último, não obstante a evidência dos números no que respeita à dívida de contribuintes, é de realçar, pela positiva, os esforços e medidas implementadas no âmbito do Plano de Combate à Fraude e à Evasão Contributiva, lançado pelo Governo, em 2005, que vêm sendo evidenciados nos Relatórios de Actividades do IGFSS<sup>1</sup>. Assim no relatório de 2009 é referido que:

- ◆ Se verificou um crescimento na arrecadação de créditos na ordem de 1% face ao ano anterior, equivalendo a uma cobrança de dívida de € 371,0 milhões. Do valor cobrado € 351 milhões foram arrecadados no âmbito do processo executivo e € 20 milhões no âmbito da recuperação extraordinária, representando um crescimento de 3% e um decréscimo de 24%, respectivamente. Este decréscimo resulta, em grande medida, da reduzida liquidez dos grandes devedores face à crise económica e financeira em curso;
- ◆ Foram celebrados em 2009, no âmbito do processo executivo, acordos com 39.988 empresas, a que corresponde uma dívida em regularização por esta via de cerca de € 376 milhões, superando claramente o objectivo traçado (€ 195 milhões de dívida). O valor cobrado em acordos ascendeu a cerca de € 185 milhões, evidenciando um aumento de cerca de 9% face ao período homólogo anterior;

<sup>1</sup> No Parecer sobre a CGE de 2007, o Tribunal formulou a Recomendação 73-PCGE/2007, Volume I, pág. 213, para que fosse elaborado um Relatório sobre a dívida de contribuintes. No âmbito do acompanhamento do acolhimento das recomendações formuladas no referido Parecer a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social informou em Agosto de 2010 (Ofício n.º 2408, de 19/08/2010) que a mesma se encontra em curso. Em Outubro do mesmo ano aquele relatório ainda não se encontrava concluído de acordo com informação prestada pelo IGFSS.

- ◆ Através da gestão de grandes devedores em medidas de regularização extraordinária e mantendo o foco na viabilização de empresas foram, adicionalmente, celebrados acordos no montante de cerca de € 81 milhões, contribuindo para a manutenção e defesa de 9.924 postos de trabalho. Quer o número de grandes devedores à Segurança Social, quer o peso dessas empresas no que respeita ao número de trabalhadores tem tendência a diminuir devido a uma actuação mais célere dos processos de recuperação da dívida;
- ◆ Durante o ano de 2009 foram ordenadas penhoras de vários tipos de bens, nomeadamente de contas bancárias, de créditos, de veículos e imóveis, que recaíram em 84% dos processos em condições para o efeito;
- ◆ Em 2009, decorrente da actuação das Secções de Processo Executivo, a cobrança executiva foi constituída por cerca de € 27 milhões de pagamentos voluntários após a citação, € 185 milhões de pagamentos de prestações de acordos e aproximadamente € 140 milhões de pagamentos coercivos resultantes de penhoras realizadas e de reversão sobre responsáveis subsidiários<sup>1</sup>.

Além da cobrança de dívidas de contribuintes em execução fiscal relevada no Balanço da CSS, é ainda de registar que, no âmbito da operação de cessão de créditos para efeitos de titularização<sup>2</sup>, iniciada em 2003, foram igualmente realizadas, pelo IGFSS e pela DGCI, cobranças de créditos da Segurança Social cedidos naquele âmbito, por conta da sociedade cessionária, Sagres, SA.

De acordo com a informação constante dos Monthly Servicer Report (MSR)<sup>3</sup> referentes ao ano económico em análise, verifica-se o seguinte:

- ◆ A cobrança de créditos cedidos ascendeu a € 15.039.448,33<sup>4</sup>, dos quais € 7.186.014,32 se referem ao portefólio de créditos da Segurança Social em execução na DGCI e € 7.853.434,01 ao portefólio de créditos da Segurança Social em execução no IGFSS;
- ◆ Deste valor e após deduzido o valor relativo à má cobrança detectada e à provisão para má cobrança, € 14.997.456,50 foram objecto de transferência para a Sagres, SA.

#### D) Utentes

A conta *Utentes c/c* releva os movimentos com os utentes não beneficiários, titulares do direito de uso no âmbito dos serviços prestados pelas instituições do sistema de solidariedade e de segurança social, ou seja, releva as participações pela utilização de serviços e equipamentos sociais em dívida por aqueles.

No quadro a seguir inserido é apresentada a desagregação do saldo desta conta que deverá ser acrescido do saldo da conta 21813 – *Cobranças em atraso – Utentes de cobrança duvidosa* e da conta 21823 – *Cobranças em litígio – Utentes de cobrança duvidosa*, de forma a apurar o montante total das dívidas de —Utentes”, no triénio 2007/2009:

---

<sup>1</sup> Este mecanismo responsabiliza pelo pagamento das dívidas os responsáveis por empresas que abriram falência e não têm bens que possam ser penhorados ou quando as penhoras não foram suficientes para saldar o valor em falta.

<sup>2</sup> Encontra-se em vias de finalização uma auditoria a esta operação realizada pelo Tribunal.

<sup>3</sup> Os montantes apurados e seguidamente evidenciados resultam do somatório dos valores relevados nos MSR relativos ao período compreendido entre 20.12.2008 e 22.12.2009. Com efeito, estes documentos de reporte têm uma periodicidade mensal, mas o período reportado em cada um não coincide integralmente com um mês de calendário.

<sup>4</sup> Neste montante deve ser tomada em consideração a má cobrança detectada no ano, de € 14.051,31 na DGCI e de € 34.722,28 no IGFSS, perfazendo o total de € 48.773,59.



Quadro XII.64 – SS – Evolução 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.

A evolução desta conta, em 2009 face ao ano anterior, evidencia um acréscimo de 48,2%, sendo que 71,0% destas dívidas são consideradas como de cobrança duvidosa, ou seja em mora há mais de seis meses consecutivos, destacando-se o elevado crescimento nas dívidas “Por utilização de equipamentos sociais” (180,8%) e “Por funcionamento de actividades de amas” (58,3%), em “Utentes c/c”, e “Por colocação em famílias de acolhimento” (68,6%) e “Por utilização de equipamentos sociais” (67,6%), em “Utentes de cobrança duvidosa”. O valor provisionado em 2009 representa 74,2% (€ 1.402,3 milhares) do montante das dívidas de cobrança duvidosa.

#### E) Devedores pela execução do orçamento

Em 2009, a conta “Devedores pela execução do orçamento” não regista qualquer valor, dado que o IGFCSS 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 execução do orçamento*, acolhendo assim a recomendação do Tribunal de Contas formulada em sede de Parecer sobre a CGE de 2008<sup>1</sup>.

#### F) Prestações sociais a repor

Em 31/12/2009, o cômputo global do conjunto de prestações sociais a repor ascende a € 531.369,6 milhares, sendo que, sobre 73,5% deste montante, foram constituídas provisões, no valor de € 390.550,5 milhares.

No quadro e gráfico seguintes apresenta-se para o triénio 2007/2009 a desagregação do saldo das *Prestações sociais a repor em conta corrente*, das *Prestações sociais a repor de cobrança duvidosa*, bem como

<sup>1</sup> Recomendação 78-PCGE/2008, Volume I, pág. 257. Para mais desenvolvimentos cfr. o mesmo Parecer, Volume I, págs. 255 e 256, e Volume II, págs. XII.119 e XII.120. disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

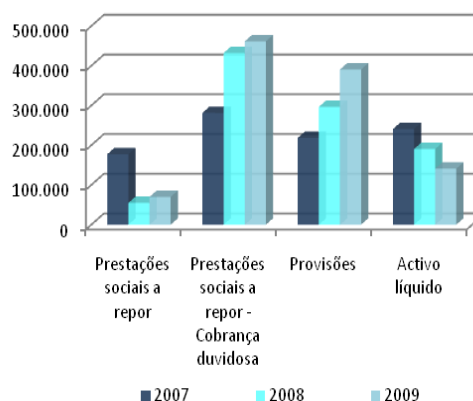
as provisões constituídas segundo a natureza das dívidas, conforme previsto na Circular Normativa n.º 13/2006, de 11 de Agosto, do IGFSS.

**Gráfico XII.13 – SS – Evolução das prestações sociais a repor**

(em milhares de euros)

	2007	2008	2009
Prestações sociais a repor c/c	177.230,4	54.660,5	69.905,2
Prestações sociais a repor – Cobrança duvidosa	281.342,3	431.948,5	461.464,4
Provisões	218.100,9	296.307,0	390.550,5
Activo líquido	240.471,8	190.302,0	140.819,1

Fonte: SIF e CSS de 2007 a 2009.



É de sublinhar que o montante envolvido em “Prestações sociais a repor”, ainda que pouco relevante no âmbito das dívidas de terceiros, tem um peso em termos de Activo líquido de 6,8%. Com a aplicação do princípio da prudência, estes activos são cada vez menos realizáveis, representando, em 2009, o seu valor líquido apenas 26,5% do valor inicial.

Esta conta apresenta um universo de grande dimensão repartido por dívidas materialmente pouco relevantes, quando analisadas pelo valor de cada registo/beneficiário. É uma área que exige cada vez mais uma resposta ao nível do tratamento célere da informação sobre a caducidade do direito às prestações sociais que actualmente está suportada pelas aplicações informáticas processadoras da despesa. Não obstante a evolução ocorrida nestes últimos anos, designadamente, através de deduções de valores em dívida em prestações pagas aos beneficiários, verifica-se um constante aumento das quantias em dívida, com um decréscimo do valor líquido de 20,9% em 2008 relativamente ao período homólogo, e de 26,0% em 2009 face a 2008 o que denota uma fraca recuperação de dívida antiga, dado que o valor da dívida bruta cresceu apenas 6,1% e 9,2% respectivamente, em 2008 e 2009.

O quadro seguinte demonstra a distribuição das dívidas desta natureza segundo o grau de exigibilidade e pelas instituições detentoras dos direitos, em 31 de Dezembro de 2009:

**Quadro XII.65 – SS – Prestações sociais a repor por grau de exigibilidade e por instituição – Ano de 2009**

(em euros)

Grau de exigibilidade	ISS	CAFE Bancários	FCP Cimentos	CPAF Jornalistas	CPP TLP	RAM	RAA	Total no Activo bruto
Médio e L. prazo	401.673.324,66	747.138,66	0,00	75.790,60	63.039,52	4.773.749,20	3.458.679,53	410.791.722,17
Curto prazo	117.190.145,04	89.943,50	11,03	49.658,04	2.701,60	1.826.306,93	1.419.099,97	120.577.866,11
<b>Total do Activo bruto</b>	<b>518.863.469,70</b>	<b>837.082,16</b>	<b>11,03</b>	<b>125.448,64</b>	<b>65.741,12</b>	<b>6.600.056,13</b>	<b>4.877.779,50</b>	<b>531.369.588,28</b>

Fonte: SIF.



A análise do quadro supra sugere as seguintes observações:

- ◆ As dívidas de médio e longo prazo representam 77,3% do valor global em dívida, o que significa que a sua antiguidade é superior a dois anos;
- ◆ Com excepção da FCP Cimentos, a dívida relevada no Balanço é sobretudo de médio e longo prazo, destacando-se no cômputo de cada instituição a Caixa de Previdência do Pessoal dos TLP e a CAFE dos Bancários com os valores em termos relativos mais expressivos (95,5% e 89,3%, respectivamente);
- ◆ O ISS é a instituição com maior expressão financeira, assumindo 97,6% do valor total, dado que se trata 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.

No quadro seguinte apresenta-se a informação relevada no Balanço da CSS no Activo bruto, nas Provisões constituídas e no Activo líquido, por grau de exigibilidade:

**Quadro XII.66 – SS – Prestações sociais a repor por grau de exigibilidade - 2009**

(em euros)

Exigibilidade	Activo Bruto	Dívidas de cobrança duvidosa	Provisões	Activo líquido
Médio e longo prazo	410.791.722,17	410.204.549,91	377.735.541,46	33.056.180,71
Curto prazo	120.577.866,11	51.259.858,04	12.814.965,33	107.762.900,78
<b>Total</b>	<b>531.369.588,28</b>	<b>461.464.407,95</b>	<b>390.550.506,79</b>	<b>140.819.081,49</b>

Fonte: CSS de 2009.

Do total das prestações sociais a repor, em 31 de Dezembro de 2009, no valor de € 531.369,6 milhares, de acordo com a nota 29 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas, 86,8%, no total de € 461.464,4 milhares (em 2008, 88,8%, no montante de € 431.948 milhares), foram consideradas prestações sociais de cobrança duvidosa, o que por si só demonstra o elevado risco que assume esta área. Sobre estas dívidas de cobrança duvidosa foram constituídas provisões no valor de € 390.550,5 milhares, que representam 84,6% daquele montante (em 2008 representavam 68,6%).

O Tribunal em sede de Pareceres sobre as CGE de 2007 e de 2008 formulou recomendações<sup>1</sup> no sentido de que o valor das provisões acumuladas não ultrapassasse o valor das dívidas consideradas de cobrança duvidosa e que estas fossem registadas em contas apropriadas de modo a que as provisões acumuladas surgissem na mesma linha das contas do Balanço. Em 2009 verifica-se que ambas as recomendações foram acolhidas, sendo, contudo, utilizado um método alternativo no que respeita à sua relevação no Balanço por recomendação da Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública. Assim, alegando que as dívidas de —prestações sociais a repor de cobrança duvidosa” e as de —outros devedores de cobrança duvidosa” não se enquadram no agrupamento de

<sup>1</sup> Recomendação 72-PCGE/2007, do Volume I, pág. 212 do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007 e Recomendação 76-PCGE/2008, alínea a) do Volume I, pág. 256 do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008. Para mais desenvolvimentos sobre a matéria cfr. Volume II do Parecer sobre a CGE de 2007, págs. XII.135, XII.136 e XII.138, e Volume II do Parecer sobre a CGE de 2008, págs. XII.122, XII.127 e XII.128, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

clientes, contribuintes e utentes, por força do âmbito da conta —218, e que o modelo de Balanço disposto e publicado no POCISSSS, não permite associar as dívidas de cobrança duvidosa de prestações sociais a repor e de outros devedores de cobrança duvidosa às respectivas provisões acumuladas, a divulgação do montante de dívidas de cobrança duvidosa e o valor das provisões acumuladas associadas a essas contas passou a ser divulgado em nota ao Anexo das Demonstrações financeiras consolidadas.

Sublinha-se que, não obstante se entender que o POCISSSS não previu contas apropriadas para este tipo de dívidas e consequentemente o modelo do Balanço também não o previu, a partir do momento em que se opta pela criação de contas que não respeitam o conteúdo das contas principais, mas que de alguma forma estão mais vocacionadas para a sua relevação, não seria desadequado relevar no Balanço, em linhas a crescer, as contas então criadas. No entanto, salienta-se que a opção tomada permite uma informação mais detalhada e transparente do tipo de dívidas em causa pelo que se recomenda a sua manutenção.

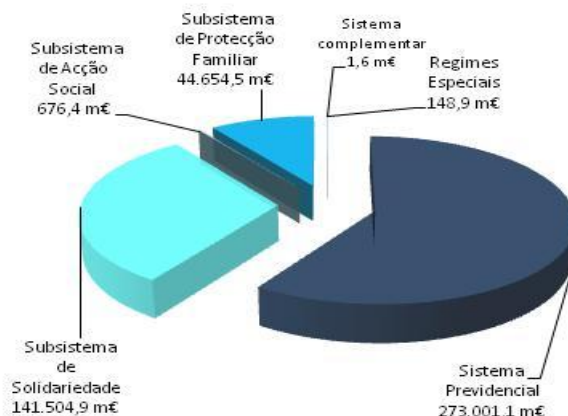
No quadro e gráfico seguintes procede-se à decomposição do saldo da conta de “Prestações sociais a repor de cobrança duvidosa” nos termos da Lei de Bases da Segurança Social, destacando-se o Sistema Previdencial (€ 273.001,1 milhares):

**Quadro XII.67 – SS – “Prestações sociais a repor de cobrança duvidosa” – 31/12/2009**

(em milhares de euros)

Origem da natureza das prestações	Valor	%
<b>Sistema Previdencial</b>	<b>273.001,1</b>	<b>59,2</b>
<b>Sistema de Protecção Social de Cidadania</b>	<b>186.835,8</b>	<b>40,5</b>
Subsistema de Solidariedade	141.504,9	30,7
Subsistema de Acção Social	676,4	0,1
Subsistema de Protecção Familiar	44.654,5	9,7
<b>Sistemas complementares</b>	<b>1,6</b>	<b>0,0</b>
<b>Regimes Especiais</b>	<b>148,9</b>	<b>0,0</b>
<b>Outros</b>	<b>1.477,0</b>	<b>0,3</b>
<b>Total</b>	<b>461.464,4</b>	<b>100</b>

Fonte: SIF e Nota 29 do Anexo às DF consolidadas.



O quadro seguinte explicita o desdobramento da conta (prestações sociais a repor em conta corrente e em cobrança duvidosa) e respectivas provisões constituídas, por instituição:





Quadro XII.68 – SS – “Prestações sociais a repor” por instituições em 31/12/2009

(em euros)

Conta	ISS	CAFE - Bancários	FCP - Cimentos	CPAF - Jornalistas	CPT - TLP	RAM	RAA	Total
Prestações sociais a repor	67.506.268,17	677.115,76	11,03	45.298,23	2.701,60	877.068,64	796.716,90	69.905.180,33
Prestações sociais a repor - Cobrança duvidosa	451.357.201,53	159.966,40	0,00	80.150,41	63.039,52	5.722.987,49	4.081.062,60	461.464.407,95
<b>Total</b>	<b>518.863.469,70</b>	<b>837.082,16</b>	<b>11,03</b>	<b>125.448,64</b>	<b>65.741,12</b>	<b>6.600.056,13</b>	<b>4.877.779,50</b>	<b>531.369.588,28</b>
<b>% Prestações sociais a repor de cobrança duvidosa sobre o total</b>	<b>87,0%</b>	<b>19,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>63,9%</b>	<b>95,9%</b>	<b>86,7%</b>	<b>83,7%</b>	<b>86,8%</b>
Provisões	382.423.644,93	154.120,66	0,00	74.210,29	63.039,52	4.468.979,56	3.366.511,83	390.550.506,79
<b>% das Provisões sobre Prestações sociais a repor de cobrança duvidosa</b>	<b>84,7%</b>	<b>96,3%</b>	<b>0,0%</b>	<b>92,6%</b>	<b>100%</b>	<b>78,1%</b>	<b>82,5%</b>	<b>84,6%</b>

Fonte: SIF e contas das Instituições.

Da análise do quadro anterior pode concluir-se o seguinte:

- ◆ O ISS apresenta € 518.863,5 milhares nesta rubrica, 97,6% em termos relativos do valor global das —Prestações sociais a repor” em termos brutos, das quais € 67.506,3 milhares referem-se a dívidas registadas em conta corrente e € 451.357,2 milhares registadas como cobrança duvidosa. O montante provisionado é de € 382.423,6 e representa 84,7 % sobre a cobrança duvidosa;
- ◆ A Região Autónoma da Madeira em 31 de Dezembro de 2009 apresentava um saldo de € 6.600,1 milhares em termos brutos, dos quais € 877,1 milhares respeitam a dívidas relevadas em conta corrente, e cerca de € 5.723 milhares registados em cobrança duvidosa sobre os quais foram constituídas provisões no montante de cerca de € 4.469 milhares, isto é, cobrem 78,1% daquele valor;
- ◆ Segue-se a Região Autónoma dos Açores que regista € 4.877,8 milhares em —Prestações sociais a repor”, em que 83,7% no montante de € 4.081,1 milhares, encontram-se relevadas como de cobrança duvidosa e provisionadas em 82,5%, e € 796,7 milhares registadas como dívidas de conta corrente. Segundo a nota 8.2.32 do Anexo às Demonstrações financeiras da RAA “*Em 2009, foi efectuada uma regularização de grande significado em alguns saldos das contas de prestações a repor por beneficiários, derivado a divergências entre os saldos apurados na aplicação que assegura a gestão das contas correntes de beneficiários – Sistema Integrado de Conta Corrente (SICC) e os saldos apurados em 31-12-2009 no Sistema Financeiro da Segurança Social (SIF). A regularização foi efectuada na conta 592 – Regularizações de Grande significado de acordo com o POCISSSS*”.

Para melhor percepção dos montantes envolvidos apresenta-se no quadro seguinte a desagregação das dívidas de cobrança duvidosa e das correspondentes provisões, de acordo com as contas divisionárias de “Terceiros – Prestações sociais a repor”:

## Quadro XII.69 – SS – Provisões de “Prestações sociais a repor” por natureza, em 31/12/2009

(em euros)

Natureza das prestações	Total das Prestações sociais a repor	Prestações sociais a repor em cobrança duvidosa		Provisões		Peso das dívidas de cobrança duvidosa no total da dívida	Total líquido
		Valor	Peso %	Valor	Grau de cobertura na cobrança duvidosa		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(2)	(6)=(2)/(1)	(7)=(1)-(4)
Subsídio de desemp./Social de desemprego	181.879.102,83	158.232.516,76	34,3	137.301.413,14	86,8	87,0	44.577.689,69
RMG / RSI	81.371.879,33	73.926.345,45	16,0	65.573.221,35	88,7	90,8	15.798.657,98
Pensões	49.187.898,77	47.106.304,09	10,2	43.472.713,17	92,3	95,8	5.715.185,60
Subsídio de doença	69.772.385,63	59.735.831,96	12,9	48.192.573,87	80,7	85,6	21.579.811,76
Subsídio familiar/ AF a crianças e jovens	45.920.228,82	36.893.350,06	8,0	26.498.211,82	71,8	80,3	19.422.017,00
Subsídio de maternidade	5.750.515,58	4.708.503,73	1,0	3.928.691,39	83,4	81,9	1.821.824,19
Complemento por deficiência	8.945.716,01	7.638.973,01	1,7	5.734.258,31	75,1	85,4	3.211.457,70
Complementos sociais	7.221.123,71	6.027.773,27	1,3	5.028.513,91	83,4	83,5	2.192.609,80
Subsídio de tuberculose	574.369,52	547.477,70	0,1	486.693,86	88,9	95,3	87.675,66
Subsídio de assistência a menores	821.685,61	170.686,54	0,0	147.646,07	86,5	20,8	674.039,54
Subsídio de paternidade	102.158,65	93.812,06	0,0	74.633,95	79,6	91,8	27.524,70
Ação social	728.248,37	676.412,70	0,1	629.247,22	93,0	92,9	99.001,15
Regimes especiais	156.561,18	148.881,20	0,0	130.611,77	87,7	95,1	25.949,41
Outros/Subsistema de solidariedade	72.623.573,68	61.532.447,76	13,3	50.124.932,82	81,5	84,7	22.498.640,86
Outros	6.316.272,68	4.025.091,66	0,9	3.227.144,14	80,2	63,7	3.089.128,54
<b>Total do SIF</b>	<b>531.371.720,37</b>	<b>461.464.407,95</b>	<b>100</b>	<b>390.550.506,79</b>	<b>84,6</b>	<b>86,8</b>	<b>140.821.213,58</b>
<b>Diferença -Verbete n.º 5<sup>1</sup></b>	<b>(2.132,09)</b>	<b>0,00</b>		<b>0,00</b>			
<b>Total na CSS/2009</b>	<b>531.369.588,28</b>	<b>461.464.407,95</b>	<b>100,0</b>	<b>390.550.506,79</b>			

Fonte: SIF e Nota 29 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas.

Da análise do quadro anterior, confrontando os valores provisionados com os montantes em dívida de cobrança duvidosa e os valores totais em dívida de cada prestação, destaca-se o seguinte:

- ◆ Do agregado das prestações sociais indevidamente pagas, destacam-se os Subsídios de desemprego e social de desemprego, o Rendimento mínimo garantido/Rendimento social de inserção<sup>2</sup>, o Subsídio de doença, as Pensões e o Subsídio familiar/Abono de família a crianças e jovens, que no conjunto representam 80,6% das prestações indevidamente pagas;
- ◆ O conjunto das prestações sociais indevidamente pagas de cobrança duvidosa encontram-se provisionadas em mais de 84,6% do valor total das prestações sociais a repor e estas provisões variam entre 71,8% e 93,0% quando consideradas individualmente por natureza, o que indicia que grande parte das dívidas já se encontram provisionadas a 100%, logo com antiguidades superiores a 2 anos;

<sup>1</sup> Procedimento de consolidação decorrente da integração das massas patrimoniais do CNPRP no ISS. Anulação dos saldos das contas do Balanço.

<sup>2</sup> A Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, revogou o Rendimento mínimo garantido previsto na Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, e criou o Rendimento social de inserção.



- ◆ O subsídio de desemprego e social de desemprego, no conjunto, apresentam a maior expressão financeira (€ 181.879,1 milhares), ascendendo a provisão a 86,8%, do montante considerado como dívida de cobrança duvidosa (67,9%, em 2008), o que evidencia uma maior dificuldade de recuperação, face ao elevado montante destas prestações relevado em cobrança duvidosa (87%). Constata-se ainda, que estas dívidas constituídas em 2009 ultrapassaram o valor registado em 2008 em aproximadamente 9,6% (+€ 15.920,5 milhares);
- ◆ O rendimento mínimo garantido/rendimento social de inserção, segunda maior parcela em dívida, cujo montante em 31 de Dezembro de 2009 ascende a € 81.371,9 milhares (+6,4% e + € 4.884,4 milhares respectivamente em termos relativos e absolutos, relativamente ao período homólogo de 2008) exhibe, em termos relativos, uma provisão de 88,7% do total das dívidas consideradas de cobrança duvidosa, atingindo estas últimas 90,8% do total em dívida. Estas prestações sendo atribuídas a beneficiários com condições económicas mínimas, muitas vezes com problemas de exclusão e carência de valores de cidadania, assumem-se desde logo de recuperação difícil<sup>1</sup>;
- ◆ As pensões indevidamente pagas de cobrança duvidosa, que representam 95,8% do montante total das pensões a repor (incluindo pensões provisórias e complementos de pensão), cujo cômputo total em 2009 atingiu o montante de 49.187,9 milhares, diminuíram 6,7% em relação ao valor apurado em 2008. Não obstante, face à despesa processada e paga neste tipo de prestação do Sistema de Segurança Social<sup>2</sup>, o seu valor não é tão relevante como nas restantes prestações/subsídios;
- ◆ O subsídio de doença cujo montante indevidamente pago foi de € 69.772,4 milhares, ascendendo a provisão a 80,7% do montante considerado como dívida de cobrança duvidosa (€ 59.735,8 milhares), evidencia um aumento de 12,4% face ao valor registado em 2008, decorrente do reforço da fiscalização da situação de doença e da aplicação da legislação entretanto aprovada sobre a matéria;
- ◆ O subsídio de família/Abono de família a crianças e jovens, cujo montante indevidamente pago em 2009 foi de € 45.920,2 milhares, apresenta um acréscimo € 13.805,2 milhares, isto é + 43% que o valor registado no período homólogo de 2008, e evidencia que, dos € 36.893,4 milhares considerados de cobrança duvidosa, 71,8% encontram-se provisionados;
- ◆ A conta —Otros/Subsistema de Solidariedade” evidencia um saldo em 31 de Dezembro de 2009 de € 72.623,6 milhares, que representa 13,3% das prestações sociais a repor, o qual necessita de melhor divulgação sobre a natureza das dívidas aí registadas;
- ◆ Por último, salienta-se que não se encontra relevado nas demonstrações financeiras do Fundo de Garantia Salarial o valor de € 31.091,13, relativo a prestações sociais a repor, que teve origem nos pagamentos indevidos que ocorreram no ano de 2007 em consequência de um erro ocorrido na interface FGS/SICC<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Segundo os dados disponibilizados pelo ISS, – a partir de 2005, a fiscalização, que antes era "aleatória", passou a ser dirigida a ~~grupos~~ grupos de risco potencial mais elevado” - famílias ~~mais~~ mais numerosas” e com ~~rendimentos~~ rendimentos mais baixos” - e, por isso, mais ~~permeáveis~~ permeáveis à utilização indevida” do Rendimento social de inserção, cfr. [www.seg-social.pt](http://www.seg-social.pt).

<sup>2</sup> A despesa com pensões ascendeu em 31 de Dezembro de 2009 a € 13.464.650,4 milhares, superando em € 646.498,4 milhares, isto é +5,04%, o valor pago no período homólogo de 2008 (€ 12.818.152,0 milhares).

<sup>3</sup> O Relatório de Gestão do Fundo de Garantia Salarial de 2008 divulga que “(...) Conforme referido no Relatório de Gestão de 2007, dos 188 trabalhadores que receberam por duplicação no interface FGS/SICC, o valor total de 1.052.642,26 €, apenas 6 não efectuaram a devolução dos valores pagos indevidamente” Também o Relatório de Gestão de 2009 divulga que “Ainda não foi possível, no decurso de 2009, recuperar o valor de 31.091,13 €, pago indevidamente no ano de 2007 (...)”.

### G) Outros devedores

Incluem-se nesta conta os saldos de diversos devedores que não se enquadram nas restantes contas do grupo patrimonial —Dívidas de terceiros”, totalizando os mesmos no exercício de 2009, o montante global de € 1.177.989,7 milhares, depois de efectuados os movimentos de anulação das dívidas activas e passivas. Verifica-se, assim, um crescimento de 15,3%, em termos brutos, relativamente ao ano de 2008.

De acordo com o princípio da consistência, em regra não devem ser alteradas as políticas contabilísticas de um exercício para o outro; se isso acontecer e a alteração tiver efeitos materialmente relevantes, tal deve ser referida no Anexo às Demonstrações financeiras. Neste contexto, para uma análise comparativa do Activo de 2009 com os exercícios económicos anteriores deve ter-se em atenção o referido no Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas. Assim:

- ◆ Por um lado, conforme consta na nota 6 e 29 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas, o IGFSS transferiu as dívidas relevadas nesta conta no FGS, para a conta “*Cientes*”, relativas a dívidas de entidades empregadoras à Segurança Social, resultantes de pagamentos 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;
- ◆ Por outro, também conforme consta da mesma nota 6 do referido Anexo, o IGFCSS em 2009 transferiu da conta 259x – *Devedores e credores pela execução do orçamento – conta de controlo*, onde registava todos os valores pendentes de liquidação entre as fases do processamento e a fase da liquidação da despesa e da receita, para a conta 2689994 – *Valores pendentes de liquidação – Títulos*, dando acolhimento a uma recomendação do TC<sup>1</sup>.

Apresenta-se no quadro e gráfico seguintes a evolução de “*Outros devedores*”, observando-se, para o triénio 2007/2009, um aumento de 33,1%, em termos brutos, e 69,6% em termos líquidos. Esta disparidade de crescimento em termos de Activo bruto e Activo líquido deriva da transferência das dívidas do Fundo de Garantia Salarial para a conta de “*Cientes*”, uma vez que o valor das dívidas daquele Fundo são provisionadas a 100%, o que provoca um impacto relevante ao nível do Activo líquido.

---

<sup>1</sup> Recomendação 78-PCGE/2008, Volume I, alínea a) do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008, pág. 257, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

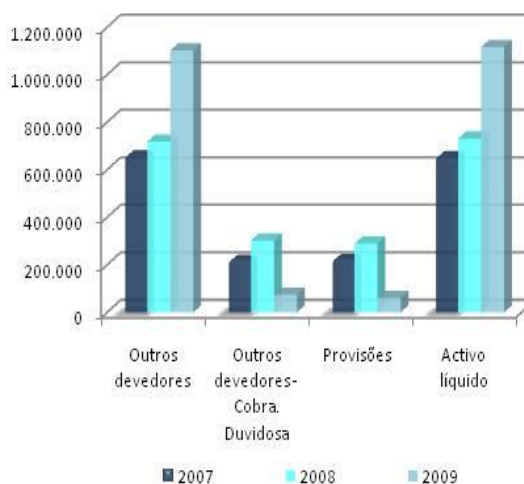


*Handwritten signature*

Quadro XII.70 – SS – Evolução da conta de “Outros devedores”

(em milhares de euros)

	2007	2008	2009
Outros devedores	662.980,5	719.089,4	1.102.968,3
Outros devedores – Cobr. 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 - Verbetes 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 DF consolidadas e Dossier de consolidação.

No quadro seguinte apresenta-se a informação relevada no Balanço da CSS e no Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas relativa ao Activo bruto, Dívidas de cobrança duvidosa, Provisões e Activo líquido, por grau de exigibilidade:

Quadro XII.71 – SS – “Outros devedores” por grau de exigibilidade - 2009

(em euros)

Exigibilidade	Activo bruto	Dívidas de cobrança duvidosa	Provisões	Activo líquido
Outros devedores – Médio e longo prazo	278.024.297,69	65.034.925,21	58.695.775,81	219.328.521,88
Outros devedores – Curto prazo	899.965.414,00	9.986.502,99	2.496.625,77	897.468.788,23
<b>Total</b>	<b>1.177.989.711,69</b>	<b>75.021.428,20</b>	<b>61.192.401,58</b>	<b>1.116.797.310,11</b>

Fonte: Balanço da CSS e Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas.

A análise aos elementos do quadro permite retirar as seguintes conclusões:

- ◆ As dívidas de *Outros devedores* são maioritariamente de curto prazo (76,4%), situação inversa à verificada em todos os grupos de contas até aqui analisadas, cuja preponderância são as dívidas de longo prazo;
- ◆ As dívidas de cobrança duvidosa representam apenas 6,4% do valor total em dívida, não obstante as dívidas de médio e longo prazo representarem cerca de 23,6% do Activo bruto, situação que resulta da relevação na conta de outros devedores de dívidas do Estado e de outros entes públicos, as quais nos termos do POCISSSS não são consideradas de cobrança duvidosa;
- ◆ As provisões no seu conjunto representam cerca de 81,6% do valor total das dívidas de cobrança duvidosa, assumindo as constituídas para fazer face a dívidas de cobrança duvidosa de longo prazo 90,3% daquelas dívidas, o que evidencia que a sua maioria já permanece em dívida há mais de 2 anos;

- ◆ O Activo líquido representa 94,8% do Activo bruto, facto que numa primeira análise é indiciador de um fraco risco de incobabilidade. Porém, tal não se verifica totalmente, dado que se encontram registadas nesta conta dívidas à Segurança Social por parte do Estado e de outros entes públicos com antiguidade bastante considerável, conforme se verá mais adiante.

Sobre a relevação no Balanço de dívidas de cobrança duvidosa de Outros devedores e a sua associação às respectivas provisões dá-se aqui por integralmente reproduzido o referido sobre a matéria na Alínea

#### F) Prestações sociais a repor.

O quadro infra evidencia a desagregação do saldo das contas “Outros devedores” e de “Outros devedores de cobrança duvidosa” por instituições credoras e respectivas provisões acumuladas, a 31 de Dezembro de 2009:

**Quadro XII.72 – SS – “Outros devedores” por instituição**

(em euros)

Entidades	Outros devedores			
	Activo bruto 31-12-2009	De cobrança duvidosa	Provisões acumuladas	Activo líquido em 31-12-2009
IGFSS	738.058.103,85	70.390.884,92	57.178.256,68	680.879.847,17
ISS	626.545.405,30	2.993.666,59	2.809.372,71	623.736.032,59
II	23.974,44	0,00	0,00	23.974,44
IGFCSS	265.634.182,42	0,00	0,00	265.634.182,42
FSS	571.855,49	571.855,49	571.855,49	0,00
RAA	1.699.208,54	0,00	0,00	1.699.208,54
RAM	1.325.254,73	1.016.866,08	632.916,70	692.338,03
CAFE - Bancários	3.493,39	0,00	0,00	3.493,39
CPP - TLP	88.652.877,04	0,00	0,00	88.652.877,04
Outras instituições	120,23	0,00	0,00	120,23
<b>Total do SIF</b>	<b>1.722.514.475,43</b>	<b>74.973.273,08</b>	<b>61.192.401,58</b>	<b>1.661.322.073,85</b>
<b>Movim. de eliminação de dívidas activas e passivas</b>	<b>(544.524.763,74)</b>	-	-	<b>(544.524.763,74)</b>
<b>Movimento de consolidação na RAM</b>		<b>46.467,94</b>		
<b>Movimento de consolidação na RAA</b>		<b>1.687,18</b>		
<b>Total consolidado</b>	<b>1.177.989.711,69</b>	<b>75.021.428,20</b>	<b>61.192.401,58</b>	<b>1.116.797.310,11</b>
<b>Total na CSS</b>	<b>1.177.989.711,69</b>	<b>75.021.428,20</b>	<b>61.192.401,58</b>	<b>1.116.797.310,11</b>

Fonte: SIF e Contas das Instituições.

Sobre o quadro supra salienta-se o seguinte:

- ◆ Os movimentos de consolidação das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores representam ajustamentos prévios realizados através da reclassificação de dívidas relevadas em contas patrimoniais de “Outros devedores c/c”, com antiguidade superior a um ano, como “Dívidas de cobrança duvidosa”. Não obstante a imaterialidade dos valores em causa os movimentos registados nas demonstrações financeiras da RAM e da RAA deveriam ser acompanhados da respectiva constituição de provisões de pelo menos 50% sobre o valor reclassificado;



- ◆ As dívidas de cobrança duvidosa estão basicamente concentradas no IGFSS que detém cerca de 93,9% daqueles créditos sobre terceiros, tendo constituído provisões no valor de € 57.178,3 milhares, que representam 81,2% do valor das dívidas consideradas de cobrança duvidosa por aquela Instituição;
- ◆ O FSS, embora com valor não muito significativo no conjunto total das dívidas, releva todo aquele valor como dívidas de cobrança duvidosa, o que reflecte o mais elevado risco de incobrabilidade, uma vez que se encontram provisionadas a 100%.

Tal como já foi referido, a conta “*Outros devedores*” releva créditos da segurança social sobre o Estado, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais que, pela sua natureza, não são considerados de cobrança duvidosa, nos termos do ponto 2.7.1 das Considerações técnicas do POCISSSS, e como tal não são provisionados. Em 2009, estas dívidas correspondiam a 18,0% do saldo da conta —*Outros devedores*” em termos brutos.

**Quadro XII.73 – SS – Créditos sobre entidades públicas**

(em euros)

Instituição devedora	Natureza da dívida	Montante em dívida em 2009	Montante em dívida em 2008
Ministério da Saúde	Dívida à CPT dos TLP relativa a encargos com a saúde	88.652.877,04	88.652.877,04
CPP dos CF de Benguela	Empréstimos do IGFSS	5.714.939,29	5.714.939,29
DRSS da RAA	Dívida ao IGFSS relativa a Fundo de Desemprego	1.825.029,00	1.825.029,00
Ministério da Saúde	Indemnização do Estado às Misericórdias – (IGFSS)	406.086,33	406.086,33
Ministério da Defesa Nacional	Dívida ao IGFSS relativa ao Fundo dos Antigos Combatentes	27.883.871,44	29.082.785,94
Ministério da Agricultura e Pescas	Dívida ao IGFSS relativa à aplicação do Decreto-Lei n.º 159/2001, de 18 de Maio	84.519.452,26	84.519.452,26
DAFSE	Ações de formação profissional com suporte no FSE	2.887.049,13	2.887.706,81
Ministério da Justiça	Dívida ao CSS da RAM relativa a taxas de justiça	266,80	266,80
Direcção-Geral do Tesouro	Dívida ao IGFSS relativa à Convenção CECA	283.095,59	283.095,59
	<b>Total</b>	<b>212.172.666,88</b>	<b>213.372.239,06</b>

Fonte: Nota 31 do Anexo às Demonstrações financeiras da CSS de 2009 e SIF.

Todas estas dívidas encontram-se relevadas na contabilidade do IGFSS com excepção da dívida do Ministério da Justiça e foram publicitadas na nota 31 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas.

A dívida do Ministério da Defesa Nacional relativa ao —Fundo dos Antigos Combatentes” no valor de € 27.883.871,44 foi relevada pela primeira vez em 2008 (€ 29.082.785,94) e respeita a encargos previstos no artigo 11.º da Lei n.º 9/2002, de 11 de Fevereiro, pagos pela segurança social durante o período de 2004 a 2006<sup>1</sup>. À semelhança do ocorrido em 2008, a Lei do Orçamento do Estado para

<sup>1</sup> Nos termos do artigo 16.º da Lei n.º 3/2009, de 13 de Janeiro, “*O financiamento dos encargos decorrentes da aplicação da Lei n.º 9/2002, de 11 de Fevereiro, do Decreto-Lei n.º 160/2004, de 2 de Julho, e da Lei n.º 21/2004, de 5 de Junho, bem como da presente Lei, é suportado pelo Orçamento do Estado, com excepção dos relativos ao período anterior à entrada em vigor da presente lei que são da responsabilidade do Ministério da Defesa Nacional, através da Lei da Programação de Infra-Estruturas Militares*”. Assim, só a partir de 2010 os encargos atrás referidos passarão a ser encargo do OE. Todavia, este Orçamento já terá suportado os encargos relativos aos anos de 2007 a 2009. Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, págs. XII.130 e XII.131, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

2009, Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, vem referir no artigo 4.º, n.º 5, alínea a) que “*O produto da alienação e oneração do património do Estado pode, até 100%, ser destinado: a) No Ministério da Defesa Nacional, ao reforço do capital do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, bem como à regularização dos pagamentos ao abrigo das Leis 9/2002, de 11 de Fevereiro, e 21/2004, de 5 de Junho, e do Decreto-Lei n.º 160/2004, de 2 de Julho, pela Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA, I.P.), e pelo orçamento da segurança social (...)*”. Neste contexto o Ministério da Defesa Nacional transferiu para a segurança social em 2009 o montante de € 1.198.914,50.

A dívida da responsabilidade do Ministério da Agricultura e Pescas, no montante de € 84.519.452,26, respeita às medidas específicas aplicáveis às taxas contributivas dos produtores agrícolas, no âmbito do Decreto-Lei n.º 159/2001, de 18 de Maio, e que se traduzem, entre outras, na dispensa do pagamento de 50% da taxa contributiva durante o período máximo de 36 meses, nos termos do artigo 4.º daquela disposição legal. O artigo 12.º do mesmo diploma refere que o financiamento da medida de apoio é “*(...) assegurado pelo orçamento do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, o qual transferirá, anualmente, para o orçamento da segurança social, nos termos a fixar pela Lei do Orçamento do Estado, o montante global correspondente à sua aplicação, apurado no exercício orçamental anterior*”. O Tribunal nos Pareceres sobre a CGE de 2006<sup>1</sup> e de 2007<sup>2</sup> formulou recomendações no sentido de se promoverem as diligências necessárias junto do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas com vista à demonstração do apuramento da dívida. Sobre este assunto, na nota 31 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas é referido o seguinte: “*A Dívida do Ministério da Agricultura no montante de 84.519.452,26 euros decorrente da aplicação do Decreto-Lei n.º 159/2001, de 18 de Maio encontra-se em fase de reapuramento pela Segurança Social*”<sup>3</sup>. No âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007, a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social informa<sup>4</sup> que “*No âmbito da Dispensa Parcial de Contribuições – Dec. Lei n.º 159/2001, de 18 de Maio, as Instituições de Segurança Social têm vindo a envidar todos os esforços no sentido de se apurar a dívida criada no período de 2001 a 2004. No entanto, não foi ainda possível consubstanciar de forma cabal o apuramento do montante em dívida*”.

Na auditoria realizada pelo Tribunal de Contas à área de devedores (não contribuintes) à Segurança Social<sup>5</sup> este corroborou o juízo que vinha expressando em sucessivos Pareceres sobre as CGE quanto à análise da conta 268 – *Outros devedores*, que evidencia situações que se reportam a um passado remoto no tempo e que, em certos casos, não mereceram a devida atenção quer dos órgãos de direcção das instituições da segurança social, quer de sucessivos membros do Governo, sendo objecto de recomendação por parte do TC, no sentido da sua resolução.

São exemplos desta situação as dívidas a seguir mencionadas:

- ◆ Da Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral (APPC) ao FSS, na quantia de € 99.759,58, e ao IGFSS, no montante de € 69.160,26, que remontam a 1987 e 1989, respectivamente, em que os órgãos de direcção destas instituições e o ISS desenvolveram diligências junto da APPC no sentido de chegar a acordo sobre o ressarcimento destes valores, informando o IGFSS, em Outubro de 2008, que a “*(...) APPC considera que são devidas rendas por utilização do imóvel e dos equipamentos (...) a partir da data em que o CDSS Lisboa passou a gerir o Centro de Reabilitação*” estando em curso, no ISS, uma análise com vista ao apuramento dos valores “*(...) devidos pelo*

<sup>1</sup> Recomendação 93-PCGE/2006, Volume I, do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006, pág. 258.

<sup>2</sup> Recomendação 75-PCGE/2007, Volume I, do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2007, pág. 213.

<sup>3</sup> Na nota 8.2.2. do Anexo às Demonstrações financeiras do IGFSS de 2008 era referido que “*foi efectuado novo apuramento por parte do II, IP do valor da redução da taxa. Encontra-se em fase de análise no ISS, IP./II, IP/IGFSS, IP*”.

<sup>4</sup> Ofício n.º 2408, de 19/08/2010.

<sup>5</sup> Relatório n.º 16/07 – 2.ª S, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).





ISS à APPC, de forma a equacionar a hipótese de regularizar pelo menos parte da dívida da APPC ao IGFSS e ao FSS, por encontro de contas com aqueles valores”. Em Setembro de 2010, o IGFSS comunicou ao Tribunal as diligências que têm efectuado junto do ISS<sup>1</sup>. Nesta última diligência solicitou a “(...) a apresentação de um plano de recuperação dos fundos adiantados à APPC, sendo que o IGFSS reitera o seu natural interesse em, conjuntamente com ISS, IP analisar as diferentes hipóteses equacionadas e a sua operacionalização”, informando o ISS<sup>2</sup> que “(...) que o processo foi remetido ao Gabinete de Assuntos Jurídicos e Contencioso do ISS em 07/10/2010, solicitando Parecer com máxima urgência”.

- ◆ Do Ministério da Saúde à Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto, no montante de € 88.652.877,04 e ao IGFSS, no valor de € 406.086,33, que se reportam a 1994, e a 1981 e 1982, respectivamente, em que aquele Ministério:
  - ◇ Para a primeira situação solicitou<sup>3</sup> ao MTSS “(...) o reconhecimento da prescrição da dívida, nos termos da Lei, considerando o tempo entretanto decorrido e o facto das alegadas dívidas nunca terem sido reconhecidas nas sucessivas contas do Serviço Nacional de Saúde.”; e
  - ◇ Para a segunda situação propôs<sup>4</sup> ao mesmo Ministério “(...) dar por quitada a eventual dívida existente”, atendendo “(...) ao período de tempo decorrido, o montante em causa (...)” e o facto do Relatório não ser “(...) conclusivo quanto ao devedor (...)”.

Em Agosto de 2010, a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social informou que “No que concerne às situações pendentes de decisão relativas às dívidas da Administração Central e Regional, foi obtido parecer jurídico, o qual se encontra em fase de apreciação”<sup>5</sup>.

- ◆ Da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela, no valor de € 5.714.939,29, e da actual Direcção Regional do Trabalho e Qualificação Profissional, dos Açores, na quantia de € 1.825.029,00, ao IGFSS, cujas antiguidades se reportam aos períodos de 1989 a 1993 e de 1981 a 1984, respectivamente. Em Agosto de 2010 a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social ofereceu a resposta acima referida;
- ◆ Da Sociedade Mecânica Setubalense, Lda. ao ISS, no montante de € 312.902,05<sup>6</sup>. Esta situação encontrava-se a aguardar decisão judicial. Em Junho de 2007, o CD de Setúbal recebeu

<sup>1</sup> Ofícios n.ºs 11151, de 07/07/2008, 11505, de 13/07/2009, 13380, de 14/08/2009, 9295, de 27/05/2010, e n.º 13835, de 19/08/2010.

<sup>2</sup> Informação prestada ao IGFSS e comunicada ao Tribunal por este último Instituto, através do ofício n.º 17508, de 05/11/2010.

<sup>3</sup> Ofício n.º 188, de 9/01/2008, do Gabinete do Secretário de Estado da Saúde.

<sup>4</sup> Ofício n.º 4347, de 11/05/2007, do Gabinete do Ministro da Saúde.

<sup>5</sup> O Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, em Novembro de 2008, informou o TC que estas situações ainda se encontravam “(...) a ser objecto de avaliação jurídica”. Em Outubro de 2009, o Secretário de Estado da Segurança Social sobre a mesma situação informa que “Foi solicitada a elaboração de um parecer jurídico pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP no sentido de avaliar da exequibilidade legal do Orçamento da Segurança Social poder ser ressarcido das dívidas referidas nas Recomendações (...)” e acrescenta que “Esse parecer elenca as dívidas em concreto que poderão estar prescritas e que assim deixariam de constar da Conta da Segurança Social, assim como aquelas em que a Segurança Social poderá ainda exigir a sua regularização”, referindo, por último, que “(...) atendendo a que o XVIII Governo Constitucional deverá entrar em funções a curto prazo, entende-se que a tomada de decisões ou diligências no sentido da regularização das dívidas referidas, ou de prescrição das mesmas, deverá ser submetida à avaliação do próximo Ministro com tutela da Segurança Social”.

<sup>5</sup> Valor relevado na contabilidade do ISS.

<sup>6</sup> Valor relevado na contabilidade do ISS.

€ 416.571,53, valor proveniente do rateio da falência<sup>1</sup> daquela Sociedade. Todavia, este montante não foi suficiente para regularizar a dívida que ascendia a € 728.312,19. Em Outubro de 2010, o ISS refere<sup>2</sup>, que “*De acordo com informação obtida hoje do Cdist de Setúbal o processo de falência já se encontra findo, com acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, pelo que, irão ser tomadas as devidas diligências para a regularização do saldo remanescente ainda existente*”.

Persistem, ainda, por regularizar as dívidas a seguir indicadas e que aguardam decisão judicial:

- ◆ Da SOEMES – Fabrico de Fios e Cabos Condutores de Electricidade, SA, ao IGFSS, no valor de € 58.653,64, constituída em Abril de 2002<sup>3</sup>. Na nota 16<sup>4</sup> do Anexo às Demonstrações financeiras o IGFSS refere o seguinte “*Mantém-se em contencioso o valor de 58.653,64 euros. Referentes a juros, na sequência da penhora accionada pela Caixa Económica Montepio Geral sobre o IGFSS, no ano de 2002, decorrente de um contrato de mútuo para salvaguarda de um empréstimo contraído pela indústria SOEMES – Fabrico de Fios e Cabos Condutores de Electricidade, SA*”;
- ◆ Da Associação para o Desenvolvimento Comunitário (ADESCO) ao ISS (Centro Distrital do Porto), no montante de € 207.253,34, cuja antiguidade remonta a 1998. No seguimento das recomendações formuladas em sede de auditoria do TC<sup>5</sup>, o Conselho Directivo do ISS, informou, em Setembro de 2009<sup>6</sup>, que se realizou “*(...) no dia 16 de Julho de 2009 a audiência preliminar nos autos (...) nos termos e para os efeitos do artigo 508.º A, n.º 1 e 2, do CPC. Ao que tudo indica não será realizada audiência de discussão e julgamento nos referidos autos, pelo que se aguarda pela prolação da sentença*”, situação que se mantinha inalterada em Outubro de 2010<sup>7</sup>.

#### 12.4.2.1.2.2 – Disponibilidades

O grupo patrimonial “*Disponibilidades*” representa 79,7% do Activo líquido do Balanço consolidado, evidenciando um crescimento de 6,4% relativamente ao período homólogo anterior, uma variação menos significativa, comparando com os dados dos períodos anteriores.

O quadro seguinte evidencia a evolução dos saldos de disponibilidades à data do Balanço, no triénio 2007/2009, desagregados pelas suas principais contas:

---

<sup>1</sup> Facto que contribuiu para que o TC considerasse que o procedimento de eventual responsabilidade financeira poderia vir a extinguir-se, nos termos do n.º 1 do artigo 69.º da Lei n.º 98/97, dado que a SS poderia vir a ser ressarcida da importância em dívida num futuro próximo, salientando-se a existência de um processo que corre termos no Supremo Tribunal de Justiça.

<sup>2</sup> Informação prestada ao IGFSS e comunicada ao Tribunal por este último Instituto, através do ofício n.º 15987, de 11/10/2010.

<sup>3</sup> Ver mais desenvolvimentos sobre este assunto no ponto 12.4.2.1.2.2 – Disponibilidades – Garantias e Avais.

<sup>4</sup> Descrição das responsabilidades das entidades incluídas na consolidação por avais e garantias pessoais prestadas, desdobrando-as de acordo com a natureza destas e mencionando expressamente as garantias reais.

<sup>5</sup> Auditoria Orientada à Área de Devedores (não contribuintes) à Segurança Social (Relatório n.º 16/2007 – 2.ª Secção), disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>6</sup> Ofício n.º 58484, de 15/09/2009.

<sup>7</sup> Ofício n.º 15987, de 11/10/2010.



Quadro XII.74 – SS – Evolução das “Disponibilidades” na CSS

(em milhares de euros)

Contas	2007	2008	2009	Peso %	Variação 2008/07		Variação 2009/08	
					Valor	%	Valor	%
Títulos negociáveis	6.610.252,9	7.642.905,2	8.264.324,0	77,0	1.032.652,3	15,6	621.418,8	8,1
IGFCSS/FEFSS	6.610.252,9	7.542.905,2	8.264.324,0		932.652,3	14,1	721.418,8	9,6
IGFSS	0,0	100.000,0	0,0		100.000,0	100,0	(100.000,0)	(100)
Depósitos em instituições financeiras e Caixa	2.521.468,2	2.444.569,3	2.473.185,4	23,0	(76.898,9)	(3,0)	28.616,1	1,2
Depósitos em instituições financeiras	2.515.508,9	2.437.456,3	2.467.795,4		(78.052,6)	(3,1)	30.339,1	1,2
IGFSS	1.696.575,8	1.777.990,8	1.625.350,7		81.415,0	4,8	(152.640,1)	(8,6)
IGFCSS/FEFSS	574.942,1	456.416,7	693.624,1		(118.525,4)	(20,6)	237.207,4	52,0
Restantes instituições	243.991,0	203.048,8	148.820,6		(40.472,8)	16,8	(54.228,2)	(26,7)
Caixa	5.959,3	7.113,0	5.390,0		1.153,7	19,4	(1.723,0)	(24,2)
<b>Total</b>	<b>9.131.721,1</b>	<b>10.087.474,5</b>	<b>10.737.509,4</b>	<b>100</b>	<b>955.753,5</b>	<b>10,5</b>	<b>650.034,9</b>	<b>6,4</b>
<b>Total do Activo líquido (valor publicado na CGE)</b>	<b>11.512.794,9</b>	<b>12.447.144,1</b>	<b>13.473.262,30</b>					
<b>Total do Activo líquido (valor corrigido)</b>	<b>11.597.314,3</b>	-	-					
<b>% do Total de Disponibilidades/Total do Activo líquido</b>	<b>78,7</b>	<b>81,0</b>	<b>79,7</b>					

Fonte: Contas da Segurança Social.

Decorre da análise que 77% das disponibilidades do sistema estão aplicadas em “Títulos negociáveis” e 23% respeitam a “Depósitos em instituições financeiras” e “Caixa”.

Nesta área desempenham importância reforçada as seguintes instituições intervenientes:

- ◆ O IGFCSS que, nos termos do Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio, 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, de que se destaca a gestão do FEFSS e das disponibilidades financeiras que lhe sejam afectas;
- ◆ O IGFSS cujas principais competências foram reiteradas no Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de Maio, designadamente quanto a exercer as funções de tesouraria única do sistema de segurança social, a rendibilizar os excedentes de tesouraria e a contrair os financiamentos necessários ao equilíbrio financeiro do sistema<sup>1</sup>. Em 2009, o IGFSS contraiu um empréstimo de curto prazo junto do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP), no valor de € 88 milhões, para fazer face aos atrasos nas transferências do Fundo Social Europeu relativos ao QREN, gerando um encargo com juros no valor de 54,6 milhares<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Nos termos do n.º 2 do artigo 48.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, o IGFSS “(...) só pode realizar operações de financiamento mediante autorização do Governo (...)”. O Decreto-Lei de execução orçamental de 2009 (Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março) no artigo 63.º refere que “(...) O IGFSS, IP fica autorizado a (...) contrair empréstimos de curto prazo que se mostrem necessários à execução do Orçamento (...)”.

<sup>2</sup> O empréstimo foi contraído em Agosto e amortizado em Setembro.

Em resultado da análise às DF das entidades consolidadas e documentação apresentada na prestação de contas e de consulta ao SIF, extraem-se as observações seguintes:

#### A) Títulos negociáveis

Em *Títulos negociáveis* são registadas as aquisições de títulos com o objectivo de rendibilizar excedentes de tesouraria por períodos inferiores a um ano. Em 31/12/2009, o saldo global ascendeu a € 8.264,3 milhões, sendo no seu todo, responsabilidade do IGFCSS. O quadro seguinte apresenta a evolução da composição da conta desagregada por tipo de produto:

**Quadro XII.75 – SS – Evolução de “Títulos negociáveis”**

(em milhares de euros)

Conta	2007		2008		2009		Δ 2009/2008	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Ações	1.132.141,5	17,1	1.200.503,9	15,7	1.340.106,7	16,2	139.602,8	11,6
Obrigações e títulos de participação	194.616,7	2,9	170.998,3	2,2	122.857,7	1,5	(48.140,6)	(28,2)
Títulos da dívida pública	4.997.024,0	75,6	5.667.856,1	74,2	6.116.411,9	74,0	448.555,8	7,9
Outros títulos	40.000,0	0,6	25.000,0	0,3	9.500,0	0,1	(15.500,0)	(62,0)
Outras aplicações de tesouraria	246.470,7	3,7	578.546,9	7,6	675.447,7	8,2	96.900,8	16,7
<b>Total</b>	<b>6.610.252,9</b>	<b>100</b>	<b>7.642.905,2</b>	<b>100</b>	<b>8.264.324,0</b>	<b>100</b>	<b>621.418,8</b>	<b>8,1</b>

Fonte: Contas do IGFCSS e IGFCSS de 2007 a 2009.

Observa-se uma variação positiva de 8,1% em relação ao período homólogo anterior. A análise desta área pela importância que reveste é apresentada no tocante à sua caracterização no ponto 12.9 – Património financeiro do IGFCSS. Contudo, em termos de análise das contas no Balanço, face aos dados apresentados, é de sublinhar o seguinte:

- ◆ A parcela dominante desta carteira é constituída por *Títulos da Dívida Pública – Mercado* no valor de € 6.116,4 milhões e regista um acréscimo de 7,9% relativamente a 2008, representando 74% da totalidade dos títulos relevados na CSS em 2009;
- ◆ A rubrica *Outros títulos* integra, em 31/12/2009, exclusivamente, Papel Comercial emitido pela REFER em 2009, no total de € 9.500 milhares, os quais geraram um rendimento de € 10.454,75. Este tipo de aplicações tem perdido importância, não apresentando relevância financeira no grupo de títulos negociáveis;
- ◆ *Outras aplicações de tesouraria*, no valor de € 675,4 milhões, que correspondem a 8,2% do total destes activos e evidenciam uma tendência crescente desde há vários anos.

#### B) Depósitos em instituições financeiras e Caixa

As contas *Depósitos em instituições financeiras e Caixa*, totalizam € 2.473,2 milhões, integrando na sua composição as disponibilidades das instituições do sistema segundo a respectiva natureza, isto é, *Depósitos em instituições financeiras* (depósitos a prazo com 36,4% e depósitos à ordem com 63,4%) e *Caixa* (0,2%). Em 31/12/2009, observa-se, no conjunto, um aumento de € 28.616,1 milhares na liquidez do Sistema – 1,2%, face ao ano anterior, contrariamente ao que ocorreu em 2008, o qual apresentou uma diminuição de 3% relativamente ao ano precedente.



# Tribunal de Contas

*Handwritten signature and initials in blue ink.*

O quadro seguinte apresenta a distribuição das disponibilidades do sector pelas instituições detentoras segundo a respectiva natureza:

**Quadro XII.76 – SS – Distribuição de “Depósitos em Instituições financeiras e Caixa”, por Instituições – 2009/2008**

(em euros)

Instituições	Caixa	Depósitos à ordem	Depósitos a prazo	Total de Depósitos e Caixa em 2009	%	Total de Depósitos e Caixa em 2008
IGFSS	551.061,83	952.205.696,84	673.145.000,00	1.625.901.758,67	65,74	1.778.341.623,85
ISS	4.167.480,78	11.979.138,15	0,00	16.146.618,93	0,65	21.271.010,45
DAISS	0,00	3.394.957,01	0,00	3.394.957,01	0,14	9.733.349,07
FESSP da Banca dos Casinos	0,00	719.895,09	15.700.000,00	16.419.895,09	0,66	18.750.325,84
II	0,00	549.450,55	0,00	549.450,55	0,02	505.520,14
CNPRP	0,00	385.063,02	0,00	385.063,02	0,02	391.982,97
FGS	0,00	1.587,34	0,00	1.587,34	0,00	54.144,86
CPPCPR Marconi	23.735,46	0,00	0,00	23.735,46	0,00	22.457,46
IGFCSS	1.025,88	547.424.076,64	146.200.000,00	693.625.102,52	28,05	456.417.263,87
RAM	375.261,26	21.308.876,11	0,00	21.684.137,37	0,88	21.623.656,20
RAA	271.341,97	33.069.218,20	65.000.000,00	98.340.560,17	3,98	137.033.024,00
Restantes instituições	128,05	492.444,38	0,00	492.572,43	0,02	424.957,56
<b>Total SIF+Contas</b>	<b>5.390.035,23</b>	<b>1.571.530.403,33</b>	<b>900.045.000,00</b>	<b>2.476.965.438,56</b>	-	<b>2.444.569.316,27</b>
<b>Movimentos de consolidação (DAISS e CNPRP)</b>		<b>(3.780.020,03)</b>		<b>(3.780.020,03)</b>		
<b>Total na CSS de 2009</b>	<b>5.390.035,23</b>	<b>1.567.750.383,30</b>	<b>900.045.000,00</b>	<b>2.473.185.418,53</b>	<b>100</b>	<b>2.444.569.316,33</b>
<b>% em 2009</b>	<b>0,2</b>	<b>63,4</b>	<b>36,4</b>	<b>100</b>		
<b>Total na CSS de 2008</b>	<b>7.113.044,15</b>	<b>742.155.272,18</b>	<b>1.695.301.000,00</b>	<b>2.444.569.316,33</b>		
<b>% em 2008</b>	<b>0,3</b>	<b>30,4</b>	<b>69,3</b>	<b>100</b>		

Fonte: SIF.

De acordo com o quadro supra, para este grupo patrimonial, constata-se o seguinte:

- ◆ *Caixa* – com um total de € 5.390,0 milhares, apresenta um decréscimo de 24,2% no valor de € 1.723,0 milhares. Conforme se espelha no Quadro XII.76, o ISS é a entidade detentora da maioria destes activos, com 77,3 % do total. No quadro seguinte desagregam-se os valores pelas várias componentes que integram o saldo de Caixa, em 31 de Dezembro, de acordo com as contas do POCISSSS destinadas ao seu registo, relativamente ao triénio de 2007/2009:

(em euros)

Caixa e Equivalentes de caixa		2007	2008	2009
111	Caixa	278.872,98	161.220,25	246.954,00
112	Tesouraria	861.775,34	785.548,37	1.372.663,60
116	Contribuições e juros de mora a depositar	4.812.875,05	5.990.239,06	3.614.198,62
118	Fundo de Maneio	5.802,03	176.036,47	156.219,01
<b>Total</b>		<b>5.959.325,40</b>	<b>7.113.044,15</b>	<b>5.390.035,23</b>

Fonte: SIF.

Em face do quadro supra salienta-se que:

- ◇ O valor mais relevante respeita à componente *Contribuições e juros de mora a depositar*, que, em 2009, representa cerca de 67,1% dos valores em Caixa, apresentando uma diminuição de 39,7% (€ 2.376,0 milhares) face a 2008. Esta componente respeita a valores recebidos nas tesourarias do ISS, que abrangem todas as zonas do Continente, e nas tesourarias dos centros de prestações pecuniárias da RAA, provenientes de recebimentos de contribuições e juros de mora realizados pelos contribuintes nos últimos dias do ano e que posteriormente serão depositados em contas do IGFSS. As contribuições e juros de mora cobrados na RAM são contabilizados na conta de *Tesouraria*;
- ◇ O valor respeitante a Fundo de maneiio apresenta uma diminuição relativamente ao período homólogo anterior, na ordem dos 11,3%, e que corresponde a € (-)19.817,46 em valor absoluto. A quase totalidade dos fundos de maneiio respeitam ao ISS ascendendo a € 155.747,3, o que corresponde a 99,7% do total, e significa que nem todos os fundos de maneiio foram repostos no final do ano<sup>1</sup>.

Em sede de contraditório o ISS alega que “(...) *nem todas as reposições efectuadas à data de 31.12.2009 foram realizadas através da conta 118, verificando-se a reposição de muitos valores directamente nas tesourarias GT(112) e por depósito em conta bancária do ISS (contas 121)*” e que “*A diminuição apresentada relativamente ao período homólogo do valor do fundo de maneiio deve-se, por um lado, à redução dos montantes atribuídos a alguns fundos de maneiio, e, por outro, à extinção de outros fundos de maneiio*”.

Sublinha-se que os fundos de maneiio devem ser constituídos no início do exercício e repostos no final desse mesmo exercício. Se a opção foi a utilização da conta 118 – Fundos de Maneiio isso pressupõe que no acto da sua constituição a referida conta foi debitada por contrapartida de uma conta de depósitos à ordem. Ora, se a reposição foi efectuada através de depósito bancário (nas contas 121) ou na tesouraria GT (112) então a conta 118- Fundos de maneiio deveria ter sido regularizada, apresentando saldo zero no final do ano.

- ◆ *Depósito à ordem* – De acordo com os valores apurados no SIF e tendo em conta os ajustamentos efectuados em sede de consolidação, o montante de depósitos à ordem em 31/12/2009, era de € 1.567,8 milhões disperso pelas instituições do sistema, que face a 2008, evidencia um acréscimo de 111,2% (825,6 milhões). Porém, em termos globais o valor dos depósitos em instituições financeiras apenas exhibe um acréscimo de 1,2%, uma vez que o incremento verificado nos depósitos à ordem foi, em grande medida, compensado com uma redução substancial dos depósitos a prazo de 46,9% (menos 795,3 milhões). Relativamente às instituições salienta-se o seguinte:
  - ◇ O IGFSS é a instituição que detém o volume mais elevado do total de depósitos à ordem (60,7%), tendo este tipo de aplicações crescido em termos homólogos cerca de 228,7% (€ 662,4 milhões), seguida do IGFSS/FEFSS que representa cerca de 34,9% do total destas aplicações financeiras, exibindo também um acréscimo de 64,7% (€ 215,0 milhões). A concentração destes activos nestas duas instituições vai ao encontro das suas missões;
  - ◇ As Regiões Autónomas assumem a terceira e quarta posição do volume financeiro neste tipo de disponibilidades, constatando-se que a RAA manifesta um significativo decréscimo na ordem dos 54,8% (€ 40,1 milhões);
  - ◇ O ISS, enquanto instituição mais relevante ao nível da despesa, tendo a seu cargo todas as prestações sociais na área geográfica do Continente e ainda as pensões das RA, representa

---

<sup>1</sup> O ISS, em 2009, detém 521 FM sendo, em Novembro, o total dos seus *plafonds* no valor de € 429.420,91.



apenas 0,8% (€ 12,0 milhões). Este tipo de disponibilidades tem vindo a perder importância no Instituto<sup>1</sup>, consequência da centralização iniciada em 2007 e também da política instituída no sentido de devolução de excedentes ao IGFSS;

- ◇ O FGS apresenta um valor pouco significativo (€ 1.587,34). À semelhança de outras instituições que integram o perímetro de consolidação da conta da segurança social os excedentes são devolvidos ao IGFSS. Sobre este procedimento o Tribunal em sede de auditoria realizada aquele 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, recomendação que ainda não se encontra implementada<sup>3</sup>;
- ◇ O DAISS e o CNPRP foram objecto de extinção e integração no ISS com efeitos a partir de 01/03/2009<sup>4</sup>, situação que explica a anulação dos valores inscritos nos balanços das duas entidades em sede de consolidação, relativamente aos depósitos à ordem.
- ◆ *Depósitos a prazo* – As disponibilidades depositadas a prazo no sistema bancário ascendem, em 31/12/2009, ao montante de € 900 milhões, representando 36,4% do total evidenciado no Balanço da CSS. O Quadro XII.77 reflecte o peso relativo de cada instituição detentora deste tipo de disponibilidades e a sua variação face ao período homólogo.

**Quadro XII.77 – SS – “Depósitos a prazo” em 31/12/2009**

(em milhares de euros)

Entidades	2008		2009		Variação %
	Valor	%	Valor	%	
IGFSS	1.488.276,00	87,8	673.145,0	74,8	(54,8)
IGFCSS	124.000,00	7,3	146.200,0	16,2	17,9
FEESP da Banca dos Casinos	18.525,00	1,1	15.700,0	1,7	(15,2)
RAA	64.500,00	3,8	65.000,0	7,2	0,8
<b>Total</b>	<b>1.695.301,00</b>	<b>100</b>	<b>900.045,0</b>	<b>100</b>	<b>(46,9)</b>

Fonte: SIF.

Tal como nos depósitos à ordem o IGFSS é a entidade que possui o maior volume neste tipo de aplicações, representando 74,8%, seguindo-se o IGFCSS/FEFSS com cerca de 16,2%. Em termos homólogos o comportamento destas duas entidades é inversa. Assim, a primeira reduz acentuadamente este tipo de aplicações (54,8%) enquanto a segunda acusa uma subida não muito significativa (17,9%).

No cumprimento de um dos seus objectivos – rendibilizar os excedentes de tesouraria – o IGFSS efectua diariamente aplicações financeiras junto das instituições bancárias que operam no mercado

<sup>1</sup> O saldo de depósitos à ordem nos últimos 3 anos são os seguintes: 2006 € 68,4 milhões; 2007 € 34,5 milhões e 2008 € 15,0 milhões.

<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)

<sup>3</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.4.2.2.1 – Fundos próprios deste Parecer.

<sup>4</sup> Cfr. ponto 12.2 – O Orçamento e a Conta.

português. Assim, de acordo com a informação disponibilizada, o IGFSS, à data do Balanço, detinha um portefólio de 20 aplicações financeiras (56 aplicações em 2008) cujo montante total ascendeu a € 673,1 milhões ( 1.488,3 milhões em 2008), aplicadas por períodos de imobilização, que oscilam entre os 6 e 57 dias, o que permitiu obter uma taxa de rendibilidade média de 3,4%. Em termos comparativos, em 2008, as aplicações financeiras vivas em 31/12/2008, num total de € 1.488,3 milhões, registaram uma taxa média de 6,7% para períodos, entre os 19 e os 106 dias.

**Quadro XII.78 – SS – Rendibilidade média das Aplicações financeiras do IGFSS activas, em 31/12/2009**

(em euros)

Títulos negociáveis	2007			2008			2009		
	Valor das aplicações	Juros	Taxa média ilíquida	Valor das aplicações	Juros	Taxa média ilíquida	Valor das aplicações	Juros	Taxa média ilíquida
<b>Depósitos de Curto Prazo</b>									
BES	125.700.000,00	649.754,16	6,2%	450.465.000,00	1.977.529,39	6,5%	143.050.000,00	224.869,36	3,4%
BANIF	120.350.000,00	1.018.467,01	6,1%	187.925.000,00	944.650,81	6,8%	27.000.000,00	20.400,00	4,6%
BPN	114.940.000,00	1.768.186,71	5,9%	73.895.000,00	1.351.555,82	7,2%	-	-	-
Millennium BCP	203.050.000,00	1.011.729,17	6,0%	413.790.000,00	3.011.847,27	7,0%	262.510.000,00	415.053,35	3,5%
BPI	133.855.000,00	2.044.466,48	5,8%	-	-	-	-	-	-
Banco Popular	464.850.000,00	2.743.221,84	6,5%	129.265.000,00	703.359,95	6,5%	76.281.000,00	139.848,50	3,3%
Banco Santander Totta	-	-	-	-	-	-	79.490.000,00	64.526,52	4,1%
CGD	7.600.000,00	32.291,63	4,8%	77.460.000,00	1.273.676,39	6,2%	481.000,00	304,63	0,4%
CGD - VID e LAN	479.000,00	5.884,52	4,9%	481.000,00	4.689,75	3,9%	-	-	-
FINIBANCO	106.750.000,00	1.270.450,56	6,0%	117.235.000,00	650.012,91	6,9%	17.685.000,00	15.518,59	3,5%
Montepio Geral	115.250.000,00	593.147,57	6,4%	37.760.000,00	682.825,67	6,2%	66.648.000,00	115.510,98	3,4%
<b>Total</b>	<b>1.392.824.000,00</b>	<b>11.137.599,65</b>	<b>6,3%</b>	<b>1.488.276.000,00</b>	<b>10.600.147,96</b>	<b>6,7%</b>	<b>673.145.000,00</b>	<b>996.031,93</b>	<b>3,4%</b>

Fonte: IGFSS.

Sobre a gestão das disponibilidades do sector refere-se que, não obstante, nos termos da lei, a gestão unificada dos recursos financeiros da Segurança Social caber ao IGFSS assegurando a arrecadação das contribuições e dos demais recursos financeiros, bem como, o abastecimento diário de todas as instituições e serviços do Sistema, tal não prejudica a importância do projecto de concretização da Tesouraria Única da Segurança Social que objectiva, assim, a optimização da gestão dos fundos públicos para o universo das entidades abrangidas pelo OSS.

Todavia, ainda não foi publicado o diploma legal que regulamenta o enquadramento e funcionamento da tesouraria única, tendo o Tribunal vindo a recomendar em sucessivos Pareceres a necessidade de conclusão das diligências com vista à publicação do referido diploma legal<sup>1</sup>.

### C) Garantias e Avais

No que respeita às garantias e avais da responsabilidade da segurança social o Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas divulga dois tipos de garantias a saber:

<sup>1</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.2.5 – Conta da Segurança Social.





## C1) Carta de conforto

*“O IGFCSS, IP, na exclusiva qualidade de entidade gestora do FEFSS, comprometeu-se por conta deste, por carta de conforto datada de 24.07.2008, dirigida à CGD, SA, a exercer todas as diligências ao seu alcance para que a FINPRO cumpra pontualmente as suas obrigações decorrentes de um contrato de financiamento de GBP 11.153.433,82 negociado junto da CGD, designadamente, dotar a FINPRO, na proporção detida (10,01%), dos meios financeiros necessários para que o cumprimento daquela responsabilidade, ou, alternativamente, promover a realização de uma Assembleia-Geral da FINPRO que delibere o aumento de capital em valor suficiente para dotar a FINPRO de meios financeiros suficientes para o cumprimento daquelas responsabilidades”.*

No âmbito da auditoria ao IGFCSS o Tribunal considerou que o acto de concessão de garantia à carta de conforto praticado pelos membros do Conselho Directivo do IGFCSS não está em conformidade com o regime legal instituído para as garantias pessoais do Estado e de outras pessoas colectivas de direito público<sup>1</sup>.

Em sede de contraditório, o Instituto informa 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 (...)”*.

## C2) Penhor

*“Mantém-se em contencioso o valor de 58.653,64 euros, referente a juros, na sequência da penhora accionada pela Caixa Económica Montepio Geral sobre o IGFSS, no ano de 2002, decorrente de um contrato mútuo para a salvaguarda de um empréstimo contraído pela Industria SOEMES – Fabrico de Fios e Cabos Condutores de Electricidade, SA”.*

O Tribunal tem vindo a relatar em sucessivos Pareceres a existência deste penhor, tendo esta matéria sido objecto de auditoria na qual se concluiu que o IGFSS 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<sup>2</sup>. No entanto, em 2009, é a primeira vez que é mencionado no Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas a existência deste penhor.

## D) Comparação dos saldos entre documentos de prestação de contas

O Quadro XII.79. reflecte os saldos iniciais e finais de disponibilidades constantes do MFC e do Balanço (depósitos em instituições financeiras e caixa) em 2008 e 2009:

<sup>1</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção – disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. Relatório n.º 16/2007 – 2.ª Secção – disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

**Quadro XII.79 – SS – Comparação do saldo de Disponibilidades do Balanço e do MFC**

(em euros)

	Balanço 2009	MFC 2009	Diferença
<b>Saldo inicial de 2009</b>	<b>2.444.569.316,33</b>	<b>2.450.819.370,18</b>	<b>(6.250.053,85)</b>
Depósitos em instituições financeiras	2.437.456.272,18	2.444.569.316,33	
Caixa	7.113.044,15		
Menos-valia potencial de câmbio do IGFCSS	-	6.250.053,85	
<b>Saldo final de 2009</b>	<b>2.473.185.418,53</b>	<b>2.472.605.881,59</b>	<b>579.536,94</b>
Depósitos em instituições financeiras	2.467.795.383,30	2.473.185.418,53	
Caixa	5.390.035,23		
Mais-valia potencial de câmbio do IGFCSS		(579.536,94)	

Fonte: Contas da Segurança Social.

O quadro anterior evidencia que os saldos iniciais e finais das disponibilidades apresentados no Balanço e no MFC não são coincidentes, diferença que deriva do facto do IGFCSS<sup>1</sup> contabilizar o cômputo das mais e menos valias potenciais de câmbio em depósitos à ordem.

**E) Comparação entre os saldos comprovados pelas instituições de crédito e os saldos do razão**

De forma a reconciliar os valores patentes no Balanço em depósitos à ordem a 31 de Dezembro de 2009 com os reflectidos na contabilidade à mesma data, analisou-se a documentação que, nos termos da Instrução n.º 1/2004 – 2.ª Secção do TC, publicada no DR II Série, n.º 38, de 14 de Fevereiro de 2004, integrou a prestação de contas do IGFCSS, do IGFCSS e do ISS, instituições que, no conjunto, detêm 94,5% dos depósitos bancários (96,4% - depósitos à ordem e 91,0% - depósitos a prazo).

O quadro seguinte reflecte o valor em depósitos à ordem, certificado com certidão emitida pelo banco/extracto bancário, e o valor contabilístico apresentado no Balanço das três instituições em análise:

(em euros)

Instituições	Saldo bancário	Movimento de reconciliação	Saldo contabilístico reflectido no Balanço	Saldo contabilístico reflectido nas reconciliações bancárias	Saldo calculado em sede de Parecer	Diferenças	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)+(2)	(6)=(3)-(5)	(7)=(4)-(5)
IGFCSS	546.957.293,48	466.783,16	547.424.076,64	547.424.076,64	547.424.079,64	0,00	0,00
IGFSS	944.813.199,14	7.197.330,18	952.205.696,84	952.205.696,84	952.010.529,32	195.167,52	195.167,52
ISS	168.068.412,98	156.089.274,83	11.979.138,15	11.979.138,15	11.979.138,15	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>1.659.838.905,60</b>	<b>(148.425.161,49)</b>	<b>1.511.608.911,63</b>	<b>1.511.608.911,63</b>	<b>1.511.413.744,11</b>	<b>195.167,52</b>	<b>195.167,52</b>

Fonte: Comprovativos emitidos pelas Instituições de crédito, Balancetes do Razão, Mapas de reconciliação bancária e SIF.

<sup>1</sup> O valor das mais e menos-valias potenciais de diferenças de câmbio apenas teve reflexo nas contas patrimoniais de *Depósitos à ordem* e de proveitos e custos *Diferenças de câmbio*, não dando origem a qualquer recebimento ou pagamento e, por conseguinte, sem reflexo no MFC. Deste modo, o valor do saldo inicial do MFC em 2009 é superior ao valor do saldo de disponibilidades (caixa e bancos) evidenciado no Balanço, na importância € 6.250.053,85 e o final é inferior em € 579.536,94.



Relativamente às instituições analisadas, conforme se constata o valor depositado ascende a € 1.659,8 milhões a que corresponde um valor contabilístico de € 1.511,6 milhões, reflectido nos Balanços das instituições.

Da análise cruzada dos documentos de prestação de contas<sup>1</sup>, complementada com a informação constante do SIF, e das correspondentes certidões bancárias<sup>2</sup> resulta o seguinte:

◆ No IGFSS:

- ◇ Não foram apresentadas certidões bancárias correspondentes a 13 contas registadas no razão geral. Destas contas, 12, no valor total de € 194.838,02<sup>3</sup>, encontram-se relevadas na síntese das reconciliações bancárias do SIF, mas não na síntese das reconciliações bancárias que integra a conta de gerência. A conta restante, com o n.º 1219101801, no valor de € 329,50, encontra-se registada quer na síntese das reconciliações bancárias do SIF, quer na síntese das reconciliações bancárias remetida com a conta de gerência.
- ◇ Os responsáveis informam que os valores anteriormente referidos não foram incluídos na síntese das reconciliações bancárias porquanto o “saldo firme” era igual ao “saldo de reconciliação”, e ainda que se trata de contas das ex-Delegações cujas contas bancárias se encontram canceladas desde 2004, não existindo certidões emitidas pelos Bancos, nem extractos. No entanto, algumas das situações já foram colmatadas durante o ano de 2010, permanecendo por regularizar apenas 3 contas bancárias, no montante de € 77.501,02<sup>4</sup>.
- ◇ Relativamente a 28 contas bancárias, encontram-se por reconciliar inúmeros movimentos com antiguidade superior a dois anos, sendo que, em larga medida, tais situações têm origem em movimentos ocorridos em 2007. O Conselho Directivo do IGFSS informou ainda que tem vindo a realizar reuniões mensais com o Instituto de Informática, com vista à análise das situações pendentes e sua regularização, tendo sido dada prioridade à análise dos valores por regularizar do corrente ano (2010), seguida da referente ao ano de 2009 e das dos anos anteriores, já iniciada<sup>5</sup>. Mais esclarece que, relativamente a três contas, foram já regularizados movimentos em aberto, desde Março de 2010, e reconciliados no mesmo mês<sup>6</sup>.

As justificações apresentadas pelo IGFSS para a permanência de movimentos por regularizar são, designadamente, as seguintes:

- ◆ Não regularização de movimentos referentes a valores presumivelmente relativos a recebimentos de contribuições. Nestas situações o IGFSS aguarda a identificação pelo Banco dos contribuintes pagadores, para posterior contabilização através de inclusão em ficheiro manual, a extrair para GC, e, em seguida, para o SIF<sup>7</sup>;

<sup>1</sup> Balanços, balancetes, documentos de reconciliação bancária e sínteses de reconciliação bancária das instituições de segurança social em análise.

<sup>2</sup> Sublinhe-se que a obtenção da documentação pertinente referente ao IGFSS e ao ISS só foi possível na sequência de solicitação expressa. Com efeito, a conta de gerência do IGFSS não se encontrava instruída com 17 certidões bancárias, cujo montante total incluído na síntese de reconciliação bancária ascendia a € 152.029.223,28 e a conta de gerência do ISS não incluía 6 certidões bancárias.

<sup>3</sup> Contas do Razão: 1219101791, 1219331741, 1219310201, 1219300211, 1219300221, 1219181021, 1219460061, 1219360391, 1219351971, 1219351951, 1219351941, 1219450641.

<sup>4</sup> Contas do razão: 1219101791, 1219460061 e 1219360391.

<sup>5</sup> Contas do razão: 1211331001 e 1213070051.

<sup>6</sup> Contas do razão: 1219070011, 1213100081 e 1211790001.

<sup>7</sup> Conta do razão: 1211380001.

- ◆ Divergências encontradas, designadamente sobre a identificação dos valores depositados. Não obstante as dificuldades encontradas, o IGFSS tenciona proceder à sua regularização até ao final do corrente ano<sup>1</sup>.
- ◆ No ISS:
  - ◇ Encontram-se por reconciliar vários movimentos há mais de 2 anos em 36 contas bancárias. Os motivos mais frequentes, identificados pelo ISS, que têm contribuído para a existência de movimentos por reconciliar são cheques emitidos que não foram levantados pelos respectivos portadores e erros contabilísticos.

Face ao exposto, em 2009 ainda não foi possível reconciliar o saldo bancário com o saldo contabilístico, ambos reportados a 31/12/2009. 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 IGFSS, já se encontram canceladas desde 2004, por terem pertencido às ex-Delegações, estando parte dos respectivos registos contabilísticos já regularizada 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 IGFSS, predominam os relativos ao ano de 2007.

Sobre este ponto veja-se o alegado em sede de contraditório pelo IGFSS e pelo ISS na alínea h) do ponto 12.6 – Principais reservas às demonstrações financeiras consolidadas.

#### **12.4.2.1.2.3 – Acréscimos e diferimentos**

A aplicação do princípio contabilístico da especialização do exercício, traduzido na contabilização na conta de *Acréscimos e diferimentos*, dos custos e dos proveitos nos exercícios a que respeitam, apresenta, em 2009, o valor de € 149.259,0 milhares (em 2008 reflectia o montante de € 242.613,2 milhares), repartido por € 145.402,7 milhares em *Acréscimos de proveitos* e € 3.856,3 milhares em *Custos diferidos*.

O Quadro XII.80 reflecte a evolução no triénio 2007/2009, dos saldos destas contas, por instituição:

---

<sup>1</sup> Contas do razão: 1213350341, 121350001, 1212810041, 1211810051, 1219300010 e 1219350030.



Quadro XII.80 – SS – Evolução dos “Acréscimos e diferimentos”

(em euros)

Instituições	271 – Acréscimos de proveitos			272 – Custos diferidos		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
IGFSS	117.972.092,04	41.956.030,95	30.452.060,01	953.549,49	995.560,07	993.278,22
ISS	46.692.547,19	58.417.495,48	39.337.896,15	5.424.984,94	2.445.531,09	1.811.443,72
II	1.223.413,33	1.486.872,19	27.066,78	624.990,58	770.175,64	627.758,56
IGFCSS	113.502.558,46	195.020.611,09	114.416.860,89	39.443,88	45.985,63	19.405,91
CNPRP	345.000,00	250.000,00	-	18.603,88	16.158,73	-
DAISS	457.847,16	249.232,29	-	5.653,52	0,00	-
FESSP da Banca dos Casinos	64.990,55	57.298,86	87.222,23	0,00	0,00	0,00
FSS	2,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RAA	681.390,96	808.260,94	446.527,77	223.206,58	30.787,13	14.153,50
RAM	0,00	0,00	0,00	856.411,36	349.551,10	1.374.598,30
Restantes instituições	239.748,87	220.057,71	219.229,40	10.529,79	28.255,55	53.512,31
<b>Total agregado</b>	<b>281.179.590,60</b>	<b>298.465.859,51</b>	<b>184.986.863,23</b>	<b>8.157.374,02</b>	<b>4.682.004,94</b>	<b>4.894.150,52</b>
<b>Eliminação de operações</b>	<b>(129.771.048,98)</b>	<b>(59.500.983,45)</b>	<b>(39.584.192,33)</b>	<b>(1.003.280,11)</b>	<b>(1.033.664,44)</b>	<b>(1.037.804,97)</b>
<b>Total consolidado</b>	<b>151.408.541,62</b>	<b>238.964.876,06</b>	<b>145.402.670,90</b>	<b>7.154.093,91</b>	<b>3.648.340,50</b>	<b>3.856.345,55</b>
<b>Varição (%)</b>	<b>(41,2)</b>	<b>57,8</b>	<b>(39,2)</b>	<b>(1,3)</b>	<b>(49,0)</b>	<b>5,7</b>

Fonte: IGFSS, SIF, Contas da Segurança Social e Contas das Instituições.

Analisado o Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas verificou-se que este não divulga qualquer derrogação deste princípio por parte de nenhuma instituição do perímetro.

Relativamente às contas de “Acréscimos e diferimentos” relevadas no Activo que sofreram no conjunto no exercício em análise um decréscimo de 38,5%, salienta-se o seguinte:

**a) Acréscimos de proveitos**

Esta conta serve de contrapartida aos proveitos a reconhecer no próprio exercício, ainda que não tenham documentação vinculativa, cuja receita só venha a obter-se em exercício ou exercícios posteriores.

Os acréscimos de proveitos relevados no exercício de 2009 totalizaram cerca de € 184.986,9 milhares, valor agregado que deduzido dos movimentos de eliminação de operações recíprocas se situou em aproximadamente € 145.402,7 milhares reflectidos nas contas constantes do quadro seguinte. Note-se que o valor registado, no final de 2009, evidencia um decréscimo de 39,2% face aos € 238.964,9 milhares contabilizados no termo do exercício económico de 2008:

**Quadro XII.81 – SS – Evolução da conta 271 – *Acréscimos de proveitos*, no triénio 2007/2009**

(em euros)

271 – Acréscimos de proveitos	2007		2008		2009		Variação %	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2008/07	2009/08
Juros de depósitos de títulos e outros	106.471.664,74	70,3	125.603.269,86	52,6	112.715.070,35	77,5	18,0	(10,3)
Transferências a receber de Instituições s/ fins lucrativos	26.198.869,65	17,3	24.893.695,65	10,4	25.666.355,40	17,7	(5,0)	3,1
Diferenças de câmbio favoráveis	8.841.057,23	5,8	78.620.073,35	32,9	2.930.697,73	2,0	789,3	(96,3)
Outros acréscimos de proveitos	9.896.950,00	6,5	9.847.837,20	4,1	4.090.547,42	2,8	(0,5)	(58,5)
<b>Total</b>	<b>151.408.541,62</b>	<b>100</b>	<b>238.964.876,06</b>	<b>100</b>	<b>145.402.670,90</b>	<b>100</b>	<b>57,8</b>	<b>(39,2)</b>

Fonte: SIF, Contas da Segurança Social e Contas das Instituições.

Da análise da conta “*Acréscimos de proveitos*”, depois de eliminadas as operações recíprocas, conclui-se o seguinte:

- ◆ Relativamente à distribuição dos *Acréscimos de proveitos* pelas instituições de Segurança Social, verifica-se que o IGFCSS e o IGFSS são as instituições que registam valores mais elevados sendo que os mesmos incluem o seguinte:
  - ◇ No IGFCSS, o montante de € 111.470,1 milhares respeitante a *Juros a receber*, € 2.930,7 milhares a *Forward – Diferenças de câmbio favoráveis* e € 16,1 milhares a *Outros acréscimos de proveitos*;
  - ◇ No IGFSS, o valor de € 25.666,4 milhares é referente a *Transferências da SCML*, € 711,2 milhares respeita a *Juros de depósitos, Títulos e Outros* e € 4.074,5 respeitantes a *Outros Acréscimos de proveitos*.
- ◆ Os *Juros a receber* que foram objecto de especialização em 2009 ascenderam a € 112.715,1 milhares (€ 125.603,3 milhares em 2008). Por outro lado, o peso relativo desta rubrica no total dos acréscimos de proveitos de 2009 cifrou-se, aproximadamente, nos 77,5%, tendo a mesma apresentado um decréscimo de 10,3% relativamente a 2008. Conforme já referido, € 111.470,1 milhares respeitam ao FEFSS, sendo a maioria relativos a juros corridos provenientes de títulos da dívida pública e outros garantidos pelo Estado. Sobre o registo dos juros corridos em acréscimos de proveitos, o Tribunal de Contas formulou uma recomendação na Auditoria Integrada ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização, IP no sentido da adopção das Normas Internacionais de Contabilidade<sup>1</sup>;
 

Em sede de contraditório, o IGFCSS, informa 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>.
- ◆ As *Transferências a receber de Instituições sem fins lucrativos* respeitam exclusivamente às verbas a transferir pela SCML oriundas da exploração dos jogos sociais, nos termos do Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março. Estes proveitos são consignados ao Subsistema de Acção Social do Sistema de Protecção Social de Cidadania. Em 2009, esta parcela ascendeu a cerca de € 25.666,4 milhares (€ 24.893,7 milhares em 2008), montante este que representa cerca de 17,7% (10,4% em 2008) do total dos acréscimos e diferimentos deste ano, bem como um aumento, face a 2008, de cerca de 3,1% (€ 772,7 milhares em termos absolutos);

<sup>1</sup> Cfr. 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.



- ◆ As *Diferenças de câmbio favoráveis* são da integral responsabilidade do IGFCSS e respeitam a revalorizações positivas de contratos de *Forward*. Em 2009, estes acréscimos fixaram-se nos € 2.930,7 milhares (€ 78.620,1 milhares em 2008), o que consubstancia um forte decréscimo relativamente a 2008, na ordem dos 96,3%;
- ◆ Os *Outros acréscimos de proveitos*, parcela residual da rubrica em análise, totalizaram € 4.090,5 milhares em 2009, significando apenas 2,8% dos acréscimos totais registados em 2009. Refira-se no entanto, que este valor não confere com o evidenciado na nota 41.1 do Anexo às Demonstrações financeiras, dado que o IGFCSS em 2009 associou a rubrica *Forward – Diferenças de câmbio favoráveis* à rubrica *Outros acréscimos de proveitos*.

**b) Custos diferidos**

Esta conta tem por finalidade relevar as despesas ocorridas no exercício ou em exercícios anteriores, em regra despesas antecipadas, cujos custos devam ser reconhecidos nos exercícios seguintes. Em 31 de Dezembro de 2009 o valor das despesas antecipadas ascendeu a € 3.856,3 milhares, depois de eliminadas as operações recíprocas no montante de € 1.037,8 milhares, cuja desagregação por natureza se apresenta no quadro seguinte:

**Quadro XII.82 – SS – Evolução da conta 272 – Custos diferidos, no triénio 2007/2009**

(em euros)

272 - Custos diferidos	2007		2008		2009		Variação %	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2008/07	2009/08
Rendas adiantadas	394.338,95	5,5	346.025,35	9,5	395.012,14	10,2	(12,3)	14,2
Conservação e reparação	5.941.882,04	83,1	2.457.644,50	67,4	2.478.792,16	64,3	(58,6)	0,9
Modernização do sistema de informação	305.753,99	4,3	245.043,79	6,7	500.296,97	13,0	(19,9)	104,2
Outros custos diferidos	512.118,93	7,2	599.626,86	16,4	482.244,28	12,5	17,1	(19,6)
<b>Total</b>	<b>7.154.093,91</b>	<b>100</b>	<b>3.648.340,50</b>	<b>100</b>	<b>3.856.345,55</b>	<b>100</b>	<b>(49,0)</b>	<b>5,7</b>

Fonte: SIF, Contas da Segurança Social e Contas das Instituições.

Refira-se, também, que o montante registado, no final de 2009, na conta 272 – *Custos diferidos*, os supracitados € 3.856,3 milhares, comprova um acréscimo de 5,7% relativamente aos € 3.648,3 milhares contabilizados a 31 de Dezembro de 2008.

Da observação aos valores registados na conta “*Custos diferidos*” depois de eliminadas as operações recíprocas entre as entidades consolidadas, conclui-se o seguinte:

- ◆ No que respeita à distribuição dos *Custos diferidos* pelas instituições de Segurança Social verifica-se que o ISS e a Região Autónoma da Madeira são as que possuem os valores mais significativos, sendo que os mesmos incluem o seguinte:
  - ◇ No ISS, o montante de € 542,4 milhares respeitante a *Conservação e reparação*, € 500,3 milhares a despesas antecipadas com *Modernização do Sistema de Informação* e € 339,7 milhares a *Rendas adiantadas*;

- ◊ Na RAM, o valor total no montante de € 1.374,6 milhares é referente unicamente a despesas com *Conservação e reparação*<sup>1</sup>.
- ◆ Os diferimentos relativos à *Conservação e reparação*, que totalizaram, em 2009, € 2.478,8 milhares (€ 2.457,6 milhares em 2008), representam a maior fatia do volume global dos custos diferidos em todo o ano – cerca de 64,3% – todavia, apresentam uma pequena diminuição de 0,9% face ao seu valor especializado em 2008. Saliente-se que, deste montante, € 1.374,6 milhares dizem respeito à Região Autónoma da Madeira e € 542,4 milhares ao ISS;
- ◆ Os custos diferidos em 2009, de cerca de € 500,3 milhares, com a *Modernização do sistema de informação* da Segurança Social, da total responsabilidade do ISS, representam cerca de 13,0% (6,7% em 2008), do total especializado no ano e evidenciam um acréscimo de 104,2% relativamente ao seu montante diferido em 2008;
- ◆ As *Rendas adiantadas*, objecto de especialização em 2009, ascenderam a € 395,0 milhares (€ 346,0 milhares em 2008), equivalendo a 10,2% dos custos diferidos do ano e evidenciaram um acréscimo de 14,2% face aos € 346,0 milhares diferidos em 2008. Deste valor, cerca de € 339,7 milhares referem-se ao adiantamento de rendas efectuado pelo ISS, € 43,3 milhares pelo IGFSS, € 10,2 milhares pelo IGFCSS e € 1,9 milhares pela Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas;
- ◆ Os *Outros custos diferidos*, onde se incluem as restantes operações passíveis de especialização, tais como seguros, quotas, estágios, contratos de prestação de serviços e manutenção, etc., ascenderam, em 2009, a € 482,2 milhares (€ 599,6 milhares em 2008), representando este valor 12,5% do total registado neste ano e um decréscimo de 19,6% face ao volume global especializado em 2008.

#### 12.4.2.2 – Fundos próprios e passivo

Os *Fundos Próprios e Passivo* da CSS, em 31 de Dezembro de 2009, totalizavam € 13.473.262,3 milhares, mais € 1.026.118,2 milhares (8,2%) que em igual período do ano anterior. O maior acréscimo verificou-se no Passivo (43,5%) que representa 8,6% do total daquelas duas grandezas.

##### 12.4.2.2.1 – Fundos próprios

Os *Fundos próprios* em 2009 registam um montante de € 12.312.108,5 milhares e representam 91,4% do total dos *Fundos próprios e Passivo*. Apresenta-se no gráfico seguinte a sua estrutura, sendo as componentes que a integram o produto das operações realizadas no exercício em análise.

---

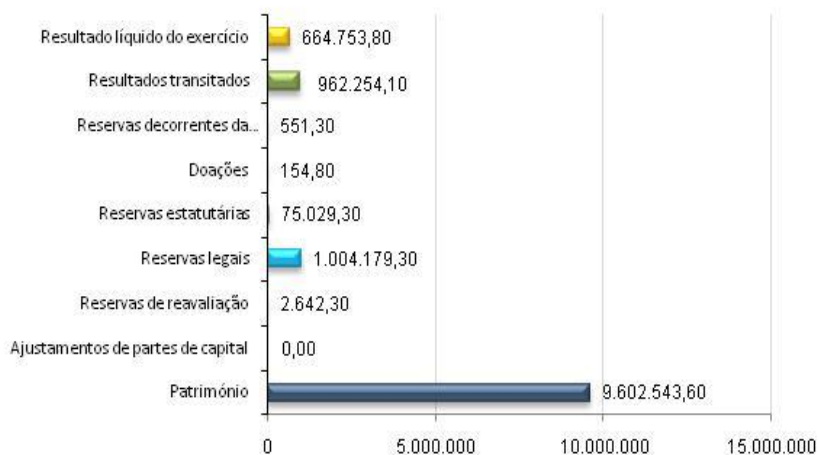
<sup>1</sup> A rubrica *Conservação e reparação*, regista o valor das obras em edifícios alheios. O seu elevado valor, segundo Relatório da Conta da Segurança Social de 2009, é justificado, essencialmente, pela remodelação/ampliação do Lar Vale Formoso.





*Handwritten signature and initials in blue ink.*

Gráfico XII.14 – SS – Fundos próprios – CSS de 2009



Fonte: Contas da Segurança Social

(em milhares de euros)

O quadro seguinte apresenta a evolução, no período de 2007/2009, das contas que compõem este grupo patrimonial:

Quadro XII.83 – SS – Evolução dos “Fundos próprios”

(em milhares de euros)

Fundos próprios	2007	2008	2009	Variação 2008/07		Variação 2009/08	
				Valor	%	Valor	%
Património	9.701.676,1	8.904.692,5	9.602.543,6	(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	(229,6)	(100,0)
Reservas de reavaliação	7.354,4	2.642,3	2.642,3	(4.712,1)	(64,1)	0,0	0,0
<b>Subtotal</b>	<b>9.709.260,1</b>	<b>8.907.564,4</b>	<b>9.605.185,9</b>	<b>(801.695,7)</b>	<b>(8,3)</b>	<b>697.621,5</b>	<b>7,8</b>
Reservas:							
Reservas legais	1.001.537,5	1.005.102,7	1.004.179,3	3.565,2	0,4	(923,4)	(0,1)
Reservas estatutárias	75.029,3	75.029,3	75.029,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Doações	151,2	153,7	154,8	2,5	1,7	1,1	0,7
Reservas decorrentes da transferência de activos	98,7	551,3	551,3	452,6	458,6	0,0	0,0
<b>Subtotal</b>	<b>1.076.816,7</b>	<b>1.080.837,1</b>	<b>1.079.914,7</b>	<b>(4.020,4)</b>	<b>0,4</b>	<b>(922,4)</b>	<b>(0,1)</b>
Resultados transitados	(1.386.468,5)	(1.037.996,4)	962.254,1	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	1.216.507,2	82,7	(2.023.026,7)	(75,3)
<b>Subtotal</b>	<b>84.804,8</b>	<b>1.649.784,1</b>	<b>1.627.007,9</b>	<b>1.564.979,3</b>	<b>1.845,4</b>	<b>(22.776,2)</b>	<b>(1,4)</b>
<b>Total</b>	<b>10.870.881,6</b>	<b>11.638.185,6</b>	<b>12.312.108,5</b>	<b>767.304,0</b>	<b>7,1</b>	<b>673.922,9</b>	<b>5,8</b>

Fonte: Contas da Segurança Social.

Da análise do Quadro XII.83 verifica-se que os *Fundos próprios* 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 nos *Fundos próprios* em 2009, resultou, essencialmente, da variação positiva

registada em Património e das regularizações efectuadas na conta de *Resultados transitados*, acréscimo que foi atenuado pela diminuição de € 2.023.026,7 milhares, no resultado líquido do exercício que se situou nos € 664.753,8 milhares em 2009.

No âmbito da auditoria financeira realizada ao FGS<sup>1</sup>, o TC constatou que, contrariamente ao definido na lei, o Fundo, que é dotado de receitas específicas previstas na lei afectas exclusivamente à prossecução das respectivas atribuições, tem sido, na prática, financiado pelo IGFSS à medida das suas necessidades anuais para satisfazer os seus encargos, devolvendo a este Instituto os excedentes que apura e, por isso, não possui quaisquer fundos próprios. Por este facto, o TC emitiu uma recomendação ao MTSS 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. O TC formulou, ainda, outra recomendação dirigida aos Ministros de Estado e das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade Social para providenciarem pela regulamentação do financiamento, por parte do Estado, do FGS, de acordo com o estipulado no artigo 321.º da Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho, recomendações que se reiteram no presente Parecer.

No âmbito do acompanhamento da implementação das recomendações formuladas, o Secretário de Estado da Segurança Social em Março de 2009<sup>2</sup> informou que *“Tendo em consideração as implicações para o Fundo de Garantia Salarial, em matéria de financiamento, decorrentes da recente alteração do quadro legal do sistema de Segurança Social, nomeadamente a Lei de Bases da Segurança Social e do financiamento do Sistema de Segurança Social, o Decreto-lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, e bem assim a entrada em vigor do novo Código do Trabalho pela Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, (...) ainda se encontra actualmente em revisão a regulamentação do Fundo de Garantia Salarial”*. Registe-se que, em Julho de 2010<sup>3</sup>, foi solicitada informação actualizada sobre a matéria em apreço à Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social, contudo até à data não foi obtida resposta. No entanto, o Ministro de Estado e das Finanças em resposta ao solicitado informou<sup>4</sup> que *“(...) se encontra em revisão a regulamentação do Fundo”*<sup>5</sup>. Também o Presidente do Conselho de Gestão do Fundo de Garantia Salarial informou<sup>6</sup> *“(...) nos termos do estipulado no artigo 336.º da Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, que aprova o actual Código do Trabalho, que decorrem os trabalhos com a Tutela, com vista a ultimar a elaboração de normas específicas que irão regulamentar o Fundo com vista à sua posterior publicação”*.

Da análise às componentes dos Fundos próprios salienta-se o seguinte:

---

<sup>1</sup> Relatório n.º 25/2008 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Ofício n.º 1433, de 6/03/2009.

<sup>3</sup> Ofício da DGTC n.º 12069, de 13 de Julho, de 2010.

<sup>4</sup> Ofício n.º 1436, de 11/08/2010.

<sup>5</sup> Que é resposta idêntica à que o Ministro de Estado e das Finanças, através do ofício n.º 503, prestou em 10/03/2009, onde informou que *“(...) tendo em conta as implicações para o Fundo de Garantia Salarial, em matéria de financiamento, decorrentes da recente alteração do quadro legal do Sistema de Segurança Social, nomeadamente a Lei de Bases da Segurança Social e do financiamento do Sistema de Segurança Social e bem assim a entrada em vigor do novo Código do Trabalho pela Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, se encontra actualmente em revisão a regulamentação do Fundo (...)”*.

<sup>6</sup> Ofício n.º 13358, de 10/08/2010.



**A) Património**

A conta 51 – *Património*, representando cerca de 78,0% do total dos Fundos próprios do balanço consolidado da CSS em 31 de Dezembro de 2009, constitui a sua componente predominante, com um saldo credor no montante de € 9.602.543,6 milhares, que releva o saldo consolidado do conjunto dos activos e passivos à data de encerramento de cada exercício económico, consignados às instituições que integram o perímetro da CSS. No triénio 2007/2009, a conta *Património* apresentou a seguinte evolução:

**Quadro XII.84 – SS – Evolução da conta “Património” na CSS, por instituições**

(em milhares de euros)

Instituições	Valor			Variação 2009/08		Peso relativo (%)		
	2007	2008	2009	Valor	%	2007	2008	2009
<b>IGFCSS</b>	<b>7.131.890,7</b>	<b>8.514.679,3</b>	<b>8.717.444,2</b>	-	-	-	-	-
Movimento de consolidação*	(633.954,4)	(1.091.878,8)	(596.976,2)	-	-	-	-	-
Saldo final corrigido	6.497.936,3	7.422.800,5	8.120.468,0	697.667,5	9,4	67,0	83,4	84,6
<b>RAM</b>	<b>(27.344,9)</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	-	-	-	-	-
Movimento de consolidação**	27.344,9	0,0	0,0	-	-	-	-	-
Saldo final corrigido	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-	-
<b>IGFSS</b>	<b>3.199.262,2</b>	<b>1.477.414,4</b>	<b>1.477.598,0</b>	<b>183,6</b>	<b>0,0</b>	<b>33,0</b>	<b>16,6</b>	<b>15,4</b>
<b>FSS</b>	<b>4.477,6</b>	<b>4.477,6</b>	<b>4.477,6</b>	<b>0,0</b>		<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
<b>Total</b>	<b>9.701.676,1</b>	<b>8.904.692,5</b>	<b>9.602.543,6</b>	<b>697.851,1</b>	<b>7,8</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\* Movimento de consolidação relativo ao valor das transferências realizadas durante o ano para o FEFSS de transferências de capital concedidas pelo IGFSS para financiamento da capitalização pública de estabilização que apenas será reflectido na conta de Património da conta consolidada no exercício seguinte, uma vez que o IGFSS, em sede de consolidação do corrente exercício, anula o movimento realizado pelo IGFCSS, no mesmo exercício. Em 2009 aquele montante, para além do valor das transferências, inclui, também, a correcção contabilística da desvalorização dos títulos da Portugal Telecom, transferência da conta 577 – *Reservas por contrapartida da conta 51 – Património*.

\*\* O movimento de consolidação respeita à regularização na conta 51 – *Património* por contrapartida da conta 5711 – *Reservas legais – Reserva Geral do Sistema*, pela rectificação efectuada no ano no saldo da conta 212 – *Contribuintes c/c*.

Fonte: SIF e Contas das Instituições.

Durante o exercício de 2009, a conta *Património* registou um acréscimo de 7,8%, passando de um saldo credor de € 8.904.692,5 milhares em 2008, para € 9.602.543,6 milhares em 31 de Dezembro de 2009, retomando assim a evolução positiva que foi quebrada em 2008, ano em que decresceu cerca de 8,2%, relativamente a 2007.

O IGFCSS é a instituição que detém a parcela mais representativa (84,6%), registando um acréscimo de 9,4%, no montante de € 697.667,5 milhares. O valor do património do IGFCSS na conta individualizada em 31 de Dezembro de 2009 (€ 8.717.444,2 milhares), difere do valor do património daquele Instituto registado no quadro acima (€ 8.120.468,0 milhares) no valor correspondente à verba transferida para o FEFSS nesse exercício (€ 515.995,8 milhares)<sup>1</sup> mais o reflexo da desvalorização das acções da Portugal Telecom, SGPS, SA (€ 80.980,5 milhares).

<sup>1</sup> Montante proveniente de quotizações dos trabalhadores (€ 385,4 milhões); dos saldos anuais do subsistema previdencial (€ 124,3 milhões); de receitas de alienação de imóveis (€ 3,8 milhões) e de dívida do FAC (2004 a 2006) (€ 2,5 milhões).

Para a variação de € 697.667,5 milhares contribuíram: o valor da transferência efectuada pelo IGFSS em 2008, no montante de € 1.091.878,8 milhares<sup>1</sup>, concretizadas em 2008; os resultados líquidos de 2008, no montante de € (-) 323.230,8 milhares e o movimento efectuado a débito na conta *Património* no valor de € 80.980,5 milhares. Este último movimento decorre do plano de contabilização, acordado entre o IGFSS e o IGFCSS, na sequência da Recomendação 71-PCGE/2008<sup>2</sup>, para a correcção contabilística da desvalorização de € 80.980.477,52, ocorrida em 2002 e relativa a 21.267.542 acções da Portugal Telecom, SGPS, SA, decorrente da transferência de títulos prevista no Despacho n.º 20-I/SESS/2002, de 30 de Dezembro<sup>3</sup>.

O plano de contabilização acordado consiste em registar aquela desvalorização nas demonstrações financeiras do FEFSS, no exercício de 2010 e seguintes, na conta 512 – *Património adquirido*. Este entendimento vem já reflectido na conta consolidada do presente exercício, quando nos exercícios anteriores foi contabilizada na conta de *Resultados transitados*.

A utilização da conta 512 - *Património adquirido* em vez da conta 577 – *Reservas decorrentes da transferência de activos*, deve-se ao facto da primeira ser utilizada para registar as transferências em dinheiro recebidas para capitalização. A solução adoptada “*reflecte uma dotação do FEFSS que foi efectivamente inferior em € 80.980.477,52 e evita diferenças de consolidação, uma vez que os saldos da conta 577 em ambas as contabilidades (IGFSS e IGFCSS) serão de € 216.029.369,22, reflectindo o valor que foi atribuído às acções em questão*”<sup>4</sup>. Para o IGFCSS, entidade que gere o FEFSS, é fundamental acautelar o princípio de que a desvalorização<sup>5</sup> no montante de € 80.980.477,52 ocorreu antes da recepção das acções no FEFSS, pelo que esse montante não deve afectar os seus resultados nem a sua rentabilidade.

No que respeita ao valor do património das restantes instituições (IGFSS, RAM e FSS) mantém-se inalterado desde 31 de Dezembro de 2008.

## B) Ajustamentos de partes de capital em empresas

O saldo evidenciado na conta 55 – *Ajustamentos de partes de capital em empresas*, no valor de € 229,6 milhares, em 2008 e anos anteriores respeitava ao valor patrimonial da Farmácia da —*Cimentos*” – Federação das Caixas de Previdência. Valor apurado em 2002 em resultado da aplicação do método de equivalência patrimonial em 2003. Em 2009 é revista e ponderada a utilização daquele método pelo

<sup>1</sup> Desagregados da seguinte forma: da consignação da parcela das quotizações dos trabalhadores (€ 477,2 milhões); proveniente de saldos anuais da componente Repartição do Sistema Previdencial (€ 601,0 milhões); relativos a alienação de imóveis de exercícios anteriores cerca de € 1,1 milhão e cerca de € 12,6 milhões referentes a receitas de alienação do património da SS do ano de 2008.

<sup>2</sup> O TC recomendou ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social “*a emissão de orientações ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP e ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, sobre a forma de relevação contabilística da operação relativa à transferência dos títulos da Portugal Telecom, SGPS, SA, de modo a evitar a necessidade de se proceder, anualmente, ao ajustamento efectuado em sede de consolidação*”. Idêntica recomendação foi formulada no Relatório n.º 52/2009 – Auditoria às Operações de Consolidação da Conta de 2008. Na sequência do acompanhamento da implementação desta recomendação a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social, através do ofício n.º 2391, de 19/08/2010, informou que a mesma se encontrava “*(...) integralmente acolhida no Quadro da CSS para 2009, sendo que os detalhes associados ao acolhimento da mesma encontram-se reunidos nos anexos às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas*”.

<sup>3</sup> O despacho do SESS determinou a transferência de 21.267.542 acções da Portugal Telecom, SGPS, SA, pelo valor de € 216.029.369,22 para a reserva estratégica do FEFSS, sendo que à data do despacho, tomando a cotação das acções na Bolsa de Valores de Lisboa, o seu valor correspondia a € 135.048.891,70 (cfr. informação do IGFCSS).

<sup>4</sup> Conforme MEMO da contabilidade do IGFCSS sobre o tratamento contabilístico da transferência de acções Portugal Telecom para a reserva Estratégica, que teve a concordância do seu CD, em 21 de Abril de 2010, e foi remetido ao IGFSS para apresentação à Tutela, o que ocorreu em 27 de Maio de 2010, conforme ofício n.º 9728 do IGFSS.

<sup>5</sup> Conforme, informação constante do MEMO do IGFCSS referido anteriormente.



IGFSS, que vem demonstrar que não sendo o impacto da inclusão da Farmácia Anexa à —amentos — Federação das Caixas de Previdência materialmente relevante para as contas consolidadas da Segurança Social, optaram pela sua exclusão do perímetro<sup>1</sup> que originou um decréscimo nesta conta de € 229,6 milhares.

### C) Reservas de reavaliação

O saldo credor de € 2.642,3 milhares relevado na CSS, conta 56 – *Reservas de reavaliação*, respeita ao IGFCSS, não tendo sofrido alterações relativamente a 2008. Este saldo respeita à reavaliação de investimentos em imóveis com base em avaliações independentes, em cada 5 anos, sendo a última efectuada no exercício de 2006.

A auditoria realizada ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP concluiu que de acordo com o Normativo de Valorimetria do FEFSS e da Norma Internacional de Contabilidade IAS 40, o registo de valor de mercado de imóveis de investimentos deve ser feito directamente nas contas de resultado do exercício e não na conta de reservas de reavaliação<sup>2</sup>.

### D) Reservas legais

Em 31/12/2009 a conta 571 – *Reservas legais* apresenta um saldo credor de € 1.004.179,3 milhares e regista um decréscimo de 0,09%, menos € 923,4 milhares que o valor registado em 2008, conforme se espelha no Quadro XII.85:

<sup>1</sup> Sobre este assunto veja-se o ponto 12.2 – O Orçamento e a Conta do presente Parecer.

<sup>2</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção – Auditoria Integrada ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, págs. 173 a 176, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

**Quadro XII.85 – SS – Demonstração do saldo de “Reservas legais” em 31/12/2009**

(em euros)

Instituições	Saldo inicial	Movimentos a débito	Movimentos a crédito	Saldo final
IGFSS	487.310.891,50			487.310.891,50
ISS	310.650.461,56	183.590,72	2.599.387,05	313.066.257,89
II	31.673.572,54			31.673.572,54
DAISS	935.857,02	610.632,47		325.224,55
CNPRP	2.274.162,50			2.274.162,50
CAF dos Empregados Bancários	929.578,38			929.578,38
Cimentos – FCP	497.564,59		135.508,78	633.073,37
CPAF dos Trabalhadores da EPAL	391.423,67			391.423,67
CPAF dos Jornalistas	(21.596,41)			(21.596,41)
CPAF do Pessoal dos TLP	88.652.082,02		4.111,38	88.656.193,40
CPP das CRGE	5.100,94			5.100,94
FSS	4.680.387,02			4.680.387,02
RAA	9.697.925,67	7.501.645,71		2.196.279,96
RAM	74.658.112,56			74.658.112,56
<b>Total</b>	<b>1.012.335.523,56</b>	<b>8.295.868,90</b>	<b>2.739.007,21</b>	<b>1.006.778.661,87</b>
<b>Movimentos de consolidação em 2008</b>	<b>7.232.796,29</b>	-	-	-
<b>Movimentos de consolidação em 2009</b>		<b>2.599.387,05</b>		<b>2.599.387,05</b>
<b>Saldo final após movimentos de consolidação</b>	<b>1.005.102.727,27</b>	-	-	<b>1.004.179.274,82</b>
<b>Variação % 2009/08</b>				<b>(0,09)</b>

Fonte: SIF e contas das instituições.

Para a variação registada nas —Reservas Legais”contribuíram os factos ocorridos nas instituições a seguir indicadas e também os movimentos de consolidação:

- ◆ O IGFSS, entidade com a parte mais significativa do total da conta consolidada, cerca de € 487.310,9 milhares (48,5%) manteve, em 2009, as suas reservas nos valores registados em 31 de Dezembro de 2008, valor que igualava o de 2007. A não alteração do montante das reservas legais em 2008 resultou da não integração do saldo de gerência do ano dos Fundos Especiais de Segurança Social devido ao desconhecimento da real situação financeira de cada um dos fundos<sup>1</sup>, mantendo-se a situação inalterada em 2009, já que, conforme informou o IGFSS<sup>2</sup>, “(...) apesar das diligências efectuadas ainda não foi possível ultrapassar os constrangimentos técnicos com vista ao apuramento da real situação económico-financeira dos Fundos Especiais”;
- ◆ O ISS assume, neste contexto, um peso relativo de 31,2% do total, registando um acréscimo nas suas reservas de € 2.415,8 milhares, decorrente de movimentos a débito no valor de € 183,6 milhares e a crédito de € 2.599,4 milhares. Os movimentos a débito respeitam à transferência para o IGFSS<sup>3</sup> do saldo da conta 2142 – Contribuições – títulos a receber resultante de letras

<sup>1</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, págs. XII.156 e XII.157 e Volume I, pág. 244, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Cfr. Ofício de 04/11/2010 do IGFSS.

<sup>3</sup> Regularização decorrente da aplicação da Circular Normativa n.º 38/2002.



antigas entregues à Segurança Social entre 1979 e 1985. Os movimentos a crédito<sup>1</sup> respeitam à incorporação das reservas do CNPRP e do DAISS no ISS<sup>2</sup>;

- ◆ As reservas foram ainda afectadas pelos movimentos decorrentes da incorporação de resultados transitados de 2008 da “Entidades” – Federação das Caixas de Previdência”, da CPAF do Pessoal dos TLP e do DAISS;
- ◆ A RAA registou durante o ano de 2009 movimentos a débito no valor de € 7.501.645,7 e que se destinaram a consubstanciar uma correcção efectuada em sede de consolidação na conta de 2008, isto é, procedeu-se à transferência do saldo devedor da conta 51 – *Património* para a conta 5711 – *Reservas Legais - Reserva Geral do Sistema*, naquele montante, valor respeitante à rectificação efectuada no exercício de 2008 do saldo da conta 212 – *Contribuintes* conta corrente<sup>3</sup>;
- ◆ Em sede de consolidação foram efectuados movimentos<sup>4</sup> que totalizaram € 2.599.387,05 e que resultam da integração das massas patrimoniais do CNPRP e do DAISS no ISS.

#### d1) Reservas Estatutárias

Nesta conta 572 – *Reservas estatutárias*, são registados os valores que constituem as reservas das instituições de acordo com os seus estatutos. Em 31 de Dezembro de 2009, estas reservas apresentavam um saldo de € 75.029.345,4, igual ao registado desde 2007, e que respeita às seguintes instituições:

Quadro XII.86 – SS – Reservas estatutárias

(em euros)

Instituições	2008	2009
IGFSS	49.484.951,1	49.484.951,1
Fundo Especial da Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos	25.544.394,3	25.544.394,3
<b>Total</b>	<b>75.029.345,4</b>	<b>75.029.345,4</b>

Fonte: SIF e Contas das Instituições.

No que respeita ao IGFSS, a não ocorrência de qualquer movimento nesta conta deve-se a constrangimentos dos sistemas de informação que afectaram o cálculo das receitas e das despesas de cada um dos Fundos Especiais geridos pelo Instituto<sup>5</sup> não tendo sido possível afectar os saldos de gerência desses fundos às Reservas, conforme referido em d1) de D) – “Reservas legais” do presente ponto.

<sup>1</sup> Transferência dos seguintes valores: pelas reservas do CNPRP (€2.171.119,82) e (€ 103.042,68) e pelas reservas do DAISS (€ 325.224,55).

<sup>2</sup> Movimentos a débito das contas 2689976/7 – *incorporação ou absorção de entidades e subentidades* contabilísticas por contrapartida da conta 5711 – *Reservas legais* e da conta 5719 – *Outras*.

<sup>3</sup> Movimento efectuado nos termos da circular normativa 17/2005 do IGFSS, em que, no âmbito da migração das bases de dados de contribuintes para a base de dados SICC, foi necessário registar contabilisticamente as rectificações aos valores evidenciados na conta de contribuintes no Balanço em 31/12/2001. No decurso de 2009, verificou-se que aquela circular só era aplicável às contribuições registadas no IGFSS, face ao que se procedeu à regularização nas correspondentes contas patrimoniais (cfr. fls. 13 do Anexo às Demonstrações financeiras da conta da RAA).

<sup>4</sup> Conforme verbete de consolidação n.º 5.

<sup>5</sup> Conforme Relatório da CSS/2009, a fls. 304.

Relativamente ao Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos o valor também permanece inalterado, dado que os resultados líquidos de 2008 e 2009 foram negativos nos montantes de € 1.701,4 milhares e de € 25.544,4 milhares. De notar que este Fundo, cuja gestão também é do IGFSS, está autonomizado em termos contabilísticos.

#### d2) Doações

A conta 576 – *Doações* regista as doações de que a entidade seja beneficiária. Em 31 de Dezembro de 2009, esta conta apresentava um saldo credor de € 154.779,2, distribuído pelas seguintes entidades: ISS, IP, (95,8%), RAM (2,0%), IGFSS (1,8%) e RAA (0,4%). No exercício de 2009 a variação registada no montante de € 1.090,7 respeita a doações efectuadas ao IGFSS<sup>1</sup> e à RAM<sup>2</sup>.

#### d3) Reservas decorrentes de transferência de activos

A conta 577 – *Reservas decorrentes da transferência de activos* regista o valor patrimonial atribuído aos bens transferidos a título gratuito provenientes de entidades públicas. Em 2009 não se verificaram alterações, apresentando o saldo credor desta conta igual valor (€ 551,3 milhares) ao registado no ano anterior.

O quadro seguinte apresenta a desagregação daquele saldo pelas diversas instituições:

**Quadro XII.87 – SS – Evolução da conta “Reservas decorrentes de transferência de activos”**

(em euros)

Instituições	2007	2008	2009
IGFSS	(212.474.804,61)	(211.963.976,72)	(204.774.552,78)
ISS	(1.193.144,29)	4.899.151,42	(983.123,90)
IGFCSS	135.048.891,70	135.048.891,70	135.048.891,70
RAM	(3.408.425,68)	(3.804.456,44)	(4.418.059,77)
RAA	(10.367.735,09)	(4.611.701,26)	(5.284.144,71)
Cimentos – FCP	534,87	534,87	(20.799,63)
CPT da EPAL	2.645,97	2.645,97	2.645,97
CNPRP	0,00	(232,59)	(232,59)
Movimento de consolidação na conta do ISS	17.025.190,87	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>(75.366.846,26)</b>	<b>(80.429.143,05)</b>	<b>(80.429.375,71)</b>
<b>Movimentos de consolidação</b>	<b>75.465.550,66</b>	<b>80.980.477,52</b>	<b>80.980.710,11</b>
<b>Total</b>	<b>98.704,40</b>	<b>551.334,47</b>	<b>551.334,40</b>

Fonte: SIF e Contas das Instituições.

O movimento de consolidação de € 80.980.710,11, respeita a um ajustamento prévio, no valor de € 80.980.477,52, realizado pelo IGFSS destinado a transferir o montante registado pelo IGFCSS na conta 577 – *Reservas decorrentes de transferência de activos*, decorrente da desvalorização do lote de acções da Portugal Telecom, para a conta – 512 – *Património*<sup>3</sup> e a um ajustamento prévio no valor de

<sup>1</sup> Títulos da dívida pública no valor de € 224,50.

<sup>2</sup> 11 mesas acrílicas para cadeiras de rodas, no valor de € 866,30.

<sup>3</sup> Sobre esta matéria cfr. alínea A) - Património deste ponto do Parecer.





€ 232,59, respeitante à integração do CNPRP no ISS. À semelhança de anos anteriores continua a questionar-se a utilização da conta 577 – *Reservas decorrentes de transferência de activos* para registo de doações provenientes de entidades públicas que não integram o perímetro de consolidação. Sobre este assunto o IGFSS tem a mesma opinião, tendo solicitado esclarecimentos adicionais à CNCAP sobre a orientação dada que é no sentido de que “(...) *na cedência gratuita de activos a entidades não incluídas no perímetro de consolidação da Segurança social, dever-se-á movimentar a conta 52 - «Cedência de activos»*”.

**E) Resultados transitados**

Na sequência da análise efectuada em Pareceres de anos anteriores e pelas razões neles expressas, a conta 59 – *Resultados transitados* tem reflectido o impacto decorrente da transferência dos resultados líquidos do exercício anterior (conta 599 – *Resultados transitados – Outros*) e das regularizações de grande significado (conta 592 – *Resultados transitados – Regularizações de grande significado*) nos termos previstos na Directriz Contabilística n.º 8 da Comissão de Normalização Contabilística (CNC).

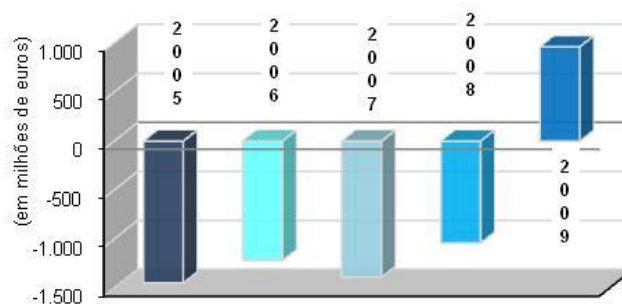
Em 2009, esta conta apresentou um saldo final credor de € 962.254,1 milhares, contrariando a tendência que se mantinha, desde 2005 até final de 2008, de resultados transitados negativos, conforme se demonstra no gráfico e quadro seguintes:

**Gráfico XII.15 – SS – Evolução de “Resultados transitados” no período 2005/2009**

(em milhões de euros)

2005	(1.444,60)
2006	(1.216,70)
2007	(1.386,50)
2008	(1.038,00)
2009	962,30

Fonte: Contas da Segurança Social.



O quadro seguinte apresenta o detalhe dos movimentos ocorridos que contribuíram para o saldo consolidado apurado em 31/12/2009:

**Quadro XII.88 – SS – “Resultados transitados” em 31/12/2009**

(em euros)

Instituições	Saldo inicial (1)	Movimentos a Débito (2)	Movimentos a Crédito (3)	Movimentos de consolidação	Saldo final na CSS (4)=(1)-(2)+(3)
IGFSS	(1.482.234.052,19)	-	1.928.937.636,37	-	446.703.584,18
ISS	108.664.882,38	41.282.982,43	7.184.339,84	115.721,02	74.566.239,79
II	(2.782.510,19)	-	2.062.287,21	-	(720.222,98)
DAISS	(413.557,81)	-	413.557,81	-	0,00
CNPRP	(1.018.549,75)	-	42.816,94	975.732,81	(975.732,81)
CAF dos Empregados Bancários	(215.051,51)	-	41.675,27	-	(173.376,24)
Cimentos – FCP	135.508,78	135.508,78	128.240,78	(548.984,13)	128.240,78
Fundo Garantia Salarial	0,00	667.297,33	-	-	(667.297,33)
CPT da EPAL	(346.335,49)	374,16	-	-	(346.709,65)
CPAF dos Jornalistas	189.205,80	-	63.026,15	-	252.231,95
CPP dos TLP	4.111,38	4.111,38	4.440,57	-	4.440,57
CPP das CRGE	1.960,60	476,47	-	-	1.484,13
FESS Prof. da Banca dos Casinos	(4.594.224,39)	1.701.383,08	-	-	(6.295.607,47)
Fundo de Socorro Social	(13.383.482,40)	22.147.132,70	-	-	(35.530.615,10)
RAA*	329.629.720,65	142.540,96	21.351.986,01	-	350.839.165,70
RAM	109.325.169,32	-	24.578.187,99	-	133.903.357,31
<b>Total no SIF</b>	<b>(957.037.204,82)</b>	<b>66.081.807,29</b>	<b>1.984.808.194,94</b>	-	<b>961.689.182,83</b>
<b>CPPCP Rádio Marconi</b>	<b>21.317,46</b>	-	-	-	<b>22.457,46</b>
<b>Movimento de consolidação</b>	<b>(80.980.477,52)</b>	-	-	<b>542.469,70</b>	-
<b>Resultados transitados</b>	<b>(1.037.996.364,88)</b>	-	-	-	<b>962.254.109,74</b>

\* Conta consolidada da RAA.

Fonte: SIF e Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas – Fundo Patrimonial.

Da análise dos elementos constantes do quadro verifica-se que:

- ◆ Todos os movimentos a débito e a crédito respeitam à transferência dos resultados líquidos de 2008 com exceção das seguintes situações:
  - ◇ No IGFSS o movimento a crédito inclui também a regularização de um saldo de anos anteriores relativo ao financiamento de prestações de doenças profissionais, no montante de € 1.655,7 milhares<sup>1</sup>, e o registo de € 1.435,3 milhares respeitante à valorização dos imóveis que até à data se encontravam registados a € 1<sup>2</sup>;
  - ◇ No ISS o movimento a débito inclui também a transferência do resultado líquido do exercício de 2009 do DAISS e do CNPRP, no valor global de € 115,7 milhares, e ainda o valor dos resultados transitados apurados até 28/02/2009 do CNPRP, na quantia de € 975,7

<sup>1</sup> Devedores CDSS Porto - CNPRP, regularização no âmbito da reconciliação de saldos com o ISS, IP.

<sup>2</sup> Dando assim cumprimento às sucessivas recomendações do Tribunal formuladas em sede de Pareceres anteriores: Parecer sobre a CGE de 2008 - Recomendação 72-PCGE/2008 alínea a), Volume I, pág. 253; Parecer sobre CGE de 2007 – Recomendação 71-PCGE/2007, Volume I, pág. 212; Parecer sobre a CGE de 2006 – Recomendação 88-PCGE/2006, Volume I, pág. 256, e Parecer sobre a CGE de 2005 – Recomendação 139-PCGE/2005, Volume I, pág. 284, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



milhares<sup>1</sup>. O movimento a crédito respeita a uma regularização de grande significado em virtude da valorização de imóveis efectuada por via das cadernetas prediais<sup>2</sup>;

- ◇ Os movimentos a débito da —Cimentos – FCP” e da CPP dos TLP e a crédito do DAISS respeitam à transferência do valor de resultados transitados de 2008 para reservas;
  - ◇ No Fundo de Garantia Salarial o movimento a débito respeita a uma regularização de grande significado derivado do pagamento à Direcção-Geral dos Impostos em 2009 de retenções efectuadas nos pagamentos realizados em 2008 aos beneficiários de prestações no âmbito do Fundo de Garantia Salarial<sup>3</sup>;
  - ◇ Na RAA o movimento<sup>4</sup> quer a crédito quer a débito é proveniente de regularizações de grande significado, efectuada em 2009, em alguns saldos das contas de prestações sociais a repor por beneficiários, resultante de divergências entre os saldos apurados na aplicação que assegura a gestão das contas correntes de beneficiários (SICC) e os saldos apurados em 31 de Dezembro de 2009 no SIF.
- ◆ Os movimentos de consolidação respeitam:
- ◇ À anulação da integração das massas patrimoniais do DAISS e do CNPRP, na conta de resultados transitados do ISS (€ 115.721,02 e € 975.732,81) em virtude das demonstrações financeiras destas duas instituições ainda terem integrado o perímetro de consolidação em 2009<sup>5</sup>;
  - ◇ À exclusão da —Farmácia” da —Cimentos – Federação das Caixas de Previdência” da conta consolidada (€ 548.984,13)<sup>6</sup>.

## F) Resultado líquido do exercício

Em 2009, a CSS apresenta um resultado líquido do exercício (RLE) (saldo credor) no valor de € 664.753,8 milhares, o que representa 5,4% do total dos Fundos próprios. Relativamente ao período homólogo anterior, regista um decréscimo de (-) 75,3%, o correspondente a € 2.023.026,7 milhares. Esta variação resultou, essencialmente, da evolução mais desfavorável dos resultados operacionais apesar do acréscimo dos proveitos e ganhos extraordinários superaram os respectivos custos.

A análise efectuada sobre as operações que concorrem para o apuramento do RLE é apresentada nos pontos 12.4.3 a 12.4.3.4 relativos à análise da Demonstração de resultados.

<sup>1</sup> O DAISS procedia anualmente à transferência dos resultados transitados para reservas, procedimento que ainda realizou antes do fecho das contas em 28/02/2009, enquanto CNPRP não tinha este procedimento.

<sup>2</sup> Conforme informação na CSS/2009, a fls. 306.

<sup>3</sup> Desde o início da sua actividade que o Fundo processa e entrega aos beneficiários os créditos deduzidos das retenções de IRS e de Taxa Social Única. Porém, o valor dessas retenções não era entregue nem ao Estado nem à Segurança Social. Para mais desenvolvimentos cfr. Relatório n.º 25/2008 - Auditoria Financeira ao Fundo de Garantia Salarial realizada pelo Tribunal de Contas, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>4</sup> Cfr. fls. 14 do Relatório e Contas de 2009 da RAA.

<sup>5</sup> Verbetes n.º 5 e 6.

<sup>6</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.2 – O Orçamento e a Conta do presente Parecer.

### 12.4.2.2.2 – Passivo

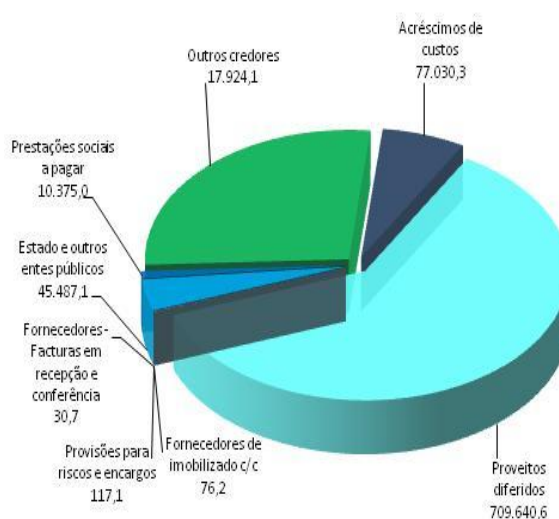
Neste ponto procede-se à análise do Passivo consolidado de acordo com a sua estrutura, que representa 8,6% do segundo membro do Balanço da CSS de 2009 (6,5% em 2008), o que reflecte um crescimento de 2,1 pontos percentuais, relativamente a 2008, o qual assume, em termos das suas componentes, a expressão financeira conforme segue:

**Gráfico XII.16 – SS – Passivo – CSS/2009**

(em milhares de euros)

Contas do Passivo	2009
Provisões para riscos e encargos	117,1
<b>Subtotal</b>	<b>117,1</b>
Dívidas a terceiros - Curto prazo	
Fornecedores c/c	472,7
Fornecedores - Facturas em recepção e conferência	30,7
Fornecedores de imobilizado c/c	76,2
Estado e outros entes públicos	45.487,1
Prestações sociais a pagar	10.375,0
Outros credores	317.924,1
<b>Subtotal</b>	<b>374.365,8</b>
Acréscimos e diferimentos	
Acréscimos de custos	77.030,3
Proveitos diferidos	709.640,6
<b>Subtotal</b>	<b>786.670,9</b>
<b>Total do Passivo</b>	<b>1.161.153,8</b>

Fonte: CSS/2009.



O conjunto de obrigações das entidades consolidadas face ao exterior, agregadas segundo o grau de exigibilidade (curto prazo) e natureza, no triénio 2007/2009, é a que se apresenta no quadro seguinte:



Quadro XII.89 – SS – Evolução do “Passivo”

(em milhares de euros)

Contas do Passivo	2007	2008	2009	Variação		Variação	
				2008/07		2009/08	
				Valor	%	Valor	%
Provisões para riscos e encargos	117,1	117,1	117,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Subtotal</b>	<b>117,1</b>	<b>117,1</b>	<b>117,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Dívidas a terceiros - Curto prazo</b>							
Fornecedores c/c	302,0	581,1	472,7	279,1	92,4	(108,4)	(18,7)
Fornecedores - Facturas em recepção e conferência	4,9	64,5	30,7	59,6	1.216,3	(33,8)	(52,4)
Credores pela execução do orçamento	1,9	1.040,9	0,0	1.039,0	54.684,2	(1.040,9)	(100,0)
Fornecedores de imobilizado c/c	71,5	44,3	76,2	(27,2)	(38,0)	31,9	72,0
Estado e outros entes públicos	36.219,8	40.046,8	45.487,1	3.827,0	10,6	5.440,3	13,6
Prestações sociais a pagar	11.633,2	32.585,6	10.375,0	20.952,4	180,1	(22.210,6)	(68,2)
Outros credores (valor publicado na CGE)	107.796,2	186.966,9	317.924,1	(5.348,8)	(2,8)	130.957,2	70,0
Outros credores (valor corrigido)	192.315,7	-	-	-	-	-	-
<b>Subtotal (valor corrigido)</b>	<b>240.549,0</b>	<b>261.330,1</b>	<b>374.365,8</b>	<b>20.781,1</b>	<b>8,6</b>	<b>113.035,7</b>	<b>43,3</b>
<b>Acréscimos e diferimentos</b>							
Acréscimos de custos	53.156,3	55.615,9	77.030,3	2.459,6	4,6	21.414,4	38,5
Proveitos diferidos	432.610,3	491.895,4	709.640,6	59.285,1	13,7	217.745,2	44,3
<b>Subtotal</b>	<b>485.766,6</b>	<b>547.511,3</b>	<b>786.670,9</b>	<b>61.744,7</b>	<b>12,7</b>	<b>239.159,6</b>	<b>43,7</b>
<b>Total do Passivo (publicado na CGE)</b>	<b>641.913,3</b>	<b>808.958,5</b>	<b>1.161.153,8</b>	<b>82.525,8</b>	<b>11,4</b>	<b>352.195,3</b>	<b>43,5</b>
<b>Total do Passivo (valor corrigido)</b>	<b>726.432,7</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: Contas da Segurança Social.

Conforme já relatado anteriormente (ponto 12.4.2 – Balanço), em 2007, procedeu-se à correcção da subavaliação do Passivo, decorrente do processo de consolidação da CSS desse ano, na conta *Outros credores*, no valor de € 84.519.452,26<sup>1</sup>.

A estrutura do Passivo no Balanço consolidado, em 31/12/2009, evidencia um acréscimo muito significativo de 43,5%, em relação ao período homólogo anterior de 2008 (11,4% de 2008 face a 2007), representando um aumento das responsabilidades do sistema de € 352.195,3 milhares, desta forma acelerando o agravamento que se tinha registado no ano anterior.

#### 12.4.2.2.2.1 – Provisões para riscos e encargos

A conta Provisões para riscos e encargos releva as provisões constituídas para cobertura das responsabilidades derivadas dos riscos de natureza específica e provável (contingências). Tem sido movimentada pelo IGFSS, para fazer face a riscos relacionados com 4 processos litigiosos, montante relevado no SIF, cuja data remonta a 2002. Em 2009, o saldo de € 117,1 milhares, não sofreu alteração relativamente ao ano anterior, o que significa a inexistência de novas situações e a manutenção das situações anteriores.

<sup>1</sup> Para mais desenvolvimentos sobre a matéria ver Parecer sobre a CGE de 2007, Volume II, pág. XII.100, e nota 1 da pág. XII.95 e Volume I, pág. 195, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

#### 12.4.2.2.2.2 – Dívidas a terceiros – Curto prazo

O grupo patrimonial “Terceiros”, exclusivamente constituído pelo grupo *Dívidas a terceiros – Curto prazo*, no valor de € 374.365,8 milhares, representa, no final de 2009, 32,2% do Passivo total, que face ao ano anterior evidencia um aumento do peso das responsabilidades com terceiros de € 113.035,7 (+43,3%), essencialmente à custa da variação ocorrida na conta *Outros credores*.

Em relação ao conjunto de responsabilidades que integra este grupo apresentam-se os seguintes comentários:

##### A) Credores pela execução do orçamento

A conta *Credores pela execução do orçamento* não regista qualquer valor em 2009, dado que o IGFCSS passou a adoptar a conta 2689994 – *Devedores e credores diversos – Valores pendentes de liquidação* para registo das operações anteriormente relevadas inadequadamente na conta 25922 – *Devedores e Credores pela execução do orçamento – Conta de Controlo – Credores pela execução do Orçamento*, acolhendo assim a Recomendação 78-PGCE/2008, alínea a), formulada pelo Tribunal em sede de Parecer sobre a CGE de 2008<sup>1</sup>.

##### B) Estado e outros entes públicos

O saldo desta conta, em 31 de Dezembro de 2009, é de € 45.487,1 milhares registando, em relação ao ano anterior, um crescimento de 13,6%, que ascendeu a € 5.440,3 milhares (que compara com um crescimento de 10,6% em 2008 face a 2007). O quadro seguinte exhibe a distribuição dos saldos no triénio 2007/2009 por instituição:

Quadro XII.90 – SS – Evolução das dívidas ao “Estado e outros entes públicos”

(em euros)

Instituições	2007	2008	2009	Peso em 2009
ISS	35.447.151,00	39.189.796,57	44.913.436,87	98,74%
II	257.754,00	265.771,39	156.213,04	0,34%
IGFSS	220.815,52	219.178,94	258.139,26	0,57%
RAA	128.000,37	119.728,95	124.036,10	0,27%
CNPRP	91.362,91	39.302,04	-	-
DAISS	39.478,71	36.216,23	-	-
RAM	1.283,72	138.931,58	1.317,34	0,00%
IGFCSS	-	3.221,80	92,06	0,00%
Caixas	33.991,70	34.480,46	33.821,61	0,07%
<b>Total</b>	<b>36.219.837,93</b>	<b>40.046.627,96</b>	<b>45.487.056,28</b>	<b>100%</b>
<b>Movimento de consolidação</b>	-	<b>151,20</b>	-	-
<b>Total</b>	<b>36.219.837,93</b>	<b>40.046.779,16</b>	<b>45.487.056,28</b>	-

Fonte: Contas das Instituições.

<sup>1</sup> Para mais desenvolvimentos sobre a matéria cfr. Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, pág. XII.166 e Volume I, págs. 256 e 257, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



É ainda de referir que o saldo da conta *Estado e outros entes públicos* relevado no balanço consolidado de 2009 é composto por:

- ◆ *Retenção de impostos sobre o rendimento*, no valor de € 43.238,9 milhares dos quais € 40.213,6 milhares respeitam à retenção do IRS em pensões, € 2.745,8 milhares relativos à retenção do IRS em rendimentos de trabalho dependente e € 279,4 milhares na retenção de IRS em rendimentos de trabalho independente, em rendimentos prediais e em outros rendimentos;
- ◆ *Contribuições para a Segurança Social*, no valor de € 2.248,2 milhares, sendo € 245,6 milhares para a ADSE, € 1.475,9 milhares para a CGA, € 514,1 milhares para a SS – Regime Geral e os restantes € 12,6 milhares para outras instituições.

### C) Prestações sociais a pagar

Os encargos devidos e não pagos, designadamente prestações familiares, subsídio de doença, subsídio de desemprego, rendimento social de inserção, pensões e outros subsídios da responsabilidade de todas as instituições do sistema, são registadas na conta *Prestações sociais a pagar*, evidenciando esta conta em 2009, relativamente ao ano anterior, um decréscimo de 68,2% (em 2008 face a 2007 tinha registado um acréscimo de 180,1%), variação contrária à verificada no restante conjunto que integra o grupo das dívidas a terceiros, dado que esse evidencia um acréscimo de 43,3% face a 2008.

O Quadro XII.91 mostra a evolução das prestações sociais já processadas e não pagas aos beneficiários, no âmbito dos Sistema previdencial – Componente de repartição, do Subsistema de solidariedade, do Subsistema de protecção familiar e do Subsistema de acção social, bem como dos regimes complementares e regimes especiais, que representam 2,8% do total das dívidas a terceiros, apresentando-se, também, a sua evolução por instituições, no triénio 2007/2009:

Quadro XII.91 – SS – Evolução da conta “Prestações sociais a pagar”

(em euros)

Instituições	2007		2008		2009		Variação 2009/2008	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
IGFSS	4.371,12	0,1	4.371,12	0,0	23.177,12	0,3	18.806,00	430,2
ISS	10.660.035,91	91,6	31.977.572,42	98,1	9.994.395,94	96,3	(21.983.176,48)	(68,7)
RAM	60.046,45	0,5	0,00	0,0	37.331,96	0,4	37.331,96	100
RAA	908.792,74	7,8	603.607,51	1,9	320.137,06	3,1	(283.470,45)	(47,0)
<b>Total</b>	<b>11.633.246,22</b>	<b>100</b>	<b>32.585.551,05</b>	<b>100</b>	<b>10.375.042,08</b>	<b>100</b>	<b>(22.210.508,97)</b>	<b>(68,2)</b>
<b>Total do Passivo</b>	<b>726.432.735,77</b>		<b>808.958.537,59</b>		<b>1.161.153.820,19</b>			
<b>Peso</b>	<b>1,6</b>		<b>4,0</b>		<b>0,9</b>			

Fonte: Contas das Instituições e Conta da SS de 2009.

Da análise ao saldo desta conta em 31 de Dezembro de 2009, pode extrair-se o seguinte:

- ◆ O maior decréscimo em termos absolutos verificou-se no ISS, instituição aqui mais representativa (96,3%), e está relacionado, essencialmente, com o montante processado em 2008 relativo a complemento solidário para idosos no montante de € 19.396,6 milhares<sup>1</sup>;
- ◆ A RAA tem vindo a diminuir o volume de prestações processadas e não pagas no final do ano ao longo do triénio, em especial nas prestações do Subsistema de Protecção Familiar contribuindo assim para a redução do saldo global;
- ◆ A RAM após a regularização em 2008 do valor que vinha mantendo desde 2001<sup>2</sup>, regista em 2009 valores de prestações sociais por pagar que se enquadram no Sistema Previdencial e nos três subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania.

#### D) Outros credores

Em 31 de Dezembro de 2009, a conta *Outros credores*<sup>3</sup> ascendia a € 317.924,1 milhares representando 84,9% do total das dívidas a terceiros e 27,4% do total do Passivo, valor que, face ao saldo credor registado no final do exercício de 2008, no valor de € 186.966,9 milhares, evidencia um acréscimo de € 130.957,2 milhares, reflectindo-se num acréscimo relativo de 70,0%.

O quadro infra evidencia a evolução e distribuição destes passivos, no triénio 2007/2009, apresentando a seguinte expressão financeira, por instituição e em termos agregados:

**Quadro XII.92 – SS – Evolução de “Outros credores”, por instituição**

(em milhares de euros)

Instituições	Valor			Δ 2008/2007	Δ 2009/2008
	2007	2008	2009		
IGFSS	147.586,7	170.319,3	206.458,9	22.732,6	36.139,6
ISS	358.655,7	370.407,2	492.159,9	11.751,5	121.752,7
IGFCSS	0,3	39.667,9	138.705,8	39.667,6	99.037,9
DAISS	70.087,9	47.208,3	-	(22.879,6)	(47.208,3)
FSS	4.226,1	26.373,0	21.849,3	22.146,9	(4.523,7)
II	1.412,5	481,9	516,4	(930,6)	34,5
RAM	1.302,5	1.636,6	1.084,6	334,1	(552,0)
RAA	28.632,3	1.820,0	1.629,6	(26.812,3)	(190,4)
CNPRP	0,0	640,3	-	640,3	(640,3)
Restantes instituições	629,7	98,7	44,3	(531,0)	(54,4)
<b>Subtotal</b>	<b>612.533,7</b>	<b>658.653,2</b>	<b>862.448,8</b>	<b>46.119,5</b>	<b>203.795,6</b>
<b>Eliminação de operações recíprocas</b>	<b>(504.737,5)</b>	<b>(471.686,3)</b>	<b>(544.524,7)</b>	<b>33.051,2</b>	<b>(72.838,4)</b>
<b>Total (publicado na CGE)</b>	<b>107.796,2</b>	<b>186.966,9</b>	<b>317.924,1</b>	<b>(5.348,8)</b>	<b>130.957,1</b>
<b>Correcção</b>	<b>84.519,5</b>	-	-	-	-
<b>Total (valor corrigido)</b>	<b>192.315,7</b>	-	-	-	-

Fonte: Contas das Instituições.

<sup>1</sup> Segundo o Relatório Analítico da Conta da Segurança Social de 2009, elaborado e fornecido pelo IGFSS ao TC, este decréscimo é explicado essencialmente pela variação em “Outras” prestações relativa a processamentos em 2008 liquidados no início de 2009, no valor de € 19.396,6 milhares.

<sup>2</sup> No decurso do exercício económico de 2008, procedeu à regularização do saldo transitado de 2001, cuja situação se mantinha inalterada desde essa data, em observância com o referido em sucessivos Pareceres do TC.

<sup>3</sup> Incluem-se no grupo “Outros credores” as dívidas relativas a Pessoal, Sindicatos e Outros devedores e credores diversos, representadas no POCISSSS pelos saldos das contas 262+263+267+268.





A análise das dívidas a terceiros, por instituição, permite destacar as seguintes situações:

- ◆ 63,1% do total agregado das responsabilidades das instituições perante terceiros respeita a dívidas intra-instituições que integram o perímetro de consolidação, assumindo o IGFSS e o ISS os valores mais relevantes, as quais foram objecto dos devidos movimentos de eliminação no processo de consolidação;
- ◆ O saldo credor, após a eliminação no valor de € 544.524,7 milhares referente à eliminação das dívidas activas e passivas, no final de 2009, reflecte as responsabilidades do Sistema perante entidades externas ao perímetro de consolidação da Segurança Social no montante de € 317.924,1 milhares.

No quadro seguinte evidencia-se a evolução das dívidas, por natureza, de “Outros credores” no período 2007/2009:

**Quadro XII.93 – SS – Evolução de “Outros credores”, no período 2007/2009**

(em milhares de euros)

Outros credores	2007	2008	2009	Variação 2009/2008	
				Valor	%
Pessoal	24,1	28,8	2,8	(26,0)	(90,3)
Sindicatos	53,2	51,1	50,5	(0,6)	(1,2)
Consultores, assessores e intermediários	0,0	1,6	0,0	(1,6)	(100,0)
Devedores e credores diversos	192.238,4	186.885,4	317.870,8	130.985,4	70,1
<b>Total</b>	<b>192.315,7</b>	<b>186.966,9</b>	<b>317.924,1</b>	<b>130.957,1</b>	<b>70,0</b>

Fonte: SIF.

As dívidas a pessoal, sindicatos e consultores, assessores e intermediários totalizam, em 2009, o montante de € 53,3 milhares, e evidenciam um decréscimo de 34,6%, no valor de € 28,2 milhares, face a 2008.

A conta 268 – *Devedores e credores diversos* apresenta um saldo credor em 31 de Dezembro de 2009 de € 317.870,8 milhares, para a qual concorreram entre outras, as seguintes situações:

- ◆ Valores a pagar a outros países da responsabilidade do ISS<sup>1</sup> relativos a subsídios de doença e maternidade e outras prestações sociais, no montante de € 71,8 milhões, registando um acréscimo de 83,3%, quando comparado com o exercício económico de 2008;
- ◆ Operações relativas a aquisições de instrumentos financeiros, no valor de € 138,8 milhões, pelo IGFSS, cuja liquidação financeira só ocorreu no início de 2010<sup>2</sup>. Esta rubrica regista um acréscimo de € 99 milhões relativamente a 2008;

<sup>1</sup> Em resultado da integração do DAISS no ISS.

<sup>2</sup> Como já referido na alínea A) deste ponto o IGFSS no final do ano de 2009 abandonou a utilização da conta 25922 – *Devedores e credores pela execução do orçamento* e passou a utilizar a conta 2689994 – *Devedores e credores diversos – Valores pendentes de liquidação*.

- ◆ Valores a conceder a IPSS, no montante de € 21,8 milhões, pelo FSS, no âmbito da Medida de Apoio à Segurança de Equipamentos Sociais<sup>1</sup>, registando em 2009 face a 2008 um decréscimo de 17,2% (€26.365,1 milhares em 2008);
- ◆ Créditos por prestações sociais em prescrição, no valor de € 56,3 milhões reflectindo comparativamente com 2008 um decréscimo de 2,3% (€ 1.308,8 milhares). As prestações sociais em prescrição, constituem direitos dos beneficiários sobre as instituições de Segurança Social por valores devolvidos, prescrevendo<sup>2</sup> a favor das mesmas se, no prazo de cinco anos, a partir da data em que são postas a pagamento, não forem reclamadas.

O quadro seguinte mostra a evolução, no triénio 2007/2009, das prestações sociais em prescrição, desagregadas por instituição:

**Quadro XII.94 – SS – Evolução da conta “Prestações sociais em prescrição”**

(em milhares de euros)

Instituições	2007		2008		2009		Variação 2009/2008	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
ISS	56.426,0	97,4	55.937,1	97,1	54.686,3	97,1	(1.250,8)	(2,2)
RAM	1.064,6	1,8	1.108,9	1,9	1.021,5	1,8	(87,4)	(7,9)
RAA	419,2	0,7	536,4	0,9	566,3	1,0	29,9	5,6
CAF Empregados Bancários	11,6	0,0	11,5	0,0	11,9	0,0	0,4	3,5
CPAF Jornalistas	16,5	0,0	20,6	0,0	19,7	0,0	(0,9)	(4,4)
<b>Total</b>	<b>57.937,9</b>	<b>100</b>	<b>57.614,5</b>	<b>100</b>	<b>56.305,7</b>	<b>100</b>	<b>(1.308,8)</b>	<b>(2,3)</b>

Fonte: SIF.

Relativamente à conta —Prestações sociais em prescrição”, a mesma resulta de um procedimento que consiste na relevação de dívidas a beneficiários derivadas de prestações sociais que foram processadas e colocadas à sua disposição, mas os valores, por razões várias<sup>3</sup>, não chegaram a ser levantados das contas bancárias da SS. Assim, quando se efectua o processamento e se coloca o valor à disposição dos beneficiários, esse valor é dado como pago em termos orçamentais (saída de disponibilidades), contabilizando-se a devolução do valor por operações de tesouraria (entrada de disponibilidades) por contrapartida da conta de Prestações sociais em prescrição, mantendo-se nesta situação até que seja de novo colocado à disposição do beneficiário ou, caso contrário, ao fim de cinco anos, seja regularizada por conta de um proveito extraordinário e receita orçamental extraordinária. O procedimento em causa leva a que anualmente seja relevada despesa orçamental que de facto não ocorreu.

Esta matéria foi objecto de análise no âmbito da auditoria financeira ao FGS, realizada pelo TC<sup>4</sup>, e deu lugar a uma recomendação, reiterando-se esta posição no relatório de Acompanhamento da Execução do OSS relativo ao 1.º Trimestre de 2008<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Instituída pelo Despacho n.º 16790/2008, de 14 de Abril, e pelas normas orientadoras definidas no Despacho n.º 9-I/SESS/2008.

<sup>2</sup> Cfr. artigo 69.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que refere “O direito às prestações pecuniárias vencidas prescreve a favor das instituições devedoras no prazo de cinco anos, contando a partir da data em que as mesmas são postas a pagamento com conhecimento do credor”.

<sup>3</sup> Vales ou cheques devolvidos, NIB incorrecto, etc..

<sup>4</sup> Relatório n.º 25/2008 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>5</sup> Relatório n.º 3/2008 – AEO-SS, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



Não obstante o IGFSS ter solicitado a reponderação da recomendação elencando várias dificuldades para a sua implementação, o Tribunal, em sede de Parecer sobre a CGE de 2008, voltou a reafirmar a sua posição<sup>1</sup> no sentido de que, no final de cada ano económico, todos os pagamentos registados, mas cujos valores foram devolvidos, devem ser anulados e devidamente cabimentados e comprometidos no orçamento do ano seguinte até perfazer o período de cinco anos, caso o beneficiário não faça valer os seus direitos durante esse período. Desta forma, os saldos bancários reflectem valores afectos a pagamento de prestações sociais, do ano e de anos anteriores, que não se efectuaram até ao final do ano.

Assim, o Tribunal reiterou a recomendação anteriormente formulada de modo a que se alterasse 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<sup>2</sup>.

No âmbito do acompanhamento sobre as recomendações formuladas no Relatório de Auditoria ao Fundo de Garantia Salarial, o IGFSS vem de novo elencar duas das dificuldades à alteração de procedimentos contabilísticos por forma a ir ao encontro das recomendações. Aquele Instituto elenca, em primeiro lugar, a implementação da Tesouraria Única (TU) na Segurança Social referindo que “(...) no âmbito dos procedimentos já definidos para a TU, a contabilização, como operação orçamental, da devolução a uma ISS de uma prestação social levaria a que deixasse de ficar assegurado nas ISS's o princípio do balanceamento entre custos e proveitos, porquanto ao anular a despesa no IGFSS (registada como transferência para uma ISS) ter-se-ia, necessariamente que anular, na ISS, a correspondente receita (registada como transferência abatida do IGFSS), restando nesta o registo do custo sem o correspondente reconhecimento do direito a ser financiado pelo IGFSS para lhe fazer face”.

Em segundo lugar aquele Instituto refere como dificuldade o “Controlo no SIF/SAP das contas correntes relativas a prestações sociais em prescrição, processo já hoje complexo pela ocorrência frequente dos chamados «comboios partidos» mas cuja dificuldade seria seriamente acrescida se parte daquelas transacções estivesse registada como operações de tesouraria - realidade desde 2002 até à actualidade – se a partir do próximo ano aquelas operações passassem a ser registadas como operações orçamentais, obrigando a que, sempre que cada uma daquelas prestações sociais em prescrição fosse regularizada mediante o seu efectivo pagamento ao beneficiário ou reversão a favor da ISS, tivesse que ser identificada a natureza do registo inicial da devolução à ISS – Operação de tesouraria ou Operação orçamental – por forma a determinar o lançamento final da regularização da mesma”.

Acrescenta ainda o IGFSS que “Esta mudança de critério obrigaria a novos desenvolvimentos no interface: SICC/SIF, GT e programa de regularização de OT's com as consequências previsíveis em termos de morosidade no seu desenvolvimento, alocação de recursos humanos e efectivo controlo de resultados”.

Por último, informa que “face aos constrangimentos expostos (...) a matéria em apreço encontra-se em fase de estudo por forma a serem implementadas opções válidas nas vertentes contabilísticas e tecnológicas”.

Atenta a informação prestada pelo IGFSS, reitera-se a posição que tem vindo a ser objecto de recomendações por parte do Tribunal no sentido da implementação de procedimentos contabilísticos que não sobrevalorizem a despesa orçamental com pagamentos que efectivamente não se concretizaram.

<sup>1</sup> Para mais desenvolvimentos sobre a matéria cfr. Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, págs. XII.171 a XII.173, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Cfr. Parecer sobre a CGE de 2008, Volume I, Recomendação 65-PCGE/2008, alínea a), pág. 230, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

**12.4.2.2.3 – Acréscimos e diferimentos**

A aplicação do princípio contabilístico da especialização do exercício, traduzido em Acréscimos e diferimentos, ascendeu, em 2009, a cerca de 67,7% do Passivo da CSS, no montante de € 786.670,9 milhares, repartidos por € 77.030,3 milhares em *Acréscimos de custos* e € 709.640,6 milhares em *Proveitos diferidos*. O Quadro XII.95 evidencia a evolução, no triénio 2007/2009, dos saldos destas contas, por instituição:

**Quadro XII.95 – SS – Evolução das contas “Acréscimos de custos” e “Proveitos diferidos”**

(em euros)

Instituições	273 - Acréscimos de custos			274 - Proveitos diferidos		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
IGFSS	49.970.309,01	63.867.703,12	41.425.818,52	425.337.290,78	489.729.015,80	703.306.425,49
ISS	37.544.977,96	57.476.683,36	39.337.896,15	2.890.854,55	2.016.599,13	1.955.456,87
RAM	3.070.117,05	3.247.502,44	3.214.215,15	3.439.236,94	0,00	4.285.385,13
RAA	1.598.272,65	1.603.023,27	1.104.712,11	81.775,53	91.513,93	139.322,21
II	1.582.326,29	1.486.872,19	27.066,78	798.158,83	886.460,01	808.620,21
IGFCSS	3.724.943,27	6.127.603,90	31.285.389,00	173.116,55	177.577,11	181.276,62
CNPRP	356.958,10	259.063,64	-	0,00	0,00	-
Restantes instituições	559.991,92	490.584,08	219.358,14	2.320,21	1.864,38	1.916,41
<b>Subtotal</b>	<b>98.407.896,25</b>	<b>134.559.036,00</b>	<b>116.614.455,85</b>	<b>432.722.753,39</b>	<b>492.903.030,36</b>	<b>710.678.402,94</b>
<b>Eliminação de operações recíprocas</b>	<b>(45.251.596,72)</b>	<b>(78.943.119,91)</b>	<b>(39.584.192,33)</b>	<b>(112.462,50)</b>	<b>(1.007.649,39)</b>	<b>(1.037.804,97)</b>
<b>Total</b>	<b>53.156.299,53</b>	<b>55.615.916,09</b>	<b>77.030.263,52</b>	<b>432.610.290,89</b>	<b>491.895.380,97</b>	<b>709.640.597,97</b>
<b>Varição (%)</b>	<b>(7,3)</b>	<b>4,6</b>	<b>38,5</b>	<b>6,7</b>	<b>13,7</b>	<b>44,3</b>

Fonte: Contas da Segurança Social e Contas das Instituições.

Compulsado o Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas, verificou-se que nada é referido quanto à derrogação deste princípio contabilístico por parte das instituições do perímetro de consolidação. Assim, relativamente às contas de “Acréscimos e diferimentos” relevadas no Passivo, refere-se o seguinte:

**A) Acréscimo de custos**

A conta 273 serve de contrapartida aos custos a reconhecer no próprio exercício, ainda que não tenham documentação vinculativa, cuja despesa só venha a incorrer em exercício ou exercícios posteriores<sup>1</sup>. O montante relevado anualmente na conta consolidada corresponde ao conjunto de tais situações, eliminado das operações recíprocas entre as entidades do perímetro.

Esta conta apresentava, em 31 de Dezembro de 2009, um saldo de € 77.030,3 milhares (€ 55.615,9 milhares em 2008), evidenciando, deste modo, um crescimento de cerca de 38,5%, relativamente ao ano anterior, posicionando as responsabilidades desta componente do Passivo da CSS de 2009, em 6,6% do seu total.

<sup>1</sup> Para além das situações especificadas são passíveis de especialização os valores a liquidar relativos a juros, ajudas de custo, valores a transferir - alienação de imóveis, entre outros.



No quadro seguinte apresenta-se a decomposição por tipo de valor a liquidar, para o triénio 2007/2009:

**Quadro XII.96 – SS – Evolução da conta 273 – Acréscimos de custos, no triénio 2007/2009**

(em euros)

273 – Acréscimos de custos	2007		2008		2009		Variação %	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2008/07	2009/08
Seguros a liquidar	922,75	0,0	420,11	0,0	0,00	0,0	(54,5)	(100,0)
Remunerações a liquidar	45.770.745,43	86,1	44.727.441,72	80,4	44.228.271,80	57,4	(2,3)	(1,1)
Impostos a liquidar	1.482.291,17	2,8	1.668.647,52	3,0	0,00	0,0	12,6	(100,0)
Diferenças de câmbio desfavoráveis	3.166.198,06	6,0	5.554.072,48	10,0	30.651.484,99	39,8	75,4	(451,9)
Outros acréscimos de custos	2.736.142,12	5,1	3.665.334,26	6,6	2.150.506,73	2,8	34,0	(41,3)
<b>Total</b>	<b>53.156.299,53</b>	<b>100</b>	<b>55.615.916,09</b>	<b>100</b>	<b>77.030.263,52</b>	<b>100</b>	<b>4,6</b>	<b>38,5</b>

Fonte: Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas (nota 41.1) e contas das Instituições.

Da análise dos Quadros XII.95 e XII.96 considerando a eliminação das operações recíprocas, refere-se o seguinte:

- ◆ Relativamente à distribuição dos *Acréscimos de custos* pelas Instituições de Segurança Social verifica-se que o IGFCSS e o IGFS são as instituições que registam valores mais elevados, sendo que os mesmos incluem o seguinte:
  - ◇ No IGFCSS, o montante de € 30.651,5 milhares respeitante a *Forward – Diferenças de câmbio favoráveis*, na carteira do FEFSS, € 440,3 milhares a *Outros acréscimos de custos – (Serviços de custódia no montante de € 427,2 milhares e em Outros Acréscimos de custos no valor de € 13,1 milhares)* e *Remunerações a liquidar*, no montante de € 193,6 milhares;
  - ◇ No IGFS<sup>1</sup>, o valor de € 41.425.8 milhares é detalhado como segue, de acordo com o contabilizado no SIF:

<sup>1</sup> Segundo a adenda ao Anexo às DF do IGFS, nota 8.2.3, sobre os Acréscimos e diferimentos “Os subsídios ao investimento e/ou transferências de capital encontram-se diferidos, sendo especializados em proveitos na mesma cadência das amortizações do bem de imobilizado subjacente, tratando-se de imóveis; O valor de férias e subsídios de férias, a pagar no próximo ano, encontram-se registados em acréscimos de custos com base em estimativas; Foram efectuados acréscimos de custos referentes a diversos consumos de 2009 não registados no respectivo exercício. O critério utilizado foi o de registar todos os documentos que se teve conhecimento até à data do encerramento das contas do exercício”.

(em euros)

273 – Acréscimos de <del>custos</del>	IGFSS	
	Débito	Crédito
2732100000 - Férias		715.198,05
2732200000- Subsídio de férias		715.198,05
2732300000 - Encargos sociais		354.196,45
2737000000 - Transferências p/ Instituições de SS - Valores a liquidar		39.584.192,33
2739900000 -Outros acréscimos de custos		58.253,71
2739310000 - POPH	1.188,94	
2739320000 - POAT	9,54	
2739330000 - POAT - RAA	16,07	
2739340000 - POAT - RAM	5,52	
<b>Total</b>	<b>1.220,07</b>	<b>41.427.038,59</b>

Fonte: SIF.

Embora de valor pouco significativo o saldo da conta de Acréscimos de custos encontra-se afectado pelos movimentos registados a débito que de acordo com a informação prestada pelo IGFSS se trata de um lapso que será corrigido em 2010.

- ◆ As *Remunerações a liquidar*<sup>1</sup>, ascenderam a € 44.228,3 milhares, representando 57,4% do volume global dos acréscimos de custos em 2009 e exibindo ligeiras variações face aos € 45.770,7 milhares e aos € 44.727,4 milhares registados em 2007 e 2008, respectivamente;
- ◆ As *Diferenças de câmbio desfavoráveis* são da integral responsabilidade do IGFCSS e respeitam a revalorizações negativas de contratos de *Forward*. Em 2009, estes acréscimos fixaram-se nos € 30.651,5 milhares<sup>2</sup>, o que consubstancia uma fracção de 39,8% do total anual, bem como um aumento relativamente a 2008 na ordem dos 451,9%;
- ◆ Os *Outros acréscimos de custos*, totalizaram € 2.150,5 milhares, representando 2,8% do valor global dos acréscimos totais contabilizados em 2009, encontrando-se aqui incluídos € 427,2 milhares relativos aos serviços de custódia dos activos financeiros do FEFSS;
- ◆ Segundo o Relatório da Conta da Segurança Social 2009, a redução de 100% verificada nos *Impostos a liquidar*, decorre da aplicação da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, que isenta de IRC<sup>3</sup> os rendimentos de capitais administrados pelas Instituições de Segurança Social.

## B) Proveitos diferidos

A conta 274 serve de contrapartida ao registo das receitas ocorridas no exercício cujos proveitos devam ser reconhecidos nos exercícios seguintes, dos quais se destacam, no triénio 2007/2009, os seguintes:

<sup>1</sup> Respeita a direitos relativos a férias, remunerações e subsídios de férias e encargos sociais.

<sup>2</sup> Na nota 41.1 do Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas este valor está incluído na parcela relativa a *Outros acréscimos de custos*.

<sup>3</sup> Artigo 70.º da LOE, e alínea d) do artigo 9.º do Código do Imposto sobre Rendimentos das Pessoas Colectivas.



Quadro XII.97 – SS – Evolução da conta 274 – *Proveitos diferidos*, no triénio 2007/2009

(em euros)

274 - Proveitos diferidos	2007		2008		2009		Variação %	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2008/07	2009/08
Juros vencidos	12.030.274,77	2,8	10.358.483,79	2,1	4.853.304,02	0,7	(13,9)	(53,1)
Rendas recebidas adiantadamente	535.633,91	0,1	425.377,47	0,1	357.515,00	0,1	(20,6)	(16,0)
Compensação financeira - Bairros das Casas do Povo	7.368,97	0,0	7.368,97	0,0	0,00	0,0	0,0	(100,0)
Acções de formação profissional	0,00	0,0	13.834.249,16	2,8	224.162.459,56	31,6	(100,0)	1.520,3
Subsídios para investimento	2.335.127,39	0,5	1.833.362,84	0,4	1.752.137,97	0,2	(21,5)	(4,4)
Saldos de programas	417.219.284,23	96,4	465.220.826,26	94,6	478.406.805,66	67,4	11,5	2,8
Outros proveitos diferidos	482.601,62	0,1	215.712,48	0	108.375,76	0,0	(55,3)	(49,8)
<b>Total</b>	<b>432.610.290,89</b>	<b>100</b>	<b>491.895.380,97</b>	<b>100</b>	<b>709.640.597,97</b>	<b>100</b>	<b>13,7</b>	<b>44,3</b>

Fonte: Anexo às Demonstrações financeiras consolidadas (nota 41.1).

Da análise dos Quadros XII.95 e XII.97 após a eliminação das operações recíprocas entre as entidades do perímetro, salienta-se o seguinte:

- ◆ Relativamente à distribuição dos *Proveitos diferidos* pelas instituições de Segurança Social verifica-se que o IGFSS e a Região Autónoma da Madeira são as instituições que registam valores mais elevados, sendo que os mesmos incluem o seguinte:
  - ◇ No IGFSS, o montante de € 478.406,8 milhares respeitante a *Saldos de programas*, cerca de € 224.162,5 milhares referentes a *Acções de formação profissional*, € 428,6 milhares relativos a *Juros vencidos* e € 308,6 milhares no que concerne a *Rendas recebidas adiantadamente*;
  - ◇ Na Região Autónoma da Madeira, o valor de € 4.285,4 é referente unicamente a *Juros vencidos*, evidenciando um aumento de 100%, justificado no Anexo às Demonstrações financeiras da RAM pela “(...) *relevação em 2009 dos juros vencidos por acordos prestacionais celebrados com contribuintes*”, referindo também que “*Em 2008 os juros vencidos de acordos registados em balanço foram anulados, não se tendo relevado em proveitos diferidos qualquer valor por essa natureza de juros*”.
- ◆ Os *Saldos de programas* que, em 31 de Dezembro de 2009 ascenderam a € 478.406,8 milhares representam, por si só, 67,4% do total dos proveitos diferidos, apresentando-se no quadro seguinte a decomposição do seu valor total e a respectiva comparação com a posição em 31 de Dezembro de 2007 e 2008:

(em euros)

2747 - Saldos de programas	2007	2008	2009	Variação 2009/2008	
				Valor	%
<b>274792 – “Euromilhões” – Programa de apoio a pessoas idosas e com deficiência</b>	<b>105.954.964,39</b>	<b>105.579.794,39</b>	<b>105.390.027,59</b>	<b>(189.766,80)</b>	<b>(0,2)</b>
<b>Outras receitas dos jogos sociais – Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março</b>	<b>250.097.178,58</b>	<b>316.206.993,50</b>	<b>308.104.178,96</b>	<b>(8.102.814,54)</b>	<b>(2,6)</b>
27479311 – Desenvolvimento de prog., medidas e proj. de apoio - Acção Social	136.739.629,94	170.093.348,08	146.149.960,36	(23.943.387,72)	(14,1)
27479313 – Apoio a IPSS para acção social – FSS	42.406.078,21	53.129.458,70	54.271.554,86	1.142.096,16	2,1
27479315 – Combate à pobreza e exclusão social	25.096.629,02	34.313.495,62	42.528.318,69	8.214.823,07	23,9
27472 / 27479316 – Proj. especiais de apoio a crianças car. e em risco - "Ser Criança"	21.828.162,75	29.532.511,15	37.676.631,10	8.144.119,95	27,6
27479317 – Projectos e acções de auxílio a idosos carenciados – PAII	21.095.402,02	25.043.595,40	22.188.548,17	(2.855.047,23)	(11,4)
274791 / 27479318 – Medidas e projecto de apoio à família e à criança – PAFAC	2.931.276,64	4.094.584,55	5.289.165,78	1.194.581,23	29,2
<b>Outras receitas</b>	<b>61.167.141,26</b>	<b>43.434.038,37</b>	<b>64.912.599,11</b>	<b>21.478.560,74</b>	<b>49,5</b>
27479 – Subsídio de renda (financiado pelo MAOTDR)	890.817,61	890.817,61	0,00	(890.817,61)	(100,0)
27474 – FSE	51.335.037,32	31.657.509,63	51.127.833,50	19.470.323,87	61,5
27475 – FEDER	56.194,23	56.194,23	56.194,23	0,00	0,0
27478 – PIDDAC - OE	8.885.092,10	10.057.697,92	11.691.921,28	1.634.223,36	16,2
27476 – Programa de Desenvolvimento e Expansão da Rede Pré-Escolar	-	771.818,98	1.631.877,56	860.058,58	111,4
27479 – Acções de formação profissional - CPN - Rendimentos	-	-	404.772,54	404.772,54	100,0
<b>Total</b>	<b>417.219.284,23</b>	<b>465.220.826,26</b>	<b>478.406.805,66</b>	<b>13.185.979,40</b>	<b>2,8</b>

Fonte: SIF.

Da análise do quadro anterior, verifica-se que:

- ◇ A importância de € 308.104,2 milhares respeita a receitas recebidas dos jogos sociais incluídos no Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março<sup>1</sup>, e que se destinam a financiar vários projectos no âmbito da Acção Social. Este diploma veio definir uma nova forma de afectação dos resultados líquidos de exploração dos jogos sociais, que se encontram distribuídos por 9 destinos diferentes de apoios<sup>2</sup>, oito dos quais são da competência da Segurança Social<sup>3</sup>. As verbas recebidas destinam-se a diversos projectos e programas, efectuando o IGFSS a especialização de exercícios para seis, através da afectação anual a proveitos do valor correspondente às despesas realizadas com cada programa. Durante o ano de 2009 foram aplicados àqueles programas € 15.588,7 milhares (€ 38.963,4 milhares em 2008);

É de referir que, no saldo apurado de € 308.104,2 milhares, se encontram incluídos € 5.423,5 milhares que não correspondem a verbas efectivamente na posse da segurança social em 31/12/2009, pois respeitam aos proveitos estimados relativos aos meses de Novembro e de Dezembro de 2009 e que foram recebidos em Janeiro e Fevereiro de 2010, importâncias registadas como Acréscimo de Proveitos e relevadas no Activo do Balanço.

- ◇ O montante de € 105.390,0 milhares, que em 2009 sofreu uma contracção de 0,2% face a 2008, respeita a um saldo ainda existente e que foi recebido no âmbito do Decreto-Lei n.º 210/2004, de 20 de Agosto, diploma que criou o jogo social —Euromilhões” e atribuiu 50%

<sup>1</sup> Lotaria Nacional, Lotaria Instantânea, Totobola, Totoloto, Totogolo, Loto 2, Joker e Euromilhões.

<sup>2</sup> Nos termos do n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 56/2006, 34,8% do volume de resultados líquidos destinam-se ao MTSS, distribuídos por 9 tipos de apoios.

<sup>3</sup> Um dos apoios é destinado à Fundação INATEL e corresponde a 1,2% do valor dos resultados líquidos.





dos resultados líquidos da exploração à Segurança Social para financiar projectos de apoio às pessoas idosas e às pessoas com deficiência. Durante o ano de 2009 foi despendido o montante de cerca de € 189,8 milhares<sup>1</sup> em Intervenções em Estabelecimentos Integrados (em 2008 foram aplicados 370,2 milhares<sup>2</sup>);

- ◇ O valor relevado desde 2007 na conta *Subsídio de renda*, e que permaneceu contabilizado em 2008 pelo mesmo montante, foi considerado como um proveito extraordinário no exercício económico de 2009, referindo-se na nota 8.2.39 do Anexo às Demonstrações financeiras que “Foi efectuada a correcção ao saldo da conta 274794 – Sub. Renda no montante de 890.817,61€, tendo em consideração que de acordo com a LBSS o saldo é integrado no saldo do Subsistema de Solidariedade”<sup>3</sup>. Em 2009, foi transferido para o IGFSS do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional o valor de € 960,0 milhares e foi pago pelo ISS a quantia de € 621,9 milhares em subsídios de renda, constituindo o excedente saldo do Subsistema de Solidariedade. Não obstante a lei de Bases da Segurança Social refira que aquele subsistema é financiado por transferências do Orçamento do Estado, tendo em conta que se trata de uma transferência destinada a financiar uma despesa específica questiona-se a permanência de um excesso de financiamento.

- ◇ O saldo evidenciado nas contas *Saldos de programas - FSE e PIDDAC - OE* corresponde à especialização dos financiamentos face ao grau de realização dos projectos/programas. O saldo do FEDER permanece inalterado desde 2007 e diz respeito a projectos do QCA II informando o IGFSS que “(...) ainda existem projectos por encerrar, correspondendo maioritariamente a processos que se encontram em execução fiscal”.

Em sede de contraditório o IGFSS vem clarificar a informação prestada anteriormente referindo que “Quanto ao QCA II (...) ainda permanecem projectos por encerrar no âmbito dos geridos pelo IGFSE, correspondendo maioritariamente a processos que se encontram em execução fiscal” e que “Quanto ao FEDER, (...) regularizou o saldo da conta 27475 – Proveitos diferidos-Saldos de programas – FEDER no exercício de 2010, após a comunicação do respectivo gestor em que deu a conhecer que se efectuou tal encerramento no ano precedente”.

- ◆ A conta *Juros vencidos*, que releva os juros de dívidas de contribuintes à Segurança Social com acordo de regularização, ascendeu a € 4.853,3 milhares, evidenciando um decréscimo de 53,1% no montante de € 5.505,2 milhares<sup>4</sup>. Da análise efectuada verifica-se que durante o ano de 2009 foram realizadas as seguintes operações:

<sup>1</sup> O saldo inicial em 2009 era de € 105.579,8 milhares.

<sup>2</sup> O saldo inicial em 2008 era de € 105.955 milhares.

<sup>3</sup> Com base na Informação n.º 262/2010, de 21/01/2010, que refere “Desde 2004 até 2007, foi efectuado para efeitos de encerramento de contas, o apuramento do saldo referente ao Subsídio de Renda. No apuramento efectuado era considerado, o valor recebido anualmente pelo Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e o valor pago pelo ISS no mesmo período. A diferença era relevada ou na conta 27153, caso estivessemos perante um acréscimo de proveitos ou na conta 274794 – Saldos de programas/Subsídio de Renda, caso fosse proveito diferido, consoante a natureza do saldo. À data de 31 de Dezembro de 2007, o valor do total dos recebimentos ascendeu a 5.043.721,00€ e a despesa a 4.152.903,39€, encontrando-se relevado na conta 274794 – o saldo credor de 980.817,61€, face à especialização dos exercícios registou-se este valor antecipadamente como proveito tendo por fim compensar o custo. De acordo com a lei de bases da Segurança Social, Capítulo VI – Financiamento, Artigo 90.º – Formas de Financiamento: “1 – A protecção garantida no âmbito do sistema de protecção social de cidadania é financiada por transferências do Orçamento do Estado e por consignação de receitas fiscais (...)”.

<sup>4</sup> Em 2008, o saldo da conta *Juros vencidos* ascendeu a € 10.358,5 milhares.

- ◇ A débito, imputação de proveitos no montante de € 14.104.857,44. Este montante diz respeito, na quase totalidade ao IGFSS, dado que a Região Autónoma dos Açores só imputou € 1.683,53<sup>1</sup> e a Região Autónoma da Madeira não efectuou qualquer registo<sup>2</sup>;
- ◇ A crédito, registo dos acordos celebrados no montante de € 6.599.677,97, correspondendo a € 4.285.385,13 à RAM, € 69.167,79 à RAA e € 2.245.124,75 ao IGFSS. A conta do IGFSS apresenta ainda um movimento a crédito, no valor de € 2.000.000,00, por contrapartida da conta 7951100000 – *Proveitos e Ganhos extraordinários – Benefícios de penalidades contratuais – Juros de mora – Contribuições*. Sobres este último movimento, o IGFSS informa que o mesmo se refere à “(...) correcção do movimento do ano do reconhecimento do direito a cobrar juros vincendos na componente “prestações de Acordos” recebidas em 2009, incluindo indevidamente, parte de juros de contribuições anteriores ao POCISSSS”. Acrescenta ainda que “Com a introdução do POCISSSS surge o conceito do Princípio da especialização (ou acréscimo) sendo desta forma parametrizado no Interface SICC/GC/SIF a receita de Contribuições c/ Acordos, na componente juros vincendos, contudo aquando da transição PCISS POCISSSS esta conta não existia em Balanço, sendo contabilizado Proveito na data da Receita, havendo assim a necessidade de corrigir o valor registado de forma automática a débito da conta 27411 no que se refere aos valores não processados até 2002 (o valor estimado de 2.000.000,00 euros será corrigido com informação do II)”.

No ponto 6 da nota 8.3.39 do Anexo às demonstrações financeiras do Centro de Segurança Social da RAM é referido que “Em 2009 foram lançados em GC – Gestão de contribuintes, os acordos prestacionais celebrados desde meados de Maio/2008” e que “(...) os pagamentos das prestações ainda não estão compensados em GC com os correspondentes débitos. Deste modo, o presente saldo desta conta reflecte a dívida objecto de acordo, cujos acordos foram lançados em GC, sem que estejam deduzidos quaisquer pagamentos de prestações constando estes créditos da conta 2121181200 – SICC clarificação classificação económica”.

Não obstante a melhoria verificada relativamente ao ano anterior, dado que em todas as instituições já foram contabilizados proveitos diferidos respeitantes a acordos, verifica-se ainda algumas deficiências na imputação dos proveitos, facto que, por um lado, subavalia os proveitos do exercício e consequentemente diminui o resultado líquido, e, por outro lado, sobreavalia os proveitos diferidos relevados no Balanço, uma vez que parte daquele valor já foi cobrado.

- ◆ O saldo da conta 2743 – *Compensação financeira – Bairros Casas do Povo* respeita ao carregamento de um saldo em 31/12/2001, não tendo sido efectuado, deste então, qualquer especialização do exercício. Este facto mereceu por parte do TC uma recomendação<sup>3</sup> no Parecer sobre a CGE de 2008, no sentido de o IGFSS proceder à análise do saldo relevado nesta conta de modo a verificar a pertinência da sua manutenção, face à antiguidade do mesmo. O IGFSS no exercício em análise procedeu à correcção do saldo em causa, através do registo de um proveito extraordinário.
- ◆ Os proveitos diferidos relativos a *Acções de formação profissional*, no montante de € 224.162,5 milhares, evidenciam um crescimento de 1.520,3% (+ € 210.328,2 milhares de euros do que em igual período de 2008) e respeitam a transferências recebidas do exterior relativas a verbas do QREN – FSE, na componente do POPH – Programa Operacional de Potencial Humano e do

<sup>1</sup> O saldo da conta 2741 – Juros vincendos em 31/12/2009 é de € 139.322,21.

<sup>2</sup> O saldo da conta 2741 – Juros vincendos em 31/12/2009 é de 4.285.385,13. Em 2006 a conta 2741 – *Juros vincendos* apresentava um saldo de € 3.439.236,94. Em 2007 a RAM não efectuou qualquer registo e em 2008 anulou a totalidade do saldo da referida conta.

<sup>3</sup> Alínea c) da Recomendação 78-PCGE/2008, do Volume I do Parecer Sobre a Conta Geral do Estado de 2008, pág. 257, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



POAT – Programa Operacional Assistência Técnica, ainda não aplicadas em subsídios à formação profissional;

- ◆ Os *Subsídios para investimentos*, onde se incluem, segundo o POCISSSS, os subsídios/transferências associados aos activos que deverão ser movimentados numa base sistemática para a conta 79832 – *Proveitos e ganhos extraordinários – Transferências de capital obtidas – Subsídios ao investimento* à medida que forem contabilizadas as amortizações do imobilizado a que respeitem, estando o saldo repartido pela respectiva fonte de financiamento como se indica, evidenciaram uma contracção de 4,4%:

(em euros)

2745 - Subsídios para investimento	2007		2008		2009	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
27451 – PIDDAC – OE	1.716.647,09	73,5	1.278.725,85	69,7	1.211.066,20	69,1
274521– FEDER	353.916,55	15,2	290.073,24	15,8	276.508,02	15,8
274531 – FSE – POAT	264.563,75	11,3	264.563,75	14,4	264.563,75	15,1
<b>Total</b>	<b>2.335.127,39</b>	<b>100</b>	<b>1.833.362,84</b>	<b>100</b>	<b>1.752.137,97</b>	<b>100</b>

Fonte: SIF.

O total do saldo em 2009, no montante de € 1.752.137,97, é da responsabilidade do ISS (€ 1.487.574,22) e do II (€ 264.563,75). De notar que os subsídios referentes ao FSE-POAT<sup>1</sup> relevados no II se mantêm inalterados desde 2006, referindo este Instituto que “(...) *A aplicação (Complemento Solidário para Idosos) gerou um imobilizado cuja entrada em funcionamento ocorreu no final do exercício de 2007, tendo sido registado em SIF com o número 423000038171. Apesar da entrada em exploração, este imobilizado tem tido incorporações até ao exercício de 2010, por via da sua manutenção correctiva e evolutiva. (...) Actualmente não existe justificação para a sua manutenção pelo que o saldo da conta 2745311000 – Subsídios ao investimento – FSE – POAT, será objecto de regularização em SIF no decurso dos trabalhos de encerramento do exercício de 2010*”.

Sobre este último aspecto observa-se que, não obstante terem vindo a realizar-se incorporações, o imobilizado encontra-se a ser amortizado desde 2007, logo tendo em conta as notas explicativas do POCISSSS os Proveitos diferidos deveriam ter sido movimentados numa base sistemática para a conta 7932- *Proveitos e ganhos extraordinários – Transferências de capital obtidas – Subsídios ao investimento* desde a altura em que o imobilizado entrou em funcionamento e foram contabilizadas as respectivas amortizações. A ausência deste procedimento sobreavaliou os proveitos diferidos e subavaliou os proveitos do exercício e, conseqüentemente, o resultado líquido do exercício.

O Instituto de Informática, IP, em sede de contraditório, reafirmou que se mantém a intenção de “(...) *regularizar o saldo em sede de encerramento do exercício de 2010*”.

- ◆ A conta *Outros proveitos diferidos* evidencia um saldo de € 108,4 milhares e apresenta um decréscimo de 49,8% quando comparada com período homólogo de 2008. O seu enquadramento residual respeita a obras de conservação e reparação em edifícios próprios, arrendados ou cedidos, que estejam sujeitos a deprecimento, independentemente da fonte de financiamento que suporta os respectivos custos.

<sup>1</sup> Respeitam aos projectos 324512005 e 324512006 que tiveram uma componente de desenvolvimento aplicacional no âmbito da implementação e monitorização de medidas de combate à Pobreza dos Idosos.

### 12.4.3 – Demonstração de resultados

A Demonstração de resultados apresentada na CSS de 2009, apresenta um Resultado líquido do exercício (RLE) positivo de € 664.753,8 milhares, decorrente da diferença entre o total dos proveitos do exercício que ascenderam a € 24.567.531,5 milhares e do total dos custos do exercício no valor de € 23.902.777,7 milhares. Para o apuramento do RLE contribuíram, essencialmente, os resultados financeiros, no montante de € 598.335,6 milhares, e os resultados extraordinários, na quantia de € 370.598,3 milhares, compensando os resultados operacionais negativos no valor de € 304.180,1 milhares.

Refira-se que, relativamente ao ano transacto, o resultado líquido do exercício de 2009, apresenta uma variação negativa de 75,3%, conforme se visualiza do quadro seguinte.

**Quadro XII.98 – SS – Síntese da Demonstração de resultados consolidados do exercício de 2009**

(em euros)

Resultados	2009				2008		Variação 2009/08
	Proveitos e ganhos		Custos e perdas		Resultados	Resultados	
	Valor	%	Valor	%	Valor	Valor	
Operacionais	22.759.881.453,33	92,6	23.064.061.596,27	96,5	(304.180.142,94)	(804.929.485,72)	62,2
Financeiros	1.304.035.649,89	5,3	705.700.002,48	3,0	598.335.647,41	(194.240.779,23)	408,0
Extraordinários	503.614.415,48	2,0	133.016.147,62	0,6	370.598.267,86	3.686.950.779,89	(89,9)
<b>Total</b>	<b>24.567.531.518,70</b>	<b>100</b>	<b>23.902.777.746,37</b>	<b>100</b>	-	-	-
<b>Resultado líquido do exercício</b>					<b>664.753.772,33</b>	<b>2.687.780.514,94</b>	<b>(75,3)</b>

Fonte: CSS de 2009.

Tomando em consideração a natureza dos proveitos e dos custos que concorrem para o apuramento de cada grupo de resultados, procede-se à análise da sua evolução no triénio 2007/2009, no sentido de melhor explicitar a formação do saldo relevado na conta 88 – *Resultado líquido do exercício*.

#### 12.4.3.1 – Resultados operacionais

Em 2009, os resultados operacionais mantiveram-se negativos, situação que se vem registando desde 2007<sup>1</sup>. O quadro e gráfico seguintes ilustram a sua evolução no triénio 2007/2009:

<sup>1</sup> Em 2006 os resultados operacionais ascenderam a € 1.151.294,3 milhares positivos.

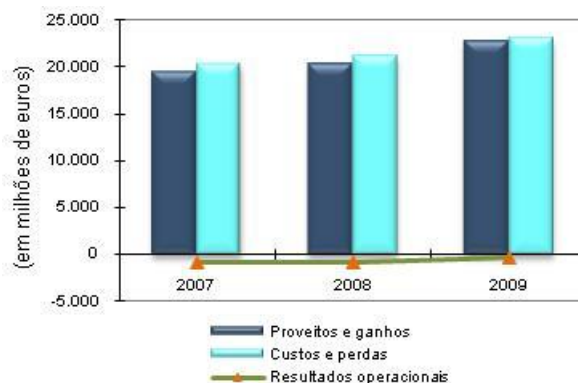


com  
Q. J. J. J.  
m. e. b. j.

Quadro XII.99 – SS – Demonstração dos resultados operacionais

(em milhões de euros)

	2007	2008	2009
Proveitos e ganhos	19.496,0	20.364,6	22.759,9
Custos e perdas	20.338,6	21.169,5	23.064,1
<b>Resultados operacionais</b>	<b>(842,6)</b>	<b>(804,9)</b>	<b>(304,2)</b>



Apesar de se apresentarem negativos os resultados operacionais exibem um crescimento positivo de 62,2%, relativamente ao período homólogo anterior, passando de € 804,9 milhões negativos para € 304,2 também negativos. Esta variação é suportada pelo acréscimo de 11,8% nos proveitos e ganhos e de 8,9% nos custos e perdas operacionais.

O acentuado acréscimo nos proveitos observado em 2009, relativamente a 2008, resultou da correcção da parametrização da aplicação informática em 2009, permitindo agora que as declarações de remunerações recebidas, nos termos legais, em Janeiro, mas com referência ao mês de Dezembro do ano anterior, sejam contabilizadas como proveitos operacionais ao contrário do que ocorreu em 2007 e 2008 em que aqueles proveitos foram registados como proveitos extraordinários<sup>1</sup>.

Neste contexto, para o período em análise, a evolução dos Proveitos e ganhos e Custos e perdas apresenta a seguinte composição:

<sup>1</sup> O Tribunal em sede de Parecer sobre a CGE de 2007 formulou a Recomendação 78-PCGE/2007 no sentido de que “(...) os proveitos oriundos de contribuições e constantes de declarações, entregues dentro do prazo normal, sejam contabilizados nas contas adequadas de proveitos operacionais e não em contas de proveitos extraordinários”, recomendação que foi acolhida pelo IGFSS. Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE de 2007, Volume II, págs. XII.191 a XII.192 e Volume I, pág. 215, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

**Quadro XII.100 – SS – Evolução dos Proveitos e ganhos e dos Custos e perdas**

(em milhares de euros)

Contas	2007		2008		2009		Variação		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
<b>Proveitos e Ganhos</b>										
72 - Impostos e taxas	12.792.131,3	65,6	13.194.231,5	64,8	14.508.555,4	63,7	402.100,2	3,1	1.314.323,9	10,0
74 - Transferências e sub. correntes obtidos	6.629.110,7	34	7.075.115,8	34,7	8.141.183,2	35,8	446.005,1	6,7	1.066.067,4	15,1
71+73+76 - Outros prov. e ganhos operacionais	74.759,0	0,4	95.285,3	0,5	110.142,9	0,5	20.526,3	27,5	14.857,6	15,6
<b>Total</b>	<b>19.496.001,0</b>	<b>100</b>	<b>20.364.632,6</b>	<b>100</b>	<b>22.759.881,5</b>	<b>100</b>	<b>868.631,6</b>	<b>4,5</b>	<b>2.395.248,9</b>	<b>11,8</b>
<b>Custos e Perdas</b>										
63 - Transf. correntes conc. e prest. sociais	18.455.893,1	90,7	19.412.752,2	91,7	21.534.189,0	93,4	956.859,1	5,2	2.121.436,8	10,9
64 - Custos com o pessoal	353.252,0	1,5	352.873,8	1,7	354.845,6	1,5	(378,2)	(0,1)	1.971,8	0,6
62 - Fornecimentos e serviços externos	111.599,1	0,6	117.385,9	0,6	123.344,6	0,5	5.786,8	5,2	5.958,7	5,1
67 - Provisões do exercício	1.372.218,1	6,7	1.236.140,4	5,8	1.020.589,8	4,4	(136.077,7)	-9,9	(215.550,6)	(17,4)
66 - Amortizações do exercício	21.977,7	0,1	19.515,8	0,1	18.794,4	0,1	(2.461,9)	(11,2)	(721,4)	(3,7)
61+65 - Outros custos e perdas operacionais	23.621,5	0,4	30.894,1	0,1	12.298,2	0,1	7.272,6	30,8	(18.595,9)	(60,2)
<b>Total</b>	<b>20.338.561,5</b>	<b>100</b>	<b>21.169.562,2</b>	<b>100</b>	<b>23.064.061,6</b>	<b>100</b>	<b>831.000,7</b>	<b>4,1</b>	<b>1.894.499,5</b>	<b>8,9</b>

Fonte: Contas da Segurança Social.

Verifica-se, assim, que do conjunto das contas que integram o grupo de **“Proveitos e ganhos”**, os proveitos que financiam a actividade corrente do sistema provêm, essencialmente, de *“Impostos e Taxas”* e de *“Transferências e subsídios correntes obtidos”*, representando, em 2009, 63,7% e 35,8%, respectivamente. Sobre as componentes dos proveitos e ganhos realça-se o seguinte:

**A) Impostos e Taxas**

A conta 72 – *Impostos e taxas* inclui os seguintes proveitos:

(em milhares de euros)

Designação	2007	2008	2009	% em 2009
723 - Contribuições para a Segurança Social	12.126.268,4	12.484.638,1	13.803.568,5	95,1
724 - Taxas, multas e outras penalidades	7.597,2	17.737,8	15.908,6	0,1
725 - Reembolsos e restituições	(34,2)	(44,4)	(21,7)	0,0
728 - Outros – IVA Social	658.300,0	691.900,0	689.100,0	4,7
<b>Total</b>	<b>12.792.131,3</b>	<b>13.194.231,5</b>	<b>14.508.555,4</b>	<b>100</b>
<b>Variação %</b>		<b>3,1%</b>	<b>10,0%</b>	

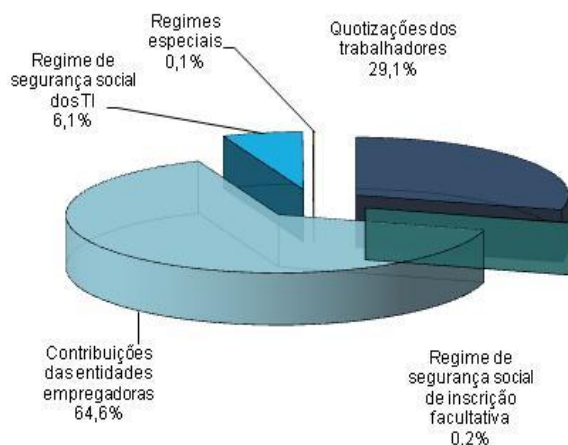
Fonte: Relatórios da CSS de 2007 a 2009.

O acréscimo verificado de 2008 para 2009, no total da conta *Impostos e taxas*, advém do significativo aumento na conta 723 – *Contribuições para a Segurança Social*, no montante de € 1.318,9 milhões. Este aumento de 10,6%, como já atrás referido, resultou, essencialmente, da correcção efectuada na contabilização de contribuições por via da alteração na parametrização da aplicação informática.



com  
D. João  
Mendes

Como se verifica do quadro anterior, os valores oriundos da conta 723 – *Contribuições para a Segurança Social*, constituem, como é natural, a principal fonte de proveitos registados na conta 72 – *Impostos e Taxas*, representando 95,1% do total destes proveitos e 56,2 % do total dos proveitos do exercício. As contribuições e quotizações declaradas pelas entidades empregadoras, das quotizações dos trabalhadores independentes e outros são relevados nesta conta, assumindo, assim, maior relevância as contribuições das entidades empregadoras com um valor de € 8.912,4 milhões em 2009, seguida das quotizações dos trabalhadores em € 4.018,3 milhões de acordo com o gráfico seguinte:



Do total dos proveitos relativos a contribuições, 96,2% encontram-se relevados no IGFSS, 2,0% na RAM e 1,8% na RAA.

O IVA Social atribuído nos termos do n.º 8 do artigo 32.º da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro, relevado em Impostos e taxas<sup>1</sup>, exhibe no ano de 2009 uma ligeira inflexão relativamente ao período homólogo apresentando um decréscimo de 0,4%. O IVA Social representa 4,7% do total da conta de Impostos e Taxas, constituindo, assim, a segunda parcela mais significativa desta componente de proveitos.

#### B) Transferências e subsídios correntes obtidos

Os recursos financeiros auferidos sem contrapartida são relevados na conta *Subsídios correntes obtidos*. Por outro lado, relevam-se em *Transferências correntes obtidas* os recursos com proveniência noutras unidades institucionais, sendo esta conta desagregada de acordo com a origem das respectivas transferências e geridas na quase totalidade pelo IGFSS, por via das competências que lhe está atribuída no âmbito da gestão e controlo financeiro do OSS.

Em 2009, o total de proveitos relevados como transferências ascendeu a € 8.141,2 milhões o que representou uma variação relativa de 15,1% em relação ao ano transacto, correspondendo à seguinte desagregação:

<sup>1</sup> O adicional ao IVA atribuído à SS, nos termos da Lei n.º 39/2005, de 24 de Julho, alterada pela Lei n.º 26-A/2008, de 27 de Junho, encontra-se relevado na conta 74 – *Transferências e subsídios correntes obtidos*. O Orçamento de Estado para 2010 vem prorrogar o prazo previsto no n.º 2 do artigo 3º da Lei 26-A/2008 até 31 de Dezembro.

(em milhões de euros)

Conta	Descrição	Ano	
		2008	2009
7421	Transferências de Administrações Públicas	6.519,2	7.186,3
7422	Transferências correntes do exterior	459,1	783,7
7423	Transferências obtidas de Instituições sem fins lucrativos	95,5	170,5
7424	Outras transferências	1,3	0,6
<b>Total</b>		<b>7.075,1</b>	<b>8.141,1</b>

- ◆ *Transferências de Administrações Públicas* – Estas transferências têm por objectivo o co-financiamento do sistema de segurança social<sup>1</sup>, tendo sido relevado um total de € 7.186,3 milhões, dos quais € 7.020,1 milhões são oriundos do MTSS, montante que inclui a transferência relativa ao adicional ao IVA, nos termos da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho<sup>2</sup>, no valor de € 506,9 milhões. Esta rubrica representa 31,6% do total dos proveitos e ganhos operacionais e apresenta um crescimento 10,2% relativamente ao período homólogo anterior. As restantes transferências são provenientes de outros Ministérios, designadamente do Ministério da Educação; do Ministério da Saúde; e do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional;
- ◆ *Transferências correntes do exterior* – Estas transferências tiveram origem no FSE, atingindo um montante de € 783,7 milhões, cujo objectivo é o de financiar acções de formação profissional, evidenciando um acréscimo de 70,7% relativamente ao ano transacto (2008);
- ◆ *Transferências obtidas de instituições sem fins lucrativos* – Esta conta destina-se a registar os proveitos oriundos da Santa Casa da Misericórdia relativos à distribuição de lucros dos jogos sociais. Estes proveitos estão consignados a diversos programas de acção social incluídos nas alíneas do n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março, existindo outros cujo financiamento é ainda efectuado com verbas provenientes do –Euromilhões<sup>3</sup>.

### C) Outros proveitos e ganhos operacionais

Em 2009, os *Outros proveitos e ganhos operacionais* totalizaram € 110.142,9 milhares, exibindo uma tendência de crescimento acentuado ao longo do triénio (2007/09), e apresentando uma variação positiva de 15,6% relativamente ao ano transacto. Esta variação decorre de um acréscimo de 354,7% na conta 71 – *Vendas e prestações de serviços*, o que representa 99,8% do total.

<sup>1</sup> Definidos nos termos da Lei de Bases n.º 4/2007, de 16 de Janeiro e do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 Novembro.

<sup>2</sup> Não obstante a alteração da taxa do IVA de 21% para 20%, a partir de 01/07/2008, manteve-se a consignação daquela receita à segurança social, no montante correspondente a 1%, nos termos do artigo 3.º da Lei n.º 26-A/2008, de 27 de Junho. O Orçamento de Estado para 2010 vem prorrogar o prazo previsto no n.º 2 do artigo 3º da Lei 26 – A/2008, até 31 de Dezembro de 2010.

<sup>3</sup> O Decreto-Lei n.º 210/2004, de 20 de Agosto, criou o –Euromilhões” e atribuiu à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa a sua organização e exploração, revertendo 50% dos resultados líquidos da exploração para a Segurança Social para o projecto de apoio às pessoas idosas e a pessoas com deficiência. O Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de Março, vem alterar a forma de distribuição dos resultados líquidos de exploração de vários jogos sociais, incluindo o –Euromilhões”.

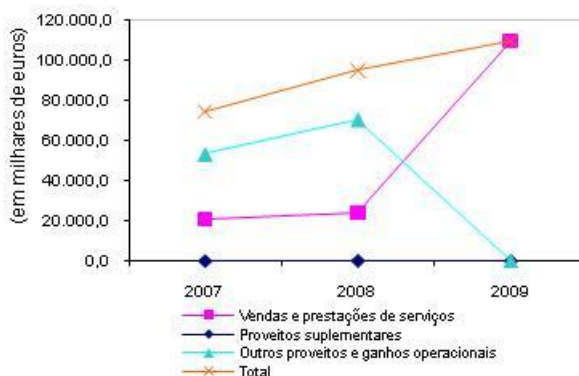




(em milhares de euros)

Conta	Outros proveitos e ganhos operacionais	2007	2008	2009	Δ %	Peso
71	Vendas e prestações de serviços	21.151,6	24.164,5	109.868,8	354,7	99,8
73	Proveitos suplementares	80,5	211,1	137,4	(34,9)	0,1
76	Outros proveitos e ganhos operacionais	53.526,9	70.909,7	136,7	(99,8)	0,1
	<b>Total</b>	<b>74.759,0</b>	<b>95.285,3</b>	<b>110.142,9</b>	<b>15,6</b>	<b>100</b>

Fonte: Relatório da CSS de 2007 e 2009



No ano de 2009, à semelhança do ano anterior, em *Proveitos suplementares*, encontra-se somente registado o valor referente à comissão pela gestão e cobrança dos créditos titularizados, devida pela *Sagres – Sociedade de Titularização de Créditos, SA*.

O valor relevado na conta 76 – *Outros Proveitos e ganhos operacionais*, em 2008, respeita essencialmente ao FGS (€ 70.476,0 milhares), correspondendo aos montantes líquidos pagos aos trabalhadores que posteriormente são objecto de sub-rogação de créditos. Esta situação, no exercício de 2009 foi corrigida, tendo o FGS passado a efectuar os registos de processamento das referidas dívidas na subconta 7123 – *Garantia Salarial*, abandonando assim os lançamentos efectuados na conta 76 – *Outros Proveitos e ganhos operacionais*. Deste modo o IGFSS e o FGS deram cumprimento à recomendação formulada em sede da auditoria financeira realizada ao FGS<sup>1</sup>, no sentido da utilização de conta mais adequada para a relevação destes proveitos. No entanto, mantém-se ainda a subavaliação de proveitos, relativamente ao valor correspondente à retenção da TSU, dado que a retenção de IRS foi relevada pela primeira vez em 2009<sup>2</sup>.

No que se refere ao conjunto de contas que integram o grupo dos – **Custos e perdas**” observa-se o seguinte:

<sup>1</sup> Relatório de Auditoria n.º 25/2008 – 2.ª S, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Em Dezembro foi pago ao Estado cerca de € 672,8 milhares relativos a retenções de IRS de 2009. A partir de 2010 o valor destas retenções passou a ser entregue ao Estado todos os meses. Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.4.2.1.2.1 – Dívidas de terceiros, deste Parecer.

**A) Transferências correntes concedidas e prestações sociais**

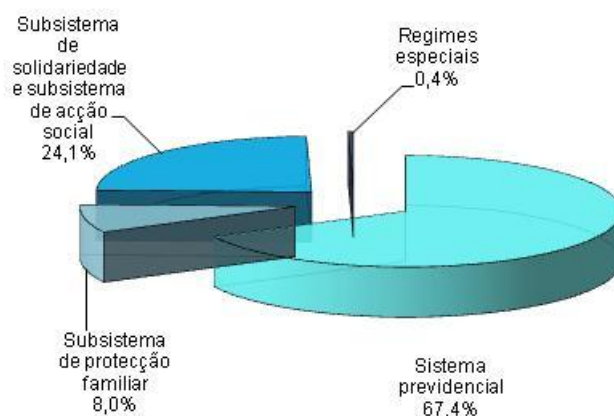
Em *Transferências correntes concedidas e prestações sociais* encontra-se relevada a quase totalidade dos custos e perdas operacionais do ano assumidos pela SS, no valor de € 21.534.189,0 milhares, representando 93,4% do total, continuando a evidenciar uma tendência crescente. A variação de 10,9% registada em 2009 foi superior à verificada no período homólogo anterior (5,2%), decompondo-se pelos seguintes agrupamentos de despesa, conforme quadro seguinte:

(em milhares de euros)

Conta	Designação	2007	2008	2009	Δ % 2009/08	Peso % 2009
631	Transferências correntes concedidas	1.832.302,3	1.999.248,8	2.093.674,6	4,7	9,7
6311	Transferências correntes para Administrações públicas	633.983,2	708.817,1	752.074,5	6,1	3,5
6312	Transferências correntes para instituições sem fins lucrativos	1.189.239,6	1.281.297,3	1.334.061,5	4,1	6,2
6313	Transferências para o resto do mundo	9.079,5	9.134,4	7.538,6	(17,5)	0,0
632	Subsídios correntes concedidos	711.796,1	598.418,9	1.030.275,1	72,2	4,8
633	Prestações sociais	15.911.794,7	16.815.084,5	18.410.239,3	9,5	85,5
<b>Total</b>		<b>18.455.893,1</b>	<b>19.412.752,2</b>	<b>21.534.189,0</b>	<b>10,9</b>	<b>100</b>

Fonte: Relatório da CSS de 2009.

Da leitura do quadro anterior, destaca-se a subconta *Prestações sociais* que representa 85,5% do total das *transferências correntes concedidas e prestações sociais* e 79,8% do total dos *custos operacionais*. Os custos com prestações sociais tiveram um incremento de 9,5%, relativamente a 2008. Decompondo o valor destes encargos em 2009, por Sistemas e Subsistemas da Segurança Social, verifica-se que o sistema previdencial absorve a parcela mais significativa, com 67,4%, de acordo com o gráfico seguinte:



Sublinha-se também o elevado acréscimo de 72,2%, face a 2008, verificado na conta *Subsídios correntes concedidos*, destinado a financiar sobretudo acções de formação profissional.

A desagregação por tipo de prestação encontra-se desenvolvida no ponto 12.3.1.2 – Execução orçamental da despesa. Nos pontos 12.7 – Pensões e 12.8 – O Emprego e a Formação Profissional na



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

CSS e no contexto do Sistema realizam-se análises mais desenvolvidas sobre as prestações sociais mais significativas em termos de volume financeiro.

## B) Custos com pessoal

O valor respeitante às componentes que integram os custos com pessoal ascendeu, em 2009, a € 354.845,6 milhares.

Da análise do quadro infra, afere-se que a tendência decrescente que a conta Custos com pessoal apresentou no anterior biénio (2007/2008) se inverteu, verificando-se um acréscimo nos custos embora pouco significativos de 0,4%, para o ano de 2009.

A distribuição dos custos com pessoal, segundo a sua natureza, evidencia que, em 2009, 84,1% correspondem a remunerações do pessoal, logo seguidos dos correspondentes encargos sobre remunerações (12,2%), conforme se indica:

**Quadro XII.101 – SS – Custos com pessoal**

(em milhares de euros)

Custos com pessoal por natureza	2007	2008	2009	Δ % 2009/08	Peso %
641 - Remunerações dos órgãos directivos	2.043,7	1.807,1	1.805,7	(0,1)	0,5
642 - Remunerações do pessoal	295.520,3	297.544,8	298.597,7	0,4	84,1
643 - Pensões	970,4	1.305,3	1.133,8	(13,1)	0,3
644 - Prémios para pensões	2,8	4,5	0,6	(86,7)	0,0
645 - Encargos sobre remunerações	42.419,5	41.906,4	43.252,4	3,2	12,2
646 - Seguros de acidentes de trabalho e doenças profissionais	125,1	96,7	22,5	(76,7)	0,0
648 - Outros custos com o pessoal	12.170,2	10.209,0	10.032,9	(1,7)	2,8
<b>Total</b>	<b>353.252,0</b>	<b>352.873,8</b>	<b>354.845,6</b>	<b>0,5</b>	<b>100</b>

Fonte: Balancetes e verbetes.

Como se pode observar do quadro supra, os *Outros custos com o pessoal*, no ano em análise, totalizaram € 10.032,9 milhares, dos quais 75,3% respeitam a despesas de saúde, sendo a parte restante, 24,7%, referente à formação profissional – monitoragem, acidentes de serviço, doenças profissionais e outros.

Do universo das instituições que compõem a conta em análise, verifica-se que o ISS consumiu 81,6% do total dos custos com pessoal, logo seguido pela RAM com € 27.432,7 milhares, e pelo IGFSS que absorve € 13.108,3 milhares o que representa 7,7% e 3,7% do total respectivamente.

**Quadro XII.102 – SS – Custos com pessoal por instituição**

(em milhares de euros)

Instituição	2007	2008	2009	Peso % 2009	Δ % 2009/08
ISS	286.996,0	285.596,0	289.653,2	81,6	1,4
IGFSS	12.763,3	13.340,3	13.108,3	3,7	(1,7)
II	8.937,6	9.097,8	9.516,5	2,7	4,6
IGFCSS	1.200,0	1.217,9	1.397,3	0,4	14,7
DAISS	2.209,8	1.956,5	320,5	0,1	(83,6)
CNPRP	2.453,0	2.393,8	189,8	0,1	(92,1)
RAA	11.657,8	11.666,6	11.529,9	3,2	(1,2)
RAM	25.236,0	25.878,2	27.432,7	7,7	6,0
Outras instituições	1.798,5	1.726,7	1.697,4	0,5	(1,7)
<b>Total</b>	<b>353.252,0</b>	<b>352.873,8</b>	<b>354.845,6</b>	<b>100</b>	<b>0,6</b>

Fonte: Balancetes e movimentos de consolidação.

As variações negativas ocorridas no DAISS e no CNPRP resultam da sua extinção e integração no ISS<sup>1</sup>. O relatório analítico da CSS de 2009<sup>2</sup> justifica a redução dos custos com pessoal no IGFSS e o aumento no IGFCSS com a saída de funcionários no primeiro e com a admissão no segundo.

O número global de efectivos na segurança social tem vindo a decrescer ao longo do quinquénio 2005/2009, verificando-se no período em análise uma redução de 3.422 efectivos (18,4%). O quadro seguinte evidencia a sua distribuição e variação, no quinquénio, por grupo profissional:

**Quadro XII.103 – SS – Número de efectivos por grupos profissionais**

(n.º de efectivos)

Grupos Profissionais	2005	2006	2007	2008	2009	Peso % 2009	Δ % 2009/05
Pessoal Dirigente	1.152	1.124	1.169	1.163	1.072	7,1	(6,9)
Técnicos Superiores/Técnico e Técnico Profissional	5.480	5.237	5.082	5.034	4.573	30,2	(16,6)
Administrativo	7.555	7.012	6.572	6.242	6.425	42,4	(15,0)
Auxiliar/Operário e Outros	4.378	4.076	3.706	3.526	3.073	20,3	(29,8)
<b>Total</b>	<b>18.565</b>	<b>17.449</b>	<b>16.529</b>	<b>15.965</b>	<b>15.143</b>	<b>100</b>	<b>(18,4)</b>
<b>Variação em %</b>		<b>(6,0)</b>	<b>(5,3)</b>	<b>(3,4)</b>	<b>(5,1)</b>		

Fonte: Relatório da CSS de 2009 – Anexo às Demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas.

Do quadro supra conclui-se que o pessoal administrativo é o grupo mais representativo com 42,4%, em 2009, seguido do grupo de técnicos superiores/técnico e técnico profissional com 30,2%, verificando-se que o primeiro foi o único grupo profissional que aumentou o número de efectivos. No período de 2005 a 2009 o grupo profissional que mais efectivos reduziu foi o grupo do pessoal Auxiliar/Operário e Outros com cerca de 1.305 (29,8%).

<sup>1</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.2 – O Orçamento e a Conta, deste Parecer.

<sup>2</sup> Pág. 321.



De referir que o Tribunal de Contas realizou uma auditoria integrada ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP tendo constatado que aquele 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<sup>1</sup>.

### C) Fornecimentos e serviços externos

A conta 62 – *Fornecimentos e serviços externos*, em 2009, totalizou € 123.344,6 milhares consumidos pelas instituições quer por serviços prestados às instituições ao Sector da Segurança Social quer por fornecimentos destinados ao consumo, o que corresponde a um acréscimo em valor absoluto de € 5.958,7 milhares (5,1%), relativamente ao período homólogo. Da grande variedade de despesas que integram esta conta salienta-se que o aumento mais significativo, em valor absoluto, se verificou nos *Trabalhos especializados* (€ 4.960,3 milhares) e a redução mais acentuada, também em valor absoluto, ocorreu nos *Serviços prestados pela banca e outras entidades* (€ 1.579,1 milhares).

### D) Subsídios correntes concedidos

Em 2006, no âmbito da auditoria financeira ao departamento de Acordos Internacionais de Segurança Social (DAISS), foi identificada a atribuição de apoios financeiros aos Centros de Cultura e Desporto, tendo o TC, no Parecer sobre a CGE de 2006 formulado, sobre a matéria, a primeira recomendação ao Governo, do seguinte teor: “*Dado que a prática administrativa reiterada quanto à concessão de subsídios aos Centros de Cultura e Desporto carece de adequada lei que a autorize, o Tribunal recomenda ao Governo a solução mais adequada para o efeito*”. Nos Pareceres sobre as CGE de 2007 e 2008, tal recomendação viria a ser reiterada, sublinhando-se a necessidade de enquadramento legislativo da concessão dos referidos apoios e ou da harmonização de normas legais aplicáveis no âmbito de todo o sector público administrativo, sem o que tais apoios deveriam cessar.

Sobre o acatamento desta recomendação, veio a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social<sup>2</sup> alegar que “*Esta matéria tem vindo a ser regulada nos Decretos de execução orçamental, vide no artigo 67º do DL 72-A/2010, de 18 de Junho, 62º do DL n.º 69-A/2009, de 24 de Março, e no n.º 2 do artigo 54º do Decreto-lei n.º 41/2008, de 10 de Março*”. Apesar das alegações transcritas, a recomendação oportunamente formulada pelo Tribunal não pode considerar-se acolhida.

Com efeito, o artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2007), determinou a cessação, a partir de 1 de Janeiro de 2007, de quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde.

Por seu lado, o Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril (que regula o regime da acção social complementar dos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado), no qual assume particular relevância o princípio da não cumulação de prestações de acção social complementar com outras de idêntica natureza e finalidade, garantidas pelos regimes gerais de protecção social<sup>3</sup>, veio definir que “*A acção social complementar integra o conjunto de prestações complementares de protecção social dos trabalhadores da Administração Pública que se destinem à prevenção, redução ou resolução de problemas decorrentes da sua situação laboral, pessoal ou familiar que não sejam atendíveis através dos regimes gerais de protecção social*”<sup>4</sup>, designadamente nas áreas do fornecimento de refeições e serviço

<sup>1</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Através do ofício n.º 2408, datado de 19/08/2010 e subscrito pela sua Chefe de Gabinete.

<sup>3</sup> Artigo 3.º, alínea b).

<sup>4</sup> Artigo 2.º, n.º 1.

de cafetaria/bar, do apoio a crianças, jovens, idosos e deficientes e do apoio a acções de prevenção, promoção e vigilância da saúde dos beneficiários, estatuidando ainda que *“O regime das prestações de acção social complementar, designadamente as condições e critérios de concessão, os montantes e demais requisitos, é definido em portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da Administração Pública”*<sup>1</sup>.

Até à presente data, apenas foi regulamentada a concessão do subsídio de estudo, do subsídio de creche e a área apoio social<sup>2</sup>, pelo que o actual quadro legal e regulamentar da acção social complementar se circunscreve àquelas prestações<sup>3</sup>.

O Decreto-Lei n.º 146/2008, de 29 de Julho, veio aditar um artigo<sup>4</sup> ao Decreto-Lei n.º 122/2007, no sentido de permitir aos institutos públicos o desenvolvimento de iniciativas de acção social complementar relativas a educação pré-escolar e creches, com as finalidades legalmente previstas, desde que seja para tanto concedida autorização pelos Ministros das Finanças e da tutela.

Resulta, pois, das normas invocadas que, fora dos casos legalmente admissíveis e acima elencados, se encontra vedada aos serviços e organismos da administração directa e indirecta do Estado a atribuição de subsídios que visem financiar iniciativas de acção social complementar legalmente não previstas e regulamentadas<sup>5</sup>.

As normas invocadas pela Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social em nada invalidam a ausência de permissão legal de transferências não previstas em lei. Efectivamente, por um lado, os Decretos-Lei de execução orçamental em causa não podem, como decorre do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 112.º da CRP, afastar o disposto numa Lei do Orçamento do Estado ou na lei que estabelece o quadro da acção social complementar dos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado, devendo antes interpretar-se as suas normas em conformidade com as normas de valor reforçado em que encontram o respectivo fundamento.

Por outro lado, as normas que têm, desde 2008, vindo a ser inseridas nos sucessivos Decretos-Lei de Execução Orçamental limitam-se a estabelecer a competência para autorização de 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, que há-de buscar-se noutros diplomas legislativos, como o Decreto-Lei n.º 122/2007 e a legislação conexas, supra identificada.

Assim, e não obstante as sucessivas recomendações do Tribunal, não foi, desde 2007, produzida qualquer legislação no sentido da concreta delimitação das circunstâncias e requisitos em que os financiamentos aos centros de cultura e desporto da segurança social pudessem ter lugar, designadamente em função das prestações sociais que aqueles visariam suportar, pelo que as transferências que visam subsidiar despesas daqueles centros com iniciativas de acção social complementar sem o devido enquadramento legal devem cessar de imediato, de acordo, aliás, com o disposto na alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção constante da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

---

<sup>1</sup> Artigo 2.º, n.º 3.

<sup>2</sup> Tal regulamentação consta, respectivamente, das Portarias n.ºs 1486/2008, 1487/2008 e 1488/2008, todas de 19 de Dezembro.

<sup>3</sup> Neste sentido, vd. o Acórdão n.º 8/09 do Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, de 18 de Fevereiro.

<sup>4</sup> Artigo 8.º-A.

<sup>5</sup> Também neste sentido se pronunciaram o Acórdão n.º 5/2008 do Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, de 26 de Fevereiro e o Relatório de Auditoria n.º 3/2010, da 2.ª Secção do Tribunal, em Subsecção.



O quadro seguinte evidencia os custos incorridos pelas instituições e pagos em 2009 aos Centros de Cultura e Desporto cuja despesa se encontra contabilizada na rubrica D.05.07.04.01 – Subsídios-Instituições sem fins lucrativos – Administração – CCD's Federação e Associação:

**Quadro XII.104 – SS – Subsídios correntes concedidos aos CCD's Federação e Associação**

(em euros)

Instituições		Valor transferido	Peso em %
IGFSS a)	1001	127.825,36	4,1
ISS b)	2001 a 2060	2.820.698,05	89,8
II	3001	0,00	0,0
CAFEB	3005	2.686,12	0,1
CPPTLP	3009	6.981,55	0,2
RAM	3011	33.935,20	1,1
RAA	4011	48.663,08	1,5
	4012	83.395,89	2,7
	4013	7.120,38	0,2
Casa Pia	5001	10.210,60	0,3
<b>Total</b>		<b>3.141.516,23</b>	<b>100</b>

a) Inclui Associação Nacional dos CCD e Federação Nacional dos CCD.

b) Inclui o CNPRP que foi integrado no ISS em 2009.

Fonte: Ofício n.º 14485, de 06/09/2010 do IGFSS.

Do quadro supra conclui-se que o ISS é a entidade que apresenta um peso mais representativo com 89,8%, seguido pelo IGFSS com apenas 4,1%. O II suporta custos da supra referida natureza, na sequência de um protocolo celebrado com o CCD da Segurança Social de Lisboa e Vale do Tejo para exploração do bar e refeitório e o abastecimento de café e afins às máquinas de café. No entanto na informação inicialmente prestada pelo IGFSS não foi indicado o valor pago<sup>1</sup>. Em sede de contraditório, o II informou que, durante o ano de 2009, efectuou transferências para o Centro de Cultura e Desporto de Lisboa e Vale do Tejo, no âmbito do referido Protocolo, no valor de € 44.962,06, para aquisição de bens, e de € 84.214,68 para subsídio de refeição.

#### E) Provisões do exercício

No ano em análise, a conta 67 – Provisões do exercício regista a constituição e/ou reforço de provisões sobre dívidas de terceiros de cobrança duvidosa, que, ascenderam a € 1.020.589,8 milhares, registando um decréscimo de 17,4%, tendência que se verificou ao longo do triénio.

A RAM, e de acordo com a nota 4 do Relatório de Gestão, em 2009, constituiu pela primeira vez provisões para dívidas de contribuintes, cumprindo deste modo o princípio da prudência consagrado no POCISSSS.

O quadro seguinte espelha a evolução das provisões do exercício para o triénio 2007/2009:

<sup>1</sup> Com efeito, o ofício n.º 14485, de 06/09/2010 do IGFSS, que serviu de fonte para a elaboração do precedente Quadro XII.104, apesar de remeter em anexo cópia de uma segunda alteração a tal protocolo, não refere os valores pagos por aquele instituto ao abrigo deste.

**Quadro XII.105 – SS – Provisões do exercício**

(em milhares de euros)

Provisões do exercício	2007	2008	2009	Peso % em 2009	Varição % 2009/08
Dívida de contribuintes	1.201.170,0	1.083.447,9	812.787,1	79,6	(25,0)
Dívidas de contribuintes - cobranças em atraso			77.094,4	7,6	
Dívidas de contribuintes - cobranças em litígio	1.201.170,0	1.083.447,9	735.692,7	72,1	(32,1)
Dívidas de clientes	10,6	2,7	1.027,4	0,1	3.7951,9
Dívidas de utentes	71,0	189,6	285,0	0,0	50,3
Dívidas de beneficiários	91.002,0	80.031,7	108.575,5	10,6	35,7
Dívidas por garantia salarial	52.988,1	70.476,0	80.900,9	7,9	14,8
Dívidas por prestação de alimentos a menores	26.236,4	1.850,4	14.936,6	1,5	707,2
Outras dívidas de terceiros	740,0	141,0	2.077,2	0,2	1373,2
Outras	0,0	1,3	0,0	0,0	(100)
<b>Total de provisões para cobranças duvidosas</b>	<b>1.372.218,1</b>	<b>1.236.140,6</b>	<b>1.020.589,7</b>	<b>100</b>	<b>(17,4)</b>

Fonte: Relatório da CSS de 2009 e SIF.

Como se observa do quadro supra, as provisões para dívidas de contribuintes no seu cômputo representam 79,6% do total das provisões do exercício. Foram constituídas, pela primeira vez, provisões de dívidas de contribuintes para cobranças em atraso no montante de € 77.094,4 milhares, verba que representa 7,6% do valor total<sup>1</sup>. Em 2009, as dívidas de contribuintes em litígio ascenderam a € 735.692,7 milhares, registando um decréscimo de 32,1% face a 2008, contudo, tal como no ano anterior, o seu peso relativo foi o mais elevado com 72,1%.

**F) Amortizações do exercício**

Em 2009, os custos relativos às amortizações constituídas e/ou reforçadas no exercício ascenderam a € 18.794,5 milhares, valor que, comparativamente com o período homólogo anterior, regista um decréscimo de 3,7%, tendência que se manteve ao longo do triénio. Desse total e à semelhança do ano transacto, cerca de 99,8% recaem sobre imobilizado corpóreo no valor de € 18.763,6 milhares, com destaque para o “*Equipamento básico*” (€ 13.905,3 milhares), relativamente ao qual o II detém cerca de 79,3% (€ 11.020,1 milhares). Este Instituto é, em termos globais, o que regista o valor mais significativo ao nível das amortizações do exercício de todas as instituições, 58,9% (€ 11.069,8 milhares), dado que praticamente todo o equipamento informático utilizado pela SS se encontra relevado nas demonstrações financeiras do II.

No ano de reporte, as amortizações do exercício regularam-se pela aplicação do disposto no Decreto-Regulamentar n.º 2/90, de 12 de Janeiro, para os bens adquiridos até 2001. Aos bens que foram adquiridos posteriormente a 2001, foi aplicada a Portaria n.º 671/2000 (2.ª Série), de 17 de Abril<sup>2</sup>.

A evolução desta informação e a sua desagregação por instituições integra a análise das contas do grupo patrimonial de Imobilizações corpóreas (veja-se ponto 12.4.2.1.1).

<sup>1</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. Alínea C) do ponto 12.4.2.1.2.1 – Dívidas de terceiros deste Parecer.

<sup>2</sup> Conforme já referido no ponto 12.4.2.1.1 – Os investimentos em imóveis do IGFSS/FEFSS não estão sujeitos a amortizações, dado que o critério de valorimetria adoptado é o justo valor. Assim, os mesmos são valorizados ao valor de mercado através de avaliações de peritos independentes pelo menos de 5 em 5 anos, conforme Normativo de Valorimetria do FEFSS.





### G) Outros custos e perdas operacionais

Em 2009, os *Outros custos e perdas operacionais*, perfizeram o valor de € 12.298,2 milhares, ou seja, exibem uma variação negativa em valores absolutos de € 18.595,9 milhares relativamente ao ano transacto.

O quadro seguinte reflecte a evolução dos custos e perdas no triénio 2007/2009. A conta *Custo das mercadorias vendidas e matérias consumidas*, dada a actividade das instituições do perímetro de consolidação, não tem expressão financeira relevante, na demonstração de resultados operacionais, e a conta *Outros custos e perdas operacionais* apresenta um decréscimo de 67,1%, no período 2008/09.

Quadro XII.106 – SS – Outros custos e perdas operacionais

(em milhares de euros)

Outros custos e perdas operacionais	2007	2008	2009	Δ % 2009/08
CMVMC	3.385,0	2.771,7	3.053,4	10,2
Outros custos e perdas operacionais	20.236,5	28.122,4	9.244,8	(67,1)
<b>Total</b>	<b>23.621,5</b>	<b>30.894,1</b>	<b>12.298,2</b>	<b>(60,2)</b>

Fonte: Relatório da CSS de 2007 a 2009.



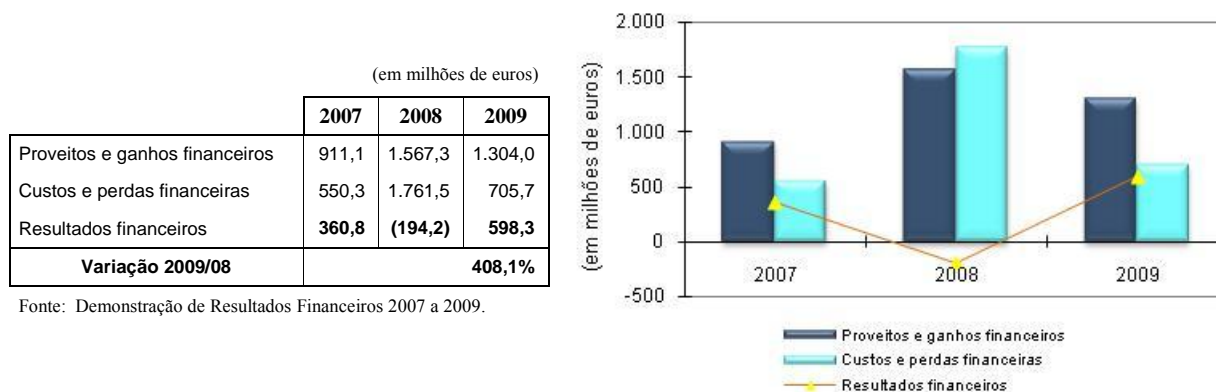
Para este decréscimo, concorreu o IGFSS com uma variação negativa de 98,4% (de € 21.775,8 milhares em 2008 para € 345,8 milhares em 2009), em *Outros custos e perdas operacionais*, resultante do decréscimo de pagamento de IRC nas aplicações financeiras, uma vez que as instituições de segurança social ficaram isentas a partir de 2009, por força do disposto na alínea d) do artigo 9.º do Código do IRC, na redacção que lhe foi dada pelo artigo 70.º da Lei 64-A/2008, de 31 de Dezembro.

#### 12.4.3.2 – Resultados financeiros

O apuramento dos resultados financeiros decorre do cômputo das operações realizadas no âmbito da actividade de investimento e capitalização dos activos do Sistema.

Os resultados financeiros, em 2009, ascenderam a € 598,3 milhões, superior em 408,1% quando comparado com o ano anterior, sendo que para este resultado contribuiu de forma muito significativa o IGFCSS/FEFSS, com um resultado financeiro de € 558,3 milhões. Este resultado é suportado essencialmente pela diferença entre os ganhos e as perdas em aplicações de tesouraria e os juros obtidos e suportados no montante de € 229.754,8 milhares e € 262.269,4 milhares, respectivamente. (veja-se ponto 12.9 – Património financeiro do IGFCSS).

**Quadro XII.107 – SS – Demonstração dos resultados financeiros**



Para o cálculo dos resultados em análise contribuíram os proveitos e ganhos financeiros e os custos e perdas financeiros que se apresentam no quadro seguinte:

**Quadro XII.108 – SS – Evolução dos Custos e perdas financeiros e dos Proveitos e ganhos financeiros**

	(em milhares de euros)						
<b>Custos e perdas</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Proveitos e ganhos</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
681 – Juros suportados	134,4	86,8	69,0	781 – Juros obtidos	314.558,5	379.429,2	301.179,1
683 – Amortizações de investim. em imóveis	539,4	612,5	706,0	782 – Ganhos em emp. filiais e associadas	100,2	101,1	0,0
684 – Provisões para aplic. financeiras	1.568,3	3.064,2	10,8	783 – Rendimentos de imóveis	3.589,5	3.596,0	3.666,4
685 – Diferenças de câmbio desfavoráveis	123.374,0	264.070,6	241.390,6	784 – Rendimentos de particip. de capital	20.261,5	29.984,0	48.134,4
687 – Perdas na alien. de aplic. de tesouraria	24.524,6	75.861,8	63.223,5	785 – Diferenças de câmbio favoráveis	79.250,6	288.493,5	206.420,5
688 – Outros custos e perdas financeiras	400.112,4	1.417.877,2	400.300,1	787 – Ganhos na alien.de aplic. de tesouraria	78.149,5	113.346,5	293.159,6
Resultados financeiros	360.815,8	(194.240,8)	598.335,6	788 – Outros proveitos e ganhos financeiros	415.159,1	752.382,0	451.475,6
	<b>911.068,9</b>	<b>1.567.332,3</b>	<b>1.304.035,6</b>		<b>911.068,9</b>	<b>1.567.332,3</b>	<b>1.304.035,6</b>

Fonte: Relatório da CSS de 2007 a 2009.

No decorrer do ano de 2009, o IGFSS, ao abrigo do n.º 2 do artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009 de 24 de Março, na sequência do Despacho n.º 19391/2009, do Ministério das Finanças e da Administração Pública e do MTSS, de 14 de Agosto, contraiu um empréstimo de curto prazo no valor de € 88.000 milhares, para fazer face aos atrasos das transferências do Fundo Social Europeu relativas ao QREN, tendo originado um pagamento de juros no montante de € 54.614,14, registado na conta 681- Juros suportados.

Dada à relevância do IGFSS/FEFSS<sup>1</sup> 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 sistemas, que, em 2009, tinha sob a sua gestão o Fundo de

<sup>1</sup> Foram também atribuídas responsabilidades a este Instituto, no âmbito de gestor do Fundo dos Antigos Combatentes (FAC). No entanto, o IGFSS não chegou a iniciar essas funções dado que o referido Fundo não foi dotado de meios financeiros, tendo sido revogada a Portaria n.º 1307/2004, de 13 de Outubro (Lei n.º 3/2009, de 13 de Janeiro), que atribuía a gestão do FAC a aquele Instituto.



# Tribunal de Contas

Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) e o Fundo dos Certificados de Reforma (FCR), considera-se pertinente, a sua individualização face à conta consolidada, conforme quadro seguinte:

**Quadro XII.109 – SS – Contribuição do IGCSS para os Resultados financeiros em 2009**

(em milhares de euros)

Custos e perdas	CSS consolidada	IGFCSS	Proveitos e ganhos	CSS consolidada	IGFCSS
681 - Juros suportados	69,0	5,0	781 - Juros obtidos	301.179,1	262.274,4
683 - Amortizações de investimento em imóveis	706,0	0,0	783 - Rendimentos de imóveis (*)	3.666,4	2.217,1
684 - Provisões p/ aplicações financeiras	10,8	0,0	784 - Rendimentos de participações de capital	48.134,4	48.134,4
685 - Diferenças de câmbio desfavoráveis	241.390,6	241.390,6	785 - Diferenças de câmbio favoráveis	206.420,5	206.420,5
687 - Perdas em alienação de aplicações de tesouraria	63.223,5	63.223,5	787 - Ganhos na alienação de aplicações de tesouraria	293.159,6	292.978,4
688 - Outros custos e perdas financeiras	400.300,1	400.193,3	788 - Outros proveitos e ganhos financeiros	451.475,6	451.393,3
<b>Resultados financeiros</b>	<b>598.335,6</b>	<b>558.605,7</b>		<b>1.304.035,6</b>	<b>1.263.418,1</b>
	<b>1.304.035,6</b>	<b>1.263.418,1</b>			

(\*) O valor dos rendimentos em imóveis do IGCSS inclui o montante de € 1.626,2 milhares proveniente de outra entidade do perímetro pelo que para efeitos de comparabilidade com o valor consolidado o valor a considerar nesta conta é de € 590,9 milhares.

Fonte: CSS de 2009 e DF do IGCSS/FEFSS.

Do quadro supra 96,9% dos proveitos e ganhos financeiros e 99,9% dos custos e perdas financeiras são provenientes da gestão do FEFSS efectuada pelo IGCSS. Tal como no ano antecedente, os rendimentos de participações em capital, e os ganhos e perdas na alienação de aplicações de tesouraria e as diferenças de câmbio favoráveis são totalmente oriundos daquele Fundo. Também as diferenças de câmbio desfavoráveis, os outros proveitos e ganhos financeiros, e os outros custos e perdas financeiros assumem um lugar de destaque no IGCSS/FEFSS com quase 100% dos montantes, apresentando-se no quadro seguinte o respectivo detalhe:

**Quadro XII.110 – SS – IGCSS – Outros proveitos e ganhos financeiros e Outros custos e perdas financeiras**

(em milhares de euros)

Custos e perdas		Proveitos e ganhos	
Serviços bancários	2.843,9	Distribuição de rendimentos de fundos de investimento	7.396,2
Perdas em contratos de futuros e operações forward sobre moeda estrangeira	397.340,6	Ganhos em contratos de futuros e operações forward sobre moeda estrangeira	443.997,1
Outros	8,8		
<b>Total</b>	<b>400.193,3</b>	<b>Total</b>	<b>451.393,3</b>

Fonte: Relatório e Contas de 2009 do IGCSS.

De salientar que, no exercício de 2009, a nota 8.2.2 do Anexo às Demonstrações financeiras do IGCSS/FEFSS 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 menos valias o Tribunal já se pronunciou em sede de Parecer sobre a CGE de 2008 tendo formulado uma recomendação no sentido de que a relevação 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 à respectiva recomendação<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Esta matéria também foi abordada na auditoria realizada ao IGCSS, referindo o Conselho Directivo em sede de contraditório que “(...) irá proceder aos necessários ajustamentos a partir do exercício de 2011”. Cfr. Relatório de Auditoria n.º 29/2010, a disponibilizar brevemente em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

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 FEFSS. Além do mais, o procedimento agora adoptado não acautela a ocorrência de saldos não consentâneos com a natureza das respectivas contas. A prova disso é o exercício efectuado, para efeitos de comparabilidade, para os *Ganhos Potenciais* de 2008 que apresentavam um saldo devedor de € 120.545.234,95 e que ao transferi-lo para a conta de *Ganhos na Alienação de Aplicações de Tesouraria*, esta conta continua a relevar um saldo devedor de € 7.198.725,43<sup>1</sup>.

Em sede de contraditório. O IGFCSS refere 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*” Refere ainda que sendo sua intenção “*(...) acatar a recomendação do Tribunal (...)*” reitera “*(...) contudo que os procedimentos seguidos actualmente não apresentam impactos no resultado do exercício*”.

Sobre a última afirmação do Instituto, o Tribunal quer nos comentários ao contraditório do Instituto em sede de Parecer sobre a CGE de 2008 quer nas observações efectuadas sobre a matéria em sede de auditoria realizada, já tinha referido que o procedimento utilizado não implicava alterações ao resultado líquido. Todavia, não permite evidenciar as efectivas valias obtidas em cada exercício de acordo com o critério do justo valor é potenciador da ocorrência de saldos não consentâneos com a natureza das respectivas contas.

À semelhança do já referenciado em 2008, na nota 8.2.37 do Anexo às Demonstrações financeiras do IGFCSS/FEFSS são referenciadas parcelas, nas contas 788 – *Outros proveitos e ganhos financeiros*, e 688 – *Outros custos e perdas financeiras*, designadas como *Ganhos em contratos de futuros e operações forward sobre moeda estrangeira* e *Perdas em contratos de futuros e operações forward sobre moeda estrangeira* nos valores indicados no Quadro XII.109. Porém, aqueles valores reportam-se apenas a contratos de futuros, uma vez que, de acordo com o balancete, estão registados nas contas 7886 – *Outros proveitos e ganhos financeiros – Ganhos contratos de futuros* e 6886 - *Outros custos e perdas financeiras – Perdas contratos de futuros*. Os movimentos reflectidos na demonstração de resultados relativamente a *forward* estão incluídos nas contas 785 – *Diferenças de câmbio favoráveis*<sup>2</sup> e 685 – *Diferenças de câmbio desfavoráveis*<sup>3</sup>, no que concerne às posições em aberto, nos montantes de € 75.689,4 milhares e 25.097,4 milhares, respectivamente, e nas contas 787 – *Ganhos na alienação de aplicações de tesouraria* e 687 – *Perdas na alienação de aplicações de tesouraria*, no que respeita às posições fechadas durante o ano, cujo valor não é possível identificar, dado que as referidas contas não possuem o mesmo nível de desagregação que as contas onde são registados os ganhos e as perdas potenciais. Carece, pois, a Nota do Anexo das Demonstrações financeiras do IGFCSS/FEFSS da devida correcção.

Contribuíram ainda para o apuramento dos Resultados financeiros os:

- ◆ Proveitos com origem em:
  - ◇ *Juros obtidos*, no valor de € 301.179,1 milhares, dos quais 87,1% são provenientes da actividade do FEFSS;

<sup>1</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, págs. XII.192 a XII.194 e Volume I – Recomendação 79-PCGE/2008, págs. 257 e 258, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> 78512173 – *Diferenças de câmbio favoráveis potenciais – Forward*.

<sup>3</sup> 68512173 – *Diferenças de câmbio desfavoráveis potenciais – Forward*.



- ◇ Rendimentos de imóveis, no montante de € 3.666,4 milhares, que correspondem aos proveitos auferidos em resultado do arrendamento de imóveis.
- ◇ Custos com origem em *juros suportados*, no montante de € 69,0 milhares, em que apenas 7,2% são suportados pelo FEFSS, sendo o restante suportado maioritariamente pelo IGFSS com 79,2%, em virtude do empréstimo contraído no corrente ano.

### 12.4.3.3 – Resultados extraordinários

No exercício económico de 2009, foram obtidos resultados extraordinários no montante de € 370,6 milhões. No entanto, este resultado sofreu um decréscimo de 89,9% € 3.316,4 milhões em relação ao período homólogo anterior.

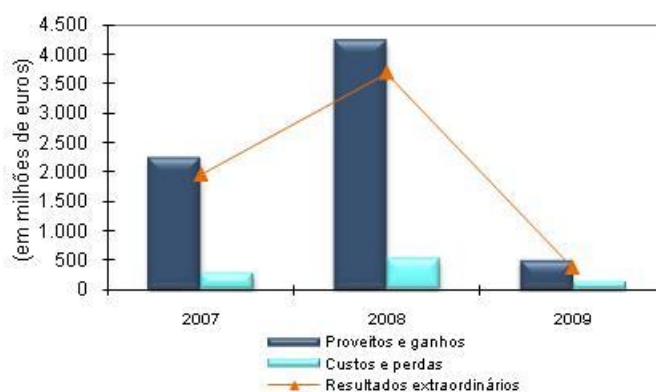
No quadro e gráfico seguintes, apresenta-se, de forma sintética, a evolução dos referidos resultados no período de 2007 a 2009:

Quadro XII.111 – SS – Demonstração dos resultados extraordinários

(em milhões de euros)

	2007	2008	2009
Proveitos e ganhos	2.224,3	4.215,2	503,6
Custos e perdas	271,3	528,2	133,0
<b>Resultados extraordinários</b>	<b>1.953,0</b>	<b>3.687,0</b>	<b>370,6</b>

Fonte: Demonstração de resultados extraordinários 2007 a 2009.



Conforme referido em anteriores Pareceres no ponto 12.4.3.1 – Resultados operacionais, o crescimento verificado no triénio 2006/2008 teve origem num erro de parametrização da aplicação que contabilizava as contribuições e quotizações, situação que foi corrigida em 2009.

Também, no que concerne à variação entre 2007 e 2008 o acréscimo verificado de 89,5% resulta da duplicação do valor de contribuições e quotizações (em 2007 o valor registado foi de € 1.635.384,5 e, em 2008, foi de € 3.482.981,4).

A Demonstração de resultados extraordinários, como se indica no Quadro XII.112, apresenta as contas onde se reflectiram as operações que concorreram para o apuramento do resultado consolidado que representou, em 2009, 55,7% do total do resultado líquido do exercício da CSS (€ 664,8 milhões), posição influenciada pelos resultados operacionais negativos de € 304,2 milhões, e pelos resultados financeiros positivos de € 598,3 milhões.

**Quadro XII.112 – SS – Evolução dos Custos e perdas e Proveitos e ganhos extraordinários**

(em milhares de euros)

<b>Custos e perdas</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Proveitos e ganhos</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
691 - Transf. de capital concedidas	31.564,3	41.035,0	70.152,1	791 - Restituição de impostos	0,0	0,0	0,0
692 - Dívidas incobráveis	471,3	81.612,5	32.859,0	792 - Recuperação de dívidas	0,1	33,1	0,0
693 - Perdas em existências	112,0	139,8	592,7	793 - Ganhos em existências	73,2	25,4	18,6
694 - Perdas em imobilizações	2.556,7	752,5	6.062,0	794 - Ganhos em imobilizações	18.029,0	8.453,6	3.339,6
695 - Multas e penalidades	44,6	52,3	39,5	795 - Benefícios de penal. contratuais	134.512,8	148.990,5	155.886,0
696 - Aumentos de amort. e provisões	0,0	0,0	0,0	796 - Reduções de amort. e provisões	37.218,5	91.050,4	58.865,6
697 - Correções rel. a anos anteriores	236.133,1	404.441,3	23.123,1	797 - Correções rel. a exerc. anteriores	2.009.886,9	3.935.927,6	259.445,9
698 - Out. cust. e perdas extraordinárias	374,0	208,2	187,7	798 - Out. prov. e ganhos extraordinários	24.553,5	30.711,5	26.058,7
<b>Resultados extraordinários</b>	<b>1.953.018,0</b>	<b>3.686.950,5</b>	<b>370.598,3</b>		<b>2.224.274,0</b>	<b>4.215.192,1</b>	<b>503.614,4</b>
	<b>2.224.274,0</b>	<b>4.215.192,1</b>	<b>503.614,4</b>				

Fonte: Contas da Segurança Social.

Assim, de acordo com o quadro que antecede, a análise à estrutura global de proveitos extraordinários regista que o total das *Correcções relativas a exercícios anteriores* representou 51,5% do total (€ 503.614,4 milhares) o que representou uma diminuição em valores absolutos de € 3.676.481,7 milhares face a 2008, seguindo-se os proveitos por *Benefícios e penalidades contratuais* que ascenderam a € 155.886,0 milhares (31,0%). Por outro lado os custos extraordinários com maior peso são as *Transferências de capital concedidas*, atingindo um valor de € 70.152,1 milhares, sendo a segunda parcela mais significativa as *Dívidas incobráveis* com um montante de € 32.859,0 milhares.

Sobre as componentes mais relevantes que integram os custos e perdas e proveitos e ganhos extraordinários, observa-se o seguinte:

**A) Correções relativas a exercícios anteriores**

O balanceamento entre as correções relativas a anos anteriores favoráveis e desfavoráveis totaliza em 2009 € 236.322,8 milhares. Destacam-se as *correções relativas a exercícios anteriores favoráveis*, que ascenderam a € 259.445,9 milhares, tendo sofrido um decréscimo acentuado de 93,4% face a 2008. Este decréscimo é justificado, essencialmente, pela correção do procedimento de contabilização das declarações de remuneração respeitantes a Dezembro mas recebidas em Janeiro. Tal como no ano transacto estas correções tiveram maior expressão no IGFSS com € 141.948,5 milhares e no ISS com € 94.995,2 milhares, desagregando-se conforme se indica:



(em milhares de euros)

Designação	Valor	Peso
7971 - Prestações sociais	89.218,1	34,4
7972 - Acções de formação profissional	9.985,6	3,8
7973 - Acção social	6.435,1	2,5
7974 - Rendas	0,1	0,0
7976 - Vencimentos	2.184,7	0,8
7977 - Contribuições	143.285,2	55,2
7978 - Outros proveitos extraordinários	8.337,0	3,2
<b>Total</b>	<b>259.445,9</b>	<b>100</b>

Fonte: Balancete das entidades e movimentos de consolidação.

As correcções relativas a contribuições, no montante de € 143.285,2 milhares, representam 55,2% do total, e respeitam a contribuições de anos anteriores. Este montante é repartido pelo IGFSS e pela RAA com € 124.748,6 milhares e € 18.536,6 milhares, respectivamente.

A conta *Correcções relativas a exercícios anteriores – Outros proveitos extraordinários* também manifesta um decréscimo significativo em termos relativos (97,5%). Este comportamento resulta do facto de no ano anterior se ter registado o montante de € 332.406,4 milhares relativo ao processo de contabilização dos créditos não válidos (quebras) no âmbito da operação de créditos para efeitos de titularização<sup>1</sup>.

As *Correcções relativas a anos anteriores desfavoráveis*, ascenderam a € 23.123,1 milhares, o que corresponde a um decréscimo significativo de 94,3%, decorrente do movimento realizado no ano transacto relativamente aos créditos substitutos (créditos novos), no montante de € 332.406,4 milhares, no âmbito da operação de créditos para efeitos de titularização<sup>2</sup>.

Em 2009, o valor das *Correcções relativas a anos anteriores desfavoráveis* correspondem a 17,4% do total dos custos e perdas extraordinários (€ 133.016,1 milhares). Estas correcções assumem valores mais significativos no IGFSS (€ 6.831,3 milhares), no ISS (€ 9.355,6 milhares) e na RAA (€ 6.833,7 milhares). O quadro seguinte sintetiza, para 2009, a natureza destes valores:

(em milhares de euros)

Designação	Valor	Peso %
6971 - Restituições	6.289,8	27,2
6972 - Regularizações	9.186,8	39,7
6973 - Anulações	33,2	0,1
6974 - Remunerações dos órgãos directivos e pessoal	0,3	0,0
6975 - Encargos sobre remunerações	0,7	0,0
6977 - Contribuições	6.908,0	29,9
6978 - Outros custos extraordinários	704,3	3,0
<b>Total</b>	<b>23.123,1</b>	<b>100</b>

Fonte: Balancetes das entidades e movimentos de consolidação.

<sup>1</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, pág. XII.199, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, pág. XII.200, disponível em [www.tontas.pt](http://www.tontas.pt).

Do quadro supra constata-se que a parcela mais relevante se encontra numa conta *Regularizações* com € 9.186,8 milhares, representando 39,7% do total, repartindo-se por:

- ◆ Acordos de cooperação no total de € 6.531,7 milhares;
- ◆ Doença no montante de € 293,9 milhares;
- ◆ Acções de formação com suporte no FSE no total de € 274,4 milhares, e
- ◆ Outras regularizações no valor de € 2.086,8 milhares.

A segunda parcela mais significativa respeita a *Contribuições* e regista um valor de € 6.908 milhares, respeitando a regularizações referentes a movimentos incorrectos de registo de contribuições de anos anteriores, cobradas pelo Sector Bancário, apresentando uma variação negativa de (-) 87,7% face ao período homólogo.

#### **B) Benefícios de penalidades contratuais**

Os *Benefícios de penalidades contratuais*, em 2009, atingiram o montante de € 155.886,0 milhares, traduzindo-se num acréscimo de 4,6% face ao ano transacto. O IGFSS contribuiu com um saldo credor de € 148.811,6 milhares, representando 90,4% de juros de mora de contribuições, resultado da sua actividade na recuperação de dívidas e do combate à fraude e evasão contributiva.

Em 2009, o saldo das Regiões Autónomas apresentou-se credor contrastando com o ano antecedente, a RAM que apresentou um valor de € 4.020,4 milhares, enquanto a RAA exibiu um montante de € 3.027,2 milhares, correspondendo, na quase totalidade a contribuições em ambas as Regiões de contribuições, respectivamente.

#### **C) Transferências de capital concedidas**

No ano em análise foram efectuadas *Transferências de capital concedidas*, que ascenderam a € 70.152,1 milhares. Estas despesas constituem despesa do OSS e consistem na entrega de fundos para financiamento de equipamentos sociais. Em 2009, representam 52,7% do total dos custos e perdas extraordinários e respeitam, fundamentalmente, ao financiamento de Instituições sem fins lucrativos.

#### **D) Ganhos e perdas em imobilizações**

De acordo com o POCISSSS, as contas de *Ganhos e Perdas em imobilizações* registam as operações relativas à alienação, abate ou sinistro de imobilizações, indemnizações, ou pelo valor atribuído à saída dos bens pelas amortizações respectivas. O balanceamento desta componente contribuiu negativamente em € 2.722,3 milhares para o total dos resultados extraordinários apurados em 2009, tendo o IGFSS contribuído com € 6.024,0 milhares de perdas e imobilizações. No quadro seguinte apresenta-se o seu detalhe, por instituição:





(em euros)

Instituição	Perdas em imobilizações	Ganhos em imobilizações
IGFSS	6.023.996,37	3.324.252,06
ISS	24.143,19	
II	13.635,40	10.740,00
RAA	162,37	4.620,00
<b>Total</b>	<b>6.061.937,33</b>	<b>3.339.612,06</b>
<b>Balanceamento</b>		<b>(2.722.325,27)</b>

Em 2009, os ganhos obtidos em imobilizações ascendem a cerca de € 3.339,6 milhares, evidenciando um decréscimo de 60,5% relativamente a 2008. O IGFSS é a entidade com competência para a alienação destes bens pelo que se evidencia o resultado das vendas (mais-valias) de habitações de renda social, renda livre e outros imóveis que totalizou € 3.324,3 milhares. O valor dos abates por cedência, devido à transferência de imóveis para as Autarquias Locais, registado pelo seu valor contabilístico, pelo IGFSS, totalizou € 8.298,53 quando, em 2008, tinha registado o valor de € 26.861,74. Sobre o registo contabilístico destas cedências veja-se o referido no ponto 12.4.2.1.1 – Imobilizado.

#### E) Dívidas incobráveis

(em euros)

Instituição	Contribuintes	Outros	Total
IGFSS	27.521.224,65	24.145,29	27.545.369,94
ISS		3.955,50	3.955,50
RAM		10.667,31	10.667,31
FGS		5.299.057,24	5.299.057,24
<b>Total</b>	<b>27.521.224,65</b>	<b>5.337.825,34</b>	<b>32.859.049,99</b>

Em 2009, o valor das dívidas incobráveis ascendeu a € 32.859,0 milhares reflectindo um decréscimo acentuado de 59,7% relativamente ao período homólogo anterior, cujo montante atingiu € 81.612,5 milhares e resultou quase exclusivamente da contabilização de dívidas incobráveis de contribuintes, por parte do IGFSS (€ 81.499,2 milhares), procedimento que se iniciou em 2008. Do total € 32.859,0 milhares registados, em 2009, 83,8% correspondem a dívidas de contribuintes relevados no IGFSS (€ 27.521,2 milhares) e 16,1% de dívidas registadas no Fundo de Garantia Salarial (€ 5.299,1 milhares) resultantes de pagamentos efectuados pela Segurança Social aos trabalhadores e posteriormente subrogados de créditos emergentes de contratos de trabalho e da sua violação ou cessação, que não possam ser pagos pelo empregador por motivo de insolvência ou de situação económica difícil. Este procedimento foi iniciado pela primeira vez em 2009.

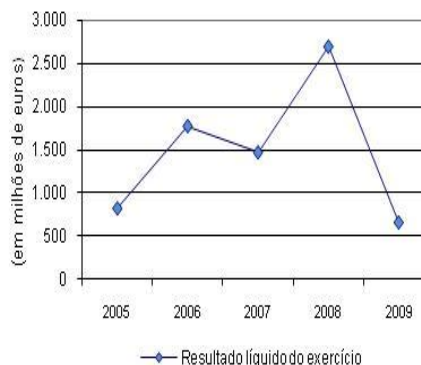
#### 12.4.3.4 – Resultado líquido do exercício

O quadro e gráfico seguintes, mostram a evolução do Resultado líquido do exercício para o quinquénio 2005 a 2009:

**Quadro XII.113 – SS – Evolução do RLE no período 2005/2009**

(em milhões de euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	Δ(%) 2009/08
Resultados operacionais	125,2	1.151,3	(842,6)	(804,9)	(304,2)	62,2
Resultados financeiros	419,4	364,6	360,8	(194,2)	598,3	408,1
Resultados extraordinários	282,6	258,3	1.953,0	3.687,0	370,6	(89,9)
Resultados correntes	544,7	1.515,	(481,7)	(999,2)	294,2	129,4
<b>Resultado líquido do exercício</b>	<b>827,3</b>	<b>1.774,2</b>	<b>1.471,3</b>	<b>2.687,8</b>	<b>664,8</b>	<b>(75,3)</b>



Fonte: Contas da Segurança Social.

Da análise do quinquénio, constata-se que o Resultado líquido do exercício apresenta sempre montantes positivos, tendo-se registado o valor máximo no ano de 2008 (€ 2.687,8 milhões) e o valor mínimo em 2009 (€ 664,8 milhões), espelhando uma variação negativa de 75,3% em relação ao período homólogo. A constituição do resultado líquido e a sua evolução, no período em análise, pode ser explicado sobretudo, pelas seguintes componentes:

- ◆ Os resultados operacionais registam um crescimento extraordinário no biénio 2005/2006, tendência que se inverteu em 2007 e 2008. Em 2009, apesar destes 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 referentes às remunerações de Dezembro de 2008 e do aumento das transferências correntes obtidas;
- ◆ 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 IGFCCS/FEFSS, no montante de € 558.605,7 milhares;
- ◆ Os resultados extraordinários apresentam um crescimento significativo no quadriénio 2005/2008, tendência que se inverteu em 2009 com o decréscimo de 89,9%, situação que resultou, essencialmente, da correcção da contabilização das contribuições.



## 12.5 – Principais observações aos sistemas de informação e controlo relativos à arrecadação de contribuições e quotizações e pagamento de prestações

As observações vertidas neste ponto do Parecer tiveram como base os Relatórios e Contas de 2009 do ISS, IP e IGFSS, IP, bem como as respostas obtidas do Gabinete da Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social, daquelas instituições e do II, IP<sup>1</sup>, na sequência do pedido de informação feito pelo Tribunal de Contas, relativo ao acompanhamento da implementação das recomendações formuladas no Relatório n.º 20/2007 – 2.ª Secção, no âmbito da Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social e do Parecer sobre a CGE de 2007.

Em sede de contraditório, o Instituto de Informática, IP aduz que concorda com o referido nos pontos seguintes, na medida em que se baseia em informações remetidas no passado mês de Setembro, acrescentando a informação que se introduz nos respectivos pontos.

### Tesouraria única

No que concerne à arrecadação da receita de contribuições e quotizações, os recebimentos através dos actuais canais de cobrança da Segurança Social asseguram já a centralização daqueles valores em contas do IFGSS. Neste âmbito, as questões e resolução de problemas GC-SIF, em 2009, foram minimizadas. Assim, as contribuições e quotizações entregues no mês foram contabilizadas no mesmo mês a que respeitavam, tendo-se cumprido o calendário definido para o encerramento dos períodos contabilísticos, bem como, em cumprimento da recomendação do Tribunal de Contas, não se procedeu, em regra, à reabertura de períodos contabilísticos.

Ainda, no âmbito da implementação do projecto de Tesouraria Única, o IGFSS refere que foi elaborado o levantamento das necessidades e especificação técnica dos alterações a implementar nos programas existentes em SIF, afectos às tesourarias GT (Interface GT-SIF, Programa de Cheques Devolvidos e Programa de Regularização de OT's), com vista a *“contemplar a alteração da contabilização prevista para os processos da Tesouraria Única”*, bem como, *“[com] o objectivo de garantir a centralização nas contas bancárias do IGFSS das cobranças relativas a Participações Estabelecimentos Integrados, foram identificados e seleccionados os canais de pagamento, efectuada a análise das adaptações necessárias aos sistemas e procedimentos a adoptar”*.

O Instituto de Informática, IP refere que *“O referido conjunto de alterações está a ser desenvolvido e implementado no âmbito do projecto SID que se encontra em curso”* e que *“Neste momento encontra-se em fase de testes”*.

Ao nível da despesa, este projecto – que em 2008 fora alargado aos pagamentos às IPSS no âmbito dos protocolos de cooperação e às rendas relativas ao IGFSS –, não avançou em 2009 relativamente a outros pagamentos dado os trabalhos planeados que decorriam, no II, no quadro do *up-grade* da versão da aplicação SIF/SAP-R3. No decurso de 2010, prevê-se a efectivação de pagamentos, através do processo de Tesouraria Única, das seguintes prestações sociais: complemento solidário para idosos, pensões e subsídio de morte.

<sup>1</sup> Através dos Ofício n.º 2408, de 19/08/2010, do Gabinete da Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social; Ofício n.º SAI CD-88540/2010 de 13/09/2010 do Instituto de Segurança Social; Ofício n.º 1673 de 10/09/2010, do Instituto de Informática.

### Declarações de Remunerações

No que respeita ao lançamento contabilístico das DR recebidas em Janeiro de 2009 relativas ao ano mês referência de Dezembro de 2008, a *interface* GC-SIF foi corrigida, verificando-se, deste modo, uma alteração nas leituras das demonstrações financeiras de 2009 face a 2008, no âmbito das contas que relevam os movimentos das DR do ano e DR de anos anteriores.

À semelhança do que ocorreu em exercícios anteriores, a contabilização dos Proveitos de 2009, face ao processamento das DR, decorreu de acordo com os valores reais no sistema GR e SICC/GC/SIF, com excepção das DR das Caixas de Previdência de Segurança Social, que analogamente ao ano anterior, foram lançadas manualmente no IGFSS com informação daquelas Caixas. Neste contexto, refira-se, ainda, que não foi concluída a integração da totalidade das Declarações de Remunerações no sistema GR, no que diz respeito ao débito da conta corrente, de modo a completar o circuito com o sistema GC e SIF.

Foi desenvolvido e encontra-se implementado desde Julho de 2010, o processo automático de participação mensal de dívida de Entidades Empregadoras. Nesta sede, importa referir que foi desenvolvida uma aplicação informática que permite ao ISS, através da figura do *\_Gestor do Contribuinte\_*, efectuar um acompanhamento mais eficaz e assertivo junto dos seus *\_contribuintes\_* com vista à prevenção de situações de incumprimento.

Quanto ao novo projecto «Entrega de DR na Segurança Social Directa», cujo objectivo é de substituir os vários canais electrónicos de entrega de DR por um único canal, no novo Portal da Segurança Social, o Presidente do Conselho Directivo do II informou<sup>1</sup> o TC de que:

*“Foi concretizado o trabalho conjunto com o ISS, IP relativamente à definição das validações a aplicar nos canais de entrada de DR, [que consta] do Plano de Actividades de 2009 do II, IP. Este projecto encontra-se em fase final de análise, estimando-se que a sua entrada em produção ocorra no primeiro trimestre de 2010”.*

Entretanto, o mesmo Instituto veio a informar<sup>2</sup> de que “[o] novo serviço de entrega de DR na SSD ainda não se encontra em produção, prevendo-se a sua disponibilização no 1º semestre de 2011”. Tendo referido, como causa justificativa que “este serviço está condicionado à disponibilização do novo portal transaccional da Segurança Social, que para além dos requisitos funcionais irá responder a requisitos de desempenho, segurança e acessibilidade, com previsíveis ganhos para os cidadãos e as empresas”. E também que “[os] trabalhos que estão a ser levados a cabo para disponibilizar este serviço, visam em primeiro lugar substituir a actual aplicação DRO e só depois o DRI, permitindo uma entrada faseada em produção”. Na opinião deste Instituto “(...) é expectável que os erros venham a diminuir consideravelmente uma vez que as regras de validação para aceitar a entrega de Declaração de Remunerações serão em maior número, relativamente as validações garantidas pelos actuais sistemas DRI e DRO”.

Em sede de contraditório, o Instituto de Informática, IP informa que mantém a “(...) informação remetida no passado mês de Setembro, tendo, no entanto, sido decidido desenvolver o novo serviço de entrega de DR’s na actual plataforma SSD, pelo que se eliminou a dependência face ao desenvolvimento do portal transaccional”.

---

<sup>1</sup> Ofício n.º 1112, de 7 de Agosto de 2009.

<sup>2</sup> Ofício n.º 1673, de 10 de Setembro de 2010.



## Interface GC/SIF e GC/SEF

Quanto à existência de valores de contribuições e quotizações em clarificação que não permite a correcta contabilização da receita arrecadada, no SIF, nem, conseqüentemente, garante o adequado financiamento das entidades com base nestas receitas, foi desenvolvido e implementado, desde Maio de 2010, no âmbito da interconexão entre o sistema GC e SIF, o processo de clarificação/compensação<sup>1</sup>, sendo que a recuperação das extracções do GC e lançamentos em SIF estão a decorrer diariamente. Importa realçar, neste contexto, que a diminuição do desfasamento temporal entre o registo a crédito na conta corrente do contribuinte e o débito decorrente da leitura das DR requer a optimização do processo prévio de validação de dados no sistema GR que ocorre em fase anterior ao lançamento em conta corrente.

Durante o ano de 2009 a contabilização automática de algumas novas extracções entraram em produção e outras sofreram melhorias no sentido de serem ajustadas algumas contabilizações.

Em finais de 2010, no âmbito desta interconexão (sistema GC/SIF), encontravam-se implementadas novas extracções e, bem assim, verificou-se uma melhoria significativa nos processos de extracção existentes para a contabilização. Segundo o Presidente do Instituto de Informática, o actual ponto de situação é o seguinte:

- ◆ Acordos: Em execução com extracções ao mês;
- ◆ Cheques Devolvidos: Em execução com extracções ao mês;
- ◆ Encargos Bancários — Débitos: Em execução com extracções ao dia;
- ◆ Encargos Bancários — Créditos: Em execução com extracções ao dia;
- ◆ Compensação: Em execução com extracções ao mês;
- ◆ Anulação de Compensação: O processo de extracção encontra-se em remodelação prevendo-se a finalização do mesmo para Dezembro de 2010;
- ◆ Débitos e Créditos: Em execução com extracções ao dia.

Em sede de contraditório, o Instituto de Informática, IP refere que *“O SIF tem implementado os processos conducentes à correcta contabilização dos movimentos gerados pelo sistema GC”* e que a *“interface GC-SIF é executado diariamente para todos os movimentos gerados por GC, no âmbito da sua actividade corrente”*.

Relativamente à *—Exacção de movimentos participados a execução fiscal”*, prevê-se a sua disponibilização em 2011.

No projecto de SICC, em articulação com o SID – Sistema Integrado de Divida, está a ser implementada a participação de divida de prestações a execução fiscal. Neste contexto, além da funcionalidade de participação, os novos desenvolvimentos em SICC que estão a ser implementados, designadamente, as novas extracções de dados para contabilização relativos à participação de divida, têm em vista acautelar a conjugação desta fase com a fase de contabilização.

<sup>1</sup> Cfr. Ponto 12.3.1.1.1 – Execução Orçamental da Receita.

### **Sistema Integrado da Dívida (SID)**

No âmbito da cobrança coerciva da dívida não foi possível concretizar, durante o ano de 2009, o projecto ICC – Integração Cobrança Coerciva por não se terem reunido as condições necessárias, em termos de definição de requisitos para continuar com o projecto.

Entretanto, criou-se, em seu lugar, o projecto SID – Sistema Integrado de Dívida, por um lado, com uma visão mais integradora e abrangente, contendo em parte o âmbito do extinto ICC e, por outro, acrescentando âmbitos entretanto identificados como necessários e com uma estreita relação ao inicialmente definido para o ICC. O Presidente do Conselho Directivo do II refere que:

*“[o] SID veio dar outra dinâmica aos trabalhos conseguindo identificar etapas e faseamentos distintos do extinto ICC com uma envolvimento mais dinâmica da parte do negócio” e, ainda, que o “projecto tem evoluído favoravelmente em 2010. Em Julho de 2010 foi colocado em produção a Visão Conjunta de GC e SEF. Para Setembro de 2010 está previsto o piloto da Recuperação de dívidas de prestações em execução fiscal. Esta componente contempla a possibilidade de participação de dívidas de SICC para SEF, a contabilização automática por SICC deste fluxo, a contabilização por SEF da maior parte dos fluxos financeiros deste sistema e a adaptação da contabilização por GT a pagamentos de prestações em cobrança coerciva. Prevê-se a entrada em produção desta componente no último trimestre de 2010”.*

No que concerne ao acompanhamento e controlo dos acordos de regularização extraordinária de dívida, o procedimento de controlo, embora implementado a nível nacional (foi criado e distribuído por todos os Centros distritais do ISS por ficheiro em Excel), é ainda efectuado de forma manual. Assim, cada Gestor do Contribuinte retira uma listagem dos acordos activos do sistema GC, a qual é rectificadora fora do sistema, acrescentando os acordos que não se encontram em GC e retirados os que entretanto foram concluídos ou rescindidos. Esta informação é de seguida comunicada aos Serviços centrais do ISS. Refira-se, ainda, que, tendo em vista a detecção mais atempada dos acordos em incumprimento, um dos objectivos do Quadro de Objectivos por Área Funcional (QUOAF) é a redução para 55 dias entre a data da detecção do incumprimento e a data da elaboração da proposta de rescisão.

Sobre o Sistema Integrado de Dívida, o Instituto de Informática, IP informa que *“Em SIF o Projecto SID consistiu em desenvolver interface de contabilização de movimentos gerados por SEF e implicou alterações complexas às interfaces de SICC-SIF e GT-SIF, e que a componente de contabilização, encontra-se em fase de testes, fase esta que poderá demorar mais do que o inicialmente previsto, devido à sobreposição com os trabalhos associados ao período de fecho anual de contas, e ainda que se prevê que (...) a Contabilização de SICC das Participações e Dívida de Prestações e Contabilização de SEF estejam em produção apenas em 2011 e que o acompanhamento e controlo dos acordos de regularização extraordinária da dívida está identificado como tarefa do projecto SID a implementar em 2011”.*

### **Reconciliação bancária**

No ano de 2009, a lógica da extracção de movimentos manteve-se, ou seja, os movimentos a transportar para o SIF, através da *interface* GC-SIF foram extraídos de forma fragmentada, por tipo de extracção, em vez de se integrarem os registos por ficheiro de cobrança e dia, de modo a permitir o controlo de movimentos através da reconciliação bancária.

Todavia, em Outubro de 2009, entrou em produção uma funcionalidade de GC, que veio a permitir incluir no processo de extracção a referência do ficheiro enviado para a Plataforma de Integração (PI) do IGFSS. Na medida em que esta informação é utilizada para o preenchimento do campo atribuição, no documento lançado à conta no SIF, a modificação do programa informático em causa veio garantir



a *reconciliação automática*, bem como a certeza de que os documentos são correctamente associados. Permite, ainda, apurar, de uma forma segura, os movimentos por extrair para a *interface* com o SIF.

Contudo, de acordo com o referido no relatório e contas do IGFSS, aguarda-se ainda a implementação da funcionalidade de aglutinação dos registos aquando do lançamento à conta 12, utilizando o campo *referência do ficheiro*, continuando a efectuar uma contabilização à conta 21 por cada número de extracção enviado por GC (solução idêntica à que já era utilizada por SGT).

Sobre esta matéria o Instituto de Informática, IP alega que *“A interface de contabilização de movimentos de GC, tem como base para a contabilização um registo de GC”* e que *“Para cada registo de GC são efectuadas todas as contabilizações necessárias para esse registo, Processamento/Liquidação/Recebimento, não fazendo agregação de documentos para lançamento do recebimento”* e ainda que *“Esta metodologia técnica, foi implementada e confere à interface uma capacidade de resposta de elevada performance garantindo que cada registo tem todas as contabilizações associadas”*. Por último o Instituto refere que *“A agregação utilizando o campo «referência do ficheiro» vai ser alvo de análise por parte das equipas de GC e SIF, e IGFSS dado que até agora não foi possível encontrar uma forma técnica de tornar esta agregação exequível”*.

No ano de 2009, alargou-se o número de movimentos reconciliados de forma automática com a introdução de critérios no campo *atribuição* associados aos movimentos que são pagos através dos terminais de pagamento automático e nas contas do tipo tesouraria associados aos bancos Santander Totta e CCCAM.

### **Novos canais de pagamento do Sistema de Débitos Directos para os trabalhadores independentes e seguro social voluntário**

A entrada em produção da Medida M096 permitiu a integração automática no SIF dos movimentos efectuados através dos canais de pagamento do Sistema de Débitos Directos para os trabalhadores independentes e seguro social voluntário. No entanto, verificam-se, ainda, neste contexto, problemas com a integração dos movimentos associados às revogações.

### **Protocolo com a APB para a cobrança de Contribuições e Quotizações de Entidades Empregadoras**

De acordo com informação prestada pelo IGFSS, o valor da cobrança de TSU e cobrança coerciva através do Protocolo com a APB atingiu, em 2009, os 11,2 milhares de milhões de euros, mais 68 milhões de euros face à receita arrecadada no ano de 2008, envolvendo cerca de 399 mil contribuintes, para um total de registos de cobrança de 4.123.480. Em termos de registo de cobrança verificou-se um decréscimo de 1,7% o que se traduz em menos 71.530 movimentos face ao ano de 2008.

No quadro dos números supra mencionados, a correcção de erros dentro dos 30 dias envolveu 5.168 registos, representando 0,13% do total dos movimentos efectuados pela banca. Comparativamente com o ano anterior, verificou-se uma variação negativa de 9,1%, o que se traduziu na ocorrência de menos 518 movimentos de correcção.

No que respeita ao prazo de retroacção das regularizações<sup>1</sup>, em termos médios, o prazo praticado para o ano de 2009 foi de 8,48 dias, comparativamente com os 8,80 dias verificados em 2008, os 10,08 dias verificados em 2007 e os 8,69 dias no ano de 2006.

Relativamente à existência de movimentos com o código —diersos”, que se traduzem em situações de excepção resultantes de problemas informáticos, e cuja correcção deve ser efectuada, através da anulação destes códigos e a sua substituição por registos adequados ao cumprimento do protocolo (NIF e período de referência), verificou-se a ocorrência de 312 movimentos em 2009, o que representa uma diminuição de 22,2% (menos 89 movimentos).

### **Regime público complementar**

No que concerne ao regime público complementar, não foi realizado ainda qualquer desenvolvimento informático, designadamente com vista à contabilização automática associada a todos os ficheiros previstos neste sistema não obstante as especificações técnicas/contabilísticas relativas à contabilização automática dos movimentos a ela associados terem sido efectuadas pelo IGFSS. Assim, em 2009, todos os movimentos correspondentes aos 73.956 registos, no montante de € 5.310.9979,37, enviados pelo respectivo banco de apoio, foram realizados de forma manual em SIF pelo Departamento de Gestão Financeira do IGFSS.

O Instituto de Informática, IP, em sede de contraditório, informa que “(...) irá iniciar no ano de 2011 o desenvolvimento do interface automático para contabilização do RPC, implementação que dependerá da concorrência que vier a existir com outras prioridades que foram definidas posteriormente”.

### **Acordo com os CTT para cobrança de Contribuições**

No âmbito do acordo com os CTT para cobrança de contribuições, mantêm-se as discrepâncias, quanto às notas de crédito, entre a conta de depósitos à ordem (associada a este protocolo) e os documentos resultantes da integração dos ficheiros no sistema. Estas discrepâncias estão identificadas pelos serviços de reconciliação de contas e acompanhamento de acordos, provocando movimentos por reconciliar na conta de depósitos à ordem, bem como uma maior dificuldade na validação dos pagamentos. A solução para este problema passa pelo envio, por parte dos CTT, de ficheiros de cobrança com informação coincidente, em termos de data de cobrança, às datas de crédito na conta do IGFSS. Os CTT não conseguiram, até à data, arranjar solução para este problema. No entanto, verifica-se que se mantém a tendência de diminuição de envio de notas de créditos por parte dos CTT, já ocorrida nos anos de 2006, 2007 e 2008, revelando assim, uma melhoria na prestação do serviço por parte desta Instituição.

Em sede de contraditório, o IGFSS, IP informa que “(...) a situação tem vindo a ser objecto de reporte no sentido da correcção do respectivo sistema informático, sendo que a segurança social continuará a envidar todos os esforços necessários para que a informação disponibilizada seja de melhor qualidade.”.

---

<sup>1</sup> Após o prazo de retroacção dos 30 dias, os bancos não podem efectuar qualquer tipo de regularização, ou seja movimentos RTU, solicitando através de *e-mail* as correcções ao IGFSS, para estas serem efectuadas ao nível dos respectivos Centros Distritais. No ano de 2009, ocorreram 871 pedidos de regularização por parte das instituições bancárias aderentes ao protocolo com a APB. Os tipos de regularização pedidos referem-se às seguintes situações: correcções de períodos de referência, NIF, transferência de regimes, pagamentos indevidos, duplicações, TSU indevida (DEP) e erro de contas. Juntando estes pedidos às correcções de erros dentro dos 30 dias, verificou-se que, durante o ano de 2009, o peso relativo das correcções, face ao total das cobranças efectuadas foi de apenas 0,15%.





## Utilização de TPA nas tesourarias da Segurança Social

Em Julho de 2009 entrou em produtivo um procedimento que permitiu a reconciliação bancária automática dos pagamentos efectuados através das tesourarias da segurança social. Este procedimento obriga o preenchimento, no campo de “atribuição” dos documentos de extracção e respectivos documentos gerados em GT, da identificação do código da tesouraria.

De acordo com informação prestada pelo IGFSS, em 2009, foram efectuadas nas tesourarias do ISS, 435.364 transacções por TPA referentes às cobranças registadas em GT, que corresponde a uma receita arrecadada de € 109.117.016,14.

## 12.6 – Principais reservas às demonstrações financeiras consolidadas

À semelhança do referido no Parecer anterior, embora se reconheçam as melhorias assinaladas, designadamente ao nível da conclusão e aperfeiçoamento dos sistemas informáticos que integram o Sistema de Informação Integrado da Segurança Social, a CSS de 2009, sobre a qual recai o presente Parecer, apresenta ainda condicionantes que determinam e influenciam negativamente a fiabilidade, a consistência, a totalidade e a integridade da informação financeira apresentada, pelo que se apresentam as seguintes reservas:

### a) Sistema de informação

Na contabilização da receita de contribuições registam-se melhorias ao nível da tempestividade e integralidade. Contudo, ainda permanece um elevado valor contabilizado em “contribuições por clarificar”, na ordem dos 91,8% do total da receita cobrada. Este facto não tem permitido a afectação dos valores cobrados às respectivas parcelas (contribuições das entidades empregadoras, quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, contribuições dos trabalhadores independentes e regimes especiais) o que significa que os valores considerados não correspondem ao valor real, mas ao valor que lhes coube por aplicação de uma tabela de imputação, o que não garante o adequado financiamento das entidades com base nestas receitas.

Em sede de contraditório, o IGFSS, IP informa que “(...) têm sido introduzidas melhorias contínuas (...)” e que “(...) a percentagem de contribuições por clarificar tem vindo a reduzir-se muito significativamente no decorrer do exercício de 2010”.

Também o Instituto de Informática, IP, na mesma sede, informa que “O SIF tem vindo no ano de 2010, a contabilizar os movimentos de GC para o tipo de operação 011-Compensação conforme pode ser consultado no sistema. No mês de Outubro houve um decréscimo de movimentos lançados, que está associado a um período de recuperação de movimentos, em virtude de o sistema SIF em Setembro ter realizado a migração para nova versão, ter estado fechado para movimentos nas últimas 2 semanas”, e acrescenta que actualmente o sistema se encontra a “(...) recuperar de forma significativa esta situação (...)”.

Na sequência do contraditório, foi possível comprovar que as contas do razão de clarificação espelham um decréscimo em termos de saldo inicial em 2010 e do saldo final em Novembro do mesmo ano. Todavia, quando se consultam os documentos que espelham a execução orçamental da receita<sup>1</sup> continua-se a verificar que 92,5% do total de receita cobrada em 2010 teve origem no valor contabilizado em contas de “contribuições por clarificar”. Quando analisada esta percentagem de receita cobrada com origem nas contas de “contribuições por clarificar” durante o ano de 2010 com a

<sup>1</sup> Mapa de execução orçamental ou mapa de fluxos de caixa.

apurada relativamente aos valores cobrados de 2009<sup>1</sup>, por entidade cobradora, verifica-se uma melhoria nas entidades das Regiões Autónomas<sup>2</sup>. e um retrocesso no IGFSS<sup>3</sup>.

No âmbito de acordo com os CTT para cobrança de contribuições mantêm-se as discrepâncias quanto às notas de crédito, entre a conta de depósitos à ordem (associada a este protocolo) e os documentos resultantes da integração dos ficheiros do sistema, não tendo ainda os CTT obtido solução para o problema.

Em sede de contraditório, o IGFSS, IP informa que “(...) a situação tem vindo a ser objecto de reporte no sentido da correcção do respectivo sistema informático, sendo que a segurança social continuará a envidar todos os esforços necessários para que a informação disponibilizada seja de melhor qualidade”.

#### **b) Controlo interno**

Apesar do disposto no artigo 27.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, mantido na versão resultante do Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de Abril, e da recomendação formulada no Parecer da CGE de 2007, continua a verificar-se, em relação ao IGFCSS, ao IGFSS, ao ISS e ao II a ausência de nomeação, por parte do Ministro das Finanças e do Ministro da Tutela, do fiscal único. A ausência do respectivo controlo nem sequer tem sido mitigada com recurso a auditorias externas e independentes incidentes sobre as contas das referidas instituições, com excepção do IGFCSS, que tem providenciado pela auditoria externa das suas contas.

A ausência de nomeação do fiscal único persiste em todos os Institutos supra referidos, pelo que o controlo interno deve, nesta medida, ser considerado deficiente.

O Tribunal realizou, em 2010, uma —Auditoria ao Controlo Operacional do Instituto da Segurança Social”<sup>4</sup>, relevando, para além da ausência de nomeação de fiscal único supra referida - que compromete a dinâmica de funcionamento do controlo operacional do Instituto e os seus resultados -, o facto de o Gabinete de Qualidade e Auditoria não fazer 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. Estas circunstâncias influenciam negativamente a avaliação do controlo operacional do Instituto.

#### **c) Processo de consolidação**

O Sistema de Informação Financeira não contempla o conceito de —Entidade”, pelo que não permite a agregação de transacções por —Entidade”, mas apenas a identificação dos valores de cada conta por —Entidade”, o que causa demora e dificuldades no processo de consolidação e aumenta o risco de erro e incoerências de saldos entre as entidades do perímetro de consolidação.

---

<sup>1</sup> Cfr. Quadro XII.7 – SS – Desagregação do Capítulo —Contribuições para a Segurança Social”, no ponto 12.3.1.1.1 – Execução orçamental da receita.

<sup>2</sup> No Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira o valor contabilizado —em contribuições por clarificar”, em 2009, era de 92,4% do total da receita cobrada naquele ano e em 29 de Novembro de 2010 era de 47,6% do total da receita cobrada em 2010. No Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores o valor contabilizado —em contribuições por clarificar”, em 2009, era de 84,2% do total da receita cobrada naquele ano e em 29 de Novembro de 2010 era de 49,5% do total da receita cobrada em 2010.

<sup>3</sup> O valor contabilizado —em contribuições por clarificar”, em 2009, era de 91,9% do total da receita cobrada naquele ano e em 3 de Dezembro de 2010 era de 93,9% do total da receita cobrada em 2010.

<sup>4</sup> Relatório n.º 35/2010 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



O Instituto de Informática, IP, em sede de contraditório, informa que “(...) até agora não houve oportunidade de discutir com o IGFSS esta questão e que irá desencadear uma análise conjunta a esta matéria com o objectivo de parametrizar no SIF uma funcionalidade que permita a articulação integral dos saldos entre as várias entidades parceira ou não, com as transacções realizadas.”.

### **d) Execução orçamental**

De salientar que a metodologia de contabilização dos juros corridos imposta pela Lei do Orçamento para o FEFSS poderá subavaliar ou sobreavaliar o valor da parcela de rendimentos relevada na CSS/2009, dado que aquela metodologia só é neutra nos casos em que o vencimento dos cupões ocorre no próprio ano económico em que os títulos são adquiridos.

Em sede de contraditório o IGFCSS refere que considera que “(...) a contabilização do juro corrido simultaneamente em rubrica de receita (pela totalidade do juro) e da despesa (pela parte do juro corrido anterior à aquisição do título) iria empolar, quer a receita, quer a despesa. Com efeito, estaríamos a considerar como receita, um proveito que não nos pertence na totalidade e a considerar o diferencial como despesa. O referido diferencial mais não é do que o pagamento ao vendedor do título, por conta do emitente do empréstimo obrigacionista, do valor correspondente aos juros a que o mesmo tem direito pela posse da obrigação no período decorrido entre o cupão anterior e a data da alienação” Acrescenta ainda que “(...) considera não existir no classificador económico rubrica de despesa adequada à correcta reflexão destes movimentos, porquanto no agrupamento 03 são registados juros pagos por força de contracção de empréstimos, o que claramente não é o caso”.

Concorda-se com o Instituto quando refere que não deve ser considerada receita de rendimentos a totalidade dos juros recebidos e que não existe no classificador económico uma rubrica específica para contabilização destas operações. Assim, caso não se opte pela utilização de classificações económicas de âmbito residual poderão utilizar-se as próprias classificações económicas dos activos financeiros, uma vez que o pagamento do juro corrido no acto de aquisição de um título ao vendedor faz parte integrante do seu custo. Por sua vez, o movimento de cobrança da entidade emitente pela totalidade do juro deverá dividir-se em duas parcelas: a parte correspondente ao juro corrido desde a data da aquisição do título até à data do seu vencimento deverá ser registada como receita de rendimentos e a parte correspondente ao juro pago ao vendedor no momento da aquisição e agora recebido da entidade emitente poderá ser registado como receita de activos financeiros. Deste modo, garante-se o registo de cabimento e compromisso do valor despendido no momento da aquisição e garante-se que o valor da receita de rendimentos corresponde aos rendimentos efectivamente adquiridos.

Não obstante o IGFCSS já tenha procedido, em Dezembro de 2009, à correcção da contabilização das menos-valias realizadas, em conformidade com o recomendado pelo Tribunal de Contas, a receita e a despesa relativa a Activos Financeiros encontra-se sobreavaliada em cerca de € 386,9 milhões, em consequência da metodologia de contabilização que vinha sendo seguida.

Por outro lado, a parcela de rendimento encontra-se subavaliada em cerca de € 5.954,2 milhares, relativos ao imposto retido na receita proveniente de dividendos, uma vez que aquela receita é contabilizada pelo valor líquido. Concomitantemente, a despesa encontra-se subavaliada em igual montante. Este procedimento viola o princípio da não compensação estabelecido pelo artigo 6.º da LEO.

Sobre esta matéria veja-se o referido pelo IGFCSS em sede de contraditório e os comentários efectuados no ponto 1.2.3.1.1.1.

Os Centros de Cultura e Desporto têm sido beneficiários de apoios financeiros do OSS, designadamente visando subsidiar iniciativas particulares de protecção social de trabalhadores da administração directa ou indirecta do Estado. Não obstante as sucessivas recomendações do Tribunal, não foi, desde 2007, produzida qualquer legislação no sentido da concreta delimitação das circunstâncias e requisitos em que os financiamentos aos centros de cultura e desporto da segurança social pudessem ter lugar, designadamente em função de prestações sociais que aqueles visariam suportar. Assim, atento o disposto no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro e o regime da acção social complementar instituído pelo Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril e legislação conexas, as transferências que visam subsidiar despesas daqueles centros com iniciativas de acção social complementar sem o devido enquadramento legal devem cessar de imediato, de acordo, aliás com o disposto na alínea a) do n.º 6 do artigo 42.º da Lei n.º 92/2001, de 20 de Agosto, na redacção constante da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

Sobre esta matéria, o IGFSS, concedendo embora que *“Não deverá, no entanto, deixar de se legislar e clarificar esta situação, de forma a estabelecer-se de forma definitiva os mecanismos de transparência e retorno no que toca aos centros de cultura e desporto”*, vem discordar da posição oportunamente formulada em sede de anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2009.

Assim, considera, em síntese, que *“Os centros de cultura e desporto são entidades sem fins lucrativos, não sendo sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde”*, pelo que não pode aplicar-se *in casu*, o disposto no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro. E alega que estas entidades têm um âmbito de actividades mais alargado do que o definido no diploma que determina o que integra a acção social complementar, nessa medida não integralmente coberto pelas Portarias que vieram regulamentar o Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril. Entende ainda que o Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril, que dispõe sobre a acção social complementar, para além de determinar que serão publicadas Portarias para estabelecer o regime das prestações de acção social complementar, contém, no n.º 2 do seu artigo 9.º, a previsão de que, até à publicação da respectiva regulamentação, se mantém em vigor a regulamentação anterior à sua entrada em vigor. Mais alega que existem tais regulamentos - que, contudo, não junta nem identifica -, o que legitima *“a atribuição de prestações no âmbito da acção social complementar, desde que não sejam atribuídos a sistemas particulares de protecção social ou de cuidados de saúde, com exclusão dos enumerados no n.º 2 do artigo 9º do Decreto-Lei n.º 122/2007”*. Assim, entende que *“Pelo menos em parte, as transferências do Orçamento do Estado, através do Orçamento da Segurança Social, estão justificadas legalmente e não constituem nenhum atropelo das regras orçamentais, antes estando determinados o fim a que se destinam e o regime jurídico que devem prosseguir, existindo uma concordância com a Jurisprudência do Tribunal de Contas em relação a este entendimento (vide, a título de exemplo, o Acórdão n.º 8/09 do Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, de 18 de Fevereiro, na parte que se refere às Portarias publicadas e ao n.º 2 do artigo 9.º)”*

Ora, a argumentação supra sumariada não é susceptível de afastar as observações constantes do anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2009. Com efeito, os Centros de Cultura e Desporto são entidades de natureza privada, o que em nada invalida que os seus fins estatutários se consubstanciem, em regra, em actividades de protecção social ou na saúde aos seus associados, eventualmente a par de outros, designadamente de natureza cultural, recreativa ou desportiva. Nesta medida, não se vislumbra com que fundamento legal o IGFSS afasta, quanto a tais entidades, a aplicabilidade do conceito de sistema particular de protecção social ou de saúde constante do artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, pelo que se mantém o entendimento de que, a partir de 1 de Janeiro de 2007, são proibidos quaisquer financiamentos públicos dos sistemas de protecção social e de cuidados de saúde que tais entidades privadas hajam instituído em prol dos seus associados, independentemente de as entidades privadas que asseguram tais sistemas prosseguirem ou não outros fins. A esta regra geral há apenas que excepcionar os financiamentos públicos das entidades desta



natureza às quais tenha sido reconhecido o estatuto de IPSS, devendo tais financiamentos conter-se dentro das previsões legais aplicáveis.

Por outro lado, importa igualmente ter presente que a acção social complementar, tal como definida no Decreto-Lei n.º 194/91, de 25 de Maio<sup>1</sup>, se reporta ao “conjunto dos vários subsistemas orgânicos e funcionais que, na administração central, desenvolvem actividades para consecução dos objectivos (...)”<sup>2</sup> referentes a “prevenção, redução ou resolução de problemas decorrentes da sua<sup>3</sup> situação laboral, pessoal ou familiar que não sejam atendíveis através dos regimes gerais de protecção social”. O Sistema de Acção Social Complementar abrangia apenas, no modelo desenhado pelo aludido diploma, na sua vertente orgânica, o Conselho Superior de Acção Social Complementar e os serviços sociais, sendo coordenado pelo Ministro das Finanças. Desta forma, os centros de cultura e desporto encontravam-se excluídos da sua aplicabilidade. E, nos termos do artigo 39.º, n.º 2 do diploma em análise, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 212/96, de 20 de Novembro, estabelecia-se claramente que “É vedada aos serviços e organismos da administração central a criação ou desenvolvimento de actividades no âmbito da acção social complementar sem prévia audição do CSASC e despacho conjunto do Ministro das Finanças, do membro do Governo que tiver a seu cargo a Administração Pública e do membro do Governo da tutela”.

No exclusivo âmbito do sistema orgânico desenhado pelo Decreto-Lei n.º 194/91 seriam definidas e concedidas as prestações, pecuniárias e em espécie, devidas aos seus beneficiários e desde logo elencadas no seu artigo 5.º. De resto, de acordo com o n.º 4 do mesmo preceito, “Serão progressivamente integradas no Sistema de Acção Social Complementar todas as prestações de idêntica natureza e finalidade concedidas pelos serviços e organismos abrangidos pelo âmbito de aplicação deste decreto-lei”, o que mostrava a vontade do legislador no sentido da congregação das medidas de protecção social complementar no sistema orgânico instituído. O n.º 5 do mesmo preceito, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 212/96 clarificava ainda que “Os esquemas de prestações, as condições e critérios de concessão, os montantes e demais requisitos são definidos em portaria conjunta do Ministro das Finanças, do membro do Governo que tiver a seu cargo a Administração Pública e do membro do Governo da tutela, ouvido o Conselho Superior de Acção Social Complementar (...)”, desta forma permitindo uma uniformização da protecção social complementar no universo dos seus beneficiários.

O Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril, tendo em conta a existência de “(...) grandes disparidades entre os diversos serviços sociais quer em termos de funcionamento quer em termos de tipo e montante dos benefícios concedidos”, veio regular “(...) o regime de acção social complementar dos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado (...)”, tendo restringido o leque orgânico do anterior Sistema Orgânico de Acção Social Complementar, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 30 de Março. Também este diploma estatui quais as áreas de desenvolvimento da acção social complementar, quer pela via positiva (artigo 2.º), quer pela via das áreas excluídas (artigo 8.º).

E, como anteriormente ficou já expresso, também este diploma veio remeter para portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da Administração Pública a regulamentação do regime de prestações, tendo já sido publicadas, ao seu abrigo, as Portarias supra

<sup>1</sup> Este diploma veio, nos termos do seu preâmbulo, “(...) enquadrar a actuação dos vários serviços sociais, procurando-se evitar que cada um deles defina sectorial e isoladamente a sua própria política, o que favorece o surgimento de grandes disparidades na atribuição de benefícios sociais”.

<sup>2</sup> Cfr. artigo 2.º do mencionado Decreto-Lei.

<sup>3</sup> Dos funcionários e agentes da Administração Pública, nos termos do artigo 1.º do diploma. O n.º 1 do artigo 4.º veio, contudo, prever que o Sistema de Acção Social Complementar abrangia como beneficiários titulares “os funcionários e agentes, no activo ou aposentados, dos serviços da administração central e institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos e, bem assim, o pessoal recrutado ao abrigo do n.º 2 do artigo 30.º deste diploma e do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro.

enunciadas, que consagram as únicas prestações criadas na sua vigência. O financiamento destas prestações, com o presente enquadramento orgânico, encontra suporte legal no artigo 5.º do diploma.

De igual forma, como bem defende o IGFSS, aquele preceito permite ainda os financiamentos de prestações de acção social complementar instituídas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 194/91, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 212/96, que se mantenham em vigor por força do disposto no n.º 2 do seu artigo 9.º. Forçoso se torna, contudo, para que a legalidade dos financiamentos em causa se verifique, que as prestações a financiar obedeam estritamente às normas do Decreto-Lei n.º 194/91, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 212/96, isto é, que sejam prestações permitidas por aqueles diplomas, que hajam sido regulamentadas pelos membros do Governo que, nos termos do n.º 5 do artigo 5.º<sup>1</sup> tinham competência para tal e ainda que fossem concedidas no âmbito do Sistema Orgânico de Protecção Social Complementar.

Assim, os regulamentos invocados pelo IGFSS e não identificados nem remetidos ao Tribunal muito dificilmente poderão encontrar suporte na legislação aplicável, supra analisada, desde logo porque não se reportam a prestações sociais instituídas no âmbito do Sistema Orgânico de Protecção Social Complementar. Assim, as despesas com o financiamento de tais prestações não podem encontrar suporte legal no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 122/2007.

Tendo ainda em consideração o disposto no artigo 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, que proíbe, a partir de 1 de Janeiro de 2007, o financiamento de sistemas particulares de protecção social ou cuidados de saúde, mantêm-se as considerações oportunamente tecidas no sentido da ilegalidade do financiamento por entes públicos de medidas de protecção social concedidas por entidades privadas, como os centros de cultura e desporto, bem como da necessidade da sua imediata cessação.

Resulta do exposto que não está posta em causa a actividade dos centros de cultura e desporto que, enquanto entidades privadas, se rege pelas respectivas normas estatutárias, com observância dos preceitos legais aplicáveis. Essa actividade não se encontra, assim, circunscrita aos fins definidos pelo Decreto-Lei n.º 122/2007 que, como se viu, visa regular a acção social complementar dos trabalhadores da administração directa e indirecta do Estado, no contexto orgânico dos serviços sociais. O que carece de fundamento legal não é, pois, o normal desenvolvimento da actividade de tais entidades, mas sim o financiamento, ainda que parcial, de algumas dessas actividades por entes públicos, em situações em que o quadro normativo que enforma a actividade destes últimos não contém o necessário suporte legal ou expressamente veda a concessão dos financiamentos.

Por último, importa ainda salientar que não se vislumbra de que forma o invocado Acórdão n.º 8/09, do Plenário da 1.ª Secção deste Tribunal, pode acolher a posição do IGFSS. Com efeito, de tal Acórdão pode retirar-se, com relevância no caso vertente, designadamente, o seguinte:

- ◆ *“Demonstrou-se, fundamentadamente, no Acórdão recorrido, que os Municípios não podem realizar despesas que não sejam legalmente permitidas”*. E continua, citando Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco Amorim<sup>2</sup>: *“a Administração Pública é, em bloco, comandada pela lei, sendo ilegais não apenas os actos (regulamentos ou contratos) administrativos produzidos contra proibição legal, como também aqueles que não tenham previsão ou habilitação legal, ainda que genérica”*;

---

<sup>1</sup> Do Decreto-Lei n.º 194/91, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 212/96.

<sup>2</sup> Código do Procedimento Administrativo Anotado, Almedina, 1997.



- ◆ “A acção social complementar, como se pode constatar pela leitura do preâmbulo e de várias normas do diploma<sup>1</sup>, é realizada através de uma estrutura orgânica própria: os Serviços Sociais da Administração Pública”;
- ◆ “Esta estrutura orgânica tem um modelo de financiamento definido no artigo 5.º do diploma em causa, na qual se inclui a quotização dos beneficiários”;
- ◆ O n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 122/2007 enquadram e definem as prestações de acção social complementar. O respectivo regime carece de regulamentação, nos termos do n.º 3 do mesmo preceito, tendo sido até à data publicadas as Portarias supra referidas;
- ◆ “O artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 122/2007 estabelece os princípios gerais a que obedece a acção social complementar. Entre esses princípios avulta o da não cumulação (...)”;
- ◆ “No artigo 9.º, n.º 2 do mesmo Decreto-Lei estabeleceu-se que até à publicação da regulamentação prevista no artigo 2.º, se manteriam em vigor os anteriores regulamentos dos serviços sociais<sup>2</sup>, com excepção dos referentes às prestações relativas a comparticipação em despesas de saúde, subsídio de funeral, subsídio materno-paterno infantil e subsídio de nascimento, os quais cessaram a sua vigência com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 122/2007”;
- ◆ O regime consagrado no mencionado diploma “Concede a acção social complementar como um conjunto de prestações directas a beneficiários, as quais são geridas por uma estrutura de serviços sociais (...)” e “Embora elencando as áreas em que as prestações e medidas podem ser estabelecidas, exige que a definição e regime dessas prestações conste de Portaria, não sendo, assim, a definição genérica feita pelo n.º 2 do artigo 2.º imediatamente habilitante à prática dos actos de concessão dos benefícios”.

Atentos, designadamente, os fundamentos apontados, o Tribunal considerou no referido Acórdão, que a falta de fundamento legal para a contratação dos serviços de seguro *sub judice* determinava a nulidade da deliberação que autorizou a respectiva despesa e a conseqüente nulidade do contrato celebrado, verificando-se igualmente a violação de normas financeiras, pelo que recusou, no termos legais<sup>3</sup>, o visto ao contrato. Esta jurisprudência é, assim, integralmente compatível com as observações e com a recomendação formulada neste Parecer a propósito da matéria em apreço.

Continuam a considerar-se pagas, para efeitos de execução orçamental, as prestações sociais que, entretanto, por razões várias, são devolvidas à Segurança Social, permanecendo registadas como operações de tesouraria até que o beneficiário reclame ou, caso contrário, passados cinco anos, estes valores revertem a favor da segurança social. Este procedimento não se encontra conforme as regras orçamentais, pelo que a despesa realizada com prestações sociais no ano de 2009 se encontra sobreavaliada, na exacta proporção das verbas devolvidas à segurança social.

Sobre esta matéria, o IGFSS, IP, em sede de contraditório, informa que “(...) se encontra definido o (...) 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”.

<sup>1</sup> Trata-se do Decreto-Lei n.º 122/2007, de 27 de Abril, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 146/2008, de 29 de Julho.

<sup>2</sup> O Tribunal vem expressamente entender que estão em causa os regulamentos próprios dos serviços sociais, aprovados ao abrigo dos diplomas que anteriormente regulavam o Sistema de Acção Social Complementar, o que se encontra em rigorosa concordância com a interpretação do artigo supra explanada.

<sup>3</sup> Alíneas a) e b) do artigo 44.º da LOPTC, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção resultante da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

#### e) 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 permitiu constatar que, não obstante as melhorias registadas, permanecem ainda:

- ◆ Deficiências relacionadas com o processo de inventariação, de localização dos bens e de etiquetagem;
- ◆ Por realizar no IGFSS 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 € 1,00.

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.

O IGFSS, IP, em sede de contraditório, informa que “(...) no decorrer do ano de 2010, tem estado a sanar as inconformidades que ainda transitaram do exercício anterior, nomeadamente no que se refere à segregação contabilística entre o valor do imóvel e o valor do respectivo terreno (com a colaboração do II,IP) e a revalorização dos imóveis registados a 1 euro (...)” e que “(...) já se encontra regularizado o imobilizado em curso referente ao Equipamento Informático.”.

#### f) Terceiros

No processo de consolidação patrimonial foram efectuados, relativamente às Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores movimentos de correcção, através de ajustamentos prévios vertidos em —orbetes 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”. 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.

Em sede de contraditório, o IGFSS, IP alega que acompanha “(...) o entendimento (...) de ao serem reclassificadas nas contas individuais as dívidas de terceiros, com natureza de conta corrente, para as dívidas de cobrança duvidosa, atendendo à antiguidade das mesmas, dever-se-ia ter constituído provisões sobre o valor reclassificado. Contudo, no caso vertente, dada a imaterialidade dos valores em causa, elegeu-se a opção de não afectar o resultado líquido contabilístico consolidado (...)”.

Sobre o alegado, entende-se que as opções tomadas devem ser harmoniosas e coerentes. Assim, atento ao facto de se tomar a opção de corrigir os valores das dívidas relevadas no balanço, de acordo com a sua natureza (de conta corrente para cobrança duvidosa), apesar de se estar presente de valores materialmente irrelevantes, face aos montantes relevados nas demonstrações financeiras da segurança social (€ 46,5 milhares no Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira e € 1,7 milhares no Centro de Gestão Financeira de Segurança Social da Região Autónoma dos Açores), então essa opção tem que acompanhar todos os procedimentos necessários para que as demonstrações financeiras sejam coerentes. A opção tomada pelo IGFSS de corrigir a natureza das dívidas e não corrigir a constituição de provisões para não afectar o resultado líquido, alegando a imaterialidade dos valores, não é coerente.





No Anexo às Demonstrações financeiras do Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira extrai-se que ainda não foi possível reconciliar integralmente os saldos dos sistemas aplicativos auxiliares de conta corrente com os residentes em SIF, 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 em SIF no montante de € 9.015,5 milhares.

As dívidas de clientes encontram-se subavaliadas na exacta medida do valor das retenções de IRS, em anos anteriores a 2009, e de todas as retenções de TSU, realizadas nos pagamentos efectuados aos trabalhadores 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, uma vez que os valores pagos aos trabalhadores têm vindo a ser registados pelo valor líquido pelo Fundo de Garantia Salarial.

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, não se encontram relevados contabilisticamente.

Face ao anteriormente aludido, os valores relevados como em dívida na conta da CSS, as correspondentes provisões acumuladas e, conseqüentemente, o Activo líquido, merecem reservas. Tais reservas assumem particular relevância pelo facto de os montantes relevados como em dívida representarem 35,9% do Activo bruto.

As dívidas relevadas em “Outros devedores” englobam uma panóplia de situações recorrentes, de carácter excepcional, que, não obstante as recomendações do TC em sucessivos Pareceres, permanecem por regularizar, assumindo a sua recuperação elevado grau de incobrabilidade. Estão neste caso as dívidas do Estado e outras que se reportam a um passado remoto, que se foram arrastando no tempo e que, apesar de algumas diligências já realizadas, permanecem por resolver.

### **g) Fundos próprios**

Durante o ano de 2009 não se verificou no IGFSS alteração do valor das reservas legais contabilizadas em 2007, uma vez que o saldo de gerência dos Fundos Especiais de Segurança Social não foi objecto de integração, por desconhecimento por parte deste Instituto da receita cobrada e da despesa paga por cada um daqueles Fundos e, conseqüentemente, do valor do respectivo saldo de gerência. Tal facto denota a falta de consistência do registo contabilístico das operações de receita e de despesa dos Fundos, bem como a impossibilidade, pela apontada razão, do exercício de um controlo efectivo sobre tais registos.

### **h) Disponibilidades**

Não obstante as sucessivas recomendações do Tribunal formuladas em Pareceres anteriores, não foi ainda publicado o diploma enformador do quadro legal aplicável à Unidade de Tesouraria da SS.

A análise à área de disponibilidades permitiu concluir, no que respeita ao IGFSS, que, em 2009, permaneciam por regularizar 13 contas do razão geral, referentes a 13 contas bancárias de ex-Delegações, entretanto já canceladas. Em 2010, o número de contas por regularizar reduziu-se para apenas 3. Mais se constatou que, em 2009, se encontravam por reconciliar inúmeros movimentos com antiguidade superior a dois anos referentes a 28 contas bancárias, sendo que a maior parte desses movimentos ocorreu em 2007. Em 2010, mostravam-se já regularizados os movimentos relativos a 3

dessas contas, permanecendo a situação descrita quanto às restantes 25, não obstante os esforços envidados pelo IGFSS e pelo II no sentido da regularização das mesmas.

Relativamente ao ISS, constata-se que permanecem por reconciliar vários movimentos há mais de dois anos em 36 contas bancárias.

Em sede de contraditório, o ISS informa que “(...) tem vindo a cancelar grande parte das contas bancárias, nomeadamente contas com movimentos por reconciliar há mais de dois anos, verificando-se uma diminuição significativa no número de movimentos por reconciliar no ano de 2010”, que “(...) no final de 2008, estavam activas cerca de 290 contas bancárias, tendo-se reduzido para 188 (...) no exercício de 2009” e que “Actualmente encontram-se activas 104 contas bancárias, estando em curso uma 2.ª fase de encerramento (...)” Acrescentando que “(...) este processo implica bastante trabalho de análise, pesquisa e contactos com os bancos, estando a ser desenvolvidos todos os esforços no sentido de regularização desta situação o mais rapidamente possível” e que “Das 36 contas bancárias referidas foram regularizadas 18 no decurso do presente exercício”.

Assim, e com referência a 31/12/2009, ainda não foi possível reconciliar o saldo bancário com o saldo contabilístico, por falta de apresentação das respectivas certidões bancárias pelo IGFSS, muito embora o montante por reconciliar seja bastante inferior ao de anos anteriores<sup>1</sup>.

Em sede de contraditório, o IGFSS, IP, relativamente às reconciliações bancárias, informa que “(...) tem vindo a desenvolver, desde Fevereiro de 2010, insistências junto dos bancos, no sentido de obter certidões de saldos e de rendimentos, necessários às respectivas Contas anuais”. Acrescentando que em “(...) 25 de Outubro de 2010 foi enviado às instituições bancárias em falta através de mail (...), com pedido de urgência na entrega de certidões, explicitando os problemas inerentes à não entrega e as medidas que o IGFSS teria de tomar caso a situação de incumprimento se mantivesse”.

No e-mail remetido em anexo ao contraditório verifica-se que foram realizados dois pedidos de informação por funcionários do IGFSS, dirigidos a uma presumível funcionária de uma entidade bancária<sup>2</sup>, e onde foi referida a intenção, neste último, de “(...) reportar ao Banco de Portugal uma reclamação pela deficiente prestação de serviços, em simultâneo com ofício dirigido ao Conselho de Administração da (...) instituição bancária.”

Tendo em conta as dificuldades que o Instituto tem vindo a sentir na obtenção das certidões bancárias e dado que as diligências realizadas por vias informais não têm produzido eficácia, entende-se que estes pedidos deverão ser formalizados pelas vias institucionais adequadas.

## 12.7 – Pensões

As pensões, suplementos e complementos integram o tipo de prestações do Sistema de Segurança Social mais relevante em termos financeiros, sendo a respectiva evolução factor fundamental para a apreciação da sustentabilidade futura do mesmo.

---

<sup>1</sup> No IGFSS, os valores por reconciliar por falta de certidões bancárias foram os seguintes: € 195, 2 milhares, em 2009, € 6,1 milhões, em 2008, e € 184,4 milhões em 2007.

<sup>2</sup> Do documento enviado não é possível verificar qual a entidade bancária a quem foi enviado o e-mail, uma vez que apenas consta o nome da pessoa a quem o mesmo foi dirigido.



O gasto total com pensões, no período 2005/2009, bem como o seu peso no conjunto das despesas correntes, das contribuições e das quotizações<sup>1</sup>, e das despesas total e efectiva, suportadas pelo SSS pode visualizar-se no quadro seguinte:

Quadro XII.114 – SS – Evolução das pensões no período de 2005/2009

(em milhares de euros)

Natureza		2005	2006	2007	2008	2009
(1)	Pensões, suplementos e complementos	10.688.271,3	11.423.371,7	12.113.096,8	12.818.152,0	13.464.650,4
(2)	Pensões do sistema previdencial	7.846.585,3	8.335.987,6	8.885.715,5	9.470.911,1	9.987.739,2
(3)	Despesas correntes	17.640.694,3	18.609.817,4	19.069.384,9	19.964.903,3	22.165.840,4
(4)	<b>=(1)/(3)*100</b>	<b>60,6</b>	<b>61,4</b>	<b>63,5</b>	<b>64,2</b>	<b>60,7</b>
(5)	Contribuições e quotizações do sistema previdencial	9.876.817,8	10.358.316,7	10.906.799,0	12.597.969,2	12.739.371,9
(6)	<b>=(2)/(5)*100</b>	<b>79,4</b>	<b>80,5</b>	<b>81,5</b>	<b>75,2</b>	<b>78,4</b>
(7)	Despesa Total	19.855.662,7	20.688.813,0	21.532.866,8	26.801.178,7	29.577.376,8
(8)	<b>=(1)/(7)*100</b>	<b>53,8</b>	<b>55,2</b>	<b>56,3</b>	<b>47,8</b>	<b>45,5</b>
(9)	Despesa efectiva	17.707.862,6	18.695.156,7	19.142.300,6	20.038.543,5	22.269.774,2
(10)	<b>=(1)/(9)*100</b>	<b>60,4</b>	<b>61,1</b>	<b>63,3</b>	<b>64,0</b>	<b>60,5</b>

Fonte: Mapas IX, XII e XIII das CSS de 2004 a 2008.

Verifica-se que o contínuo crescimento que o peso das pensões, suplementos e complementos no total das despesas correntes e despesa efectiva, vinha registando até 2008, sofre uma inversão em 2009, situando-se neste ano, nos 60,7% e 60,5%, respectivamente. Sobre o total da despesa, a respectiva evolução mantém a tendência de decréscimo, registada em 2008, fixando-se em 2009 em 45,5%.

Relacionando as pensões do sistema previdencial com o valor das contribuições e quotizações afectas àquele sistema conclui-se, nesta estrita apreciação, que o sinal de inversão manifestado em 2008 face à perda gradual de capacidade financeira, que o sistema vinha registando, manifesta em 2009 uma nova inversão da tendência, com 78,4%, situando-se, ainda assim, abaixo dos valores percentuais dos anos de 2005 a 2007. É de salientar que a partir de 2008, com a entrada em vigor da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro (nova LBSS), o valor das contribuições passou a estar afecto apenas ao sistema previdencial – repartição (com excepção dos montantes transferidos para capitalização), enquanto nos anos anteriores uma parte das contribuições e quotizações estava afectada ao subsistema de protecção familiar e políticas activas de emprego.

Desde 2005 até 2008, o *ratio* das despesas com pensões face à despesa efectiva, evidencia uma constante tendência de subida, no entanto em 2009, verifica-se uma inversão dessa tendência uma vez que o mesmo é de 60,5%, percentagem muito próxima da de 2005, de 60,4%.

<sup>1</sup> Em 2006, o IGFSS procedeu a uma correcção ao *Saldo de anos anteriores*, em resultado da detecção de sobreavaliações na contabilização da receita das *Contribuições*, nos anos de 2002 a 2005, pelo que a análise que aqui é feita, no que concerne ao peso das pensões e complementos no total das contribuições e quotizações, não tem em conta essa correcção. A ser considerada, obter-se-ia o consequente efeito de aumento no peso das pensões face às contribuições e quotizações.

### 12.7.1 – Dados financeiros e físicos

Neste ponto analisam-se, relativamente ao quinquénio 2005/2009, as despesas com pensões por cada uma das eventualidades consagradas na lei – velhice, invalidez e sobrevivência –, expondo-se, à luz da LBSS em vigor, o volume de gastos por sistema/subsistema, regime e respectivos complementos e as variações homólogas ocorridas.

Procede-se, também, à análise dos dados físicos por tipo de eventualidade, evidenciando o peso relativo de cada uma delas no total dos pensionistas e respectiva evolução ocorrida entre 2005 e 2009.

#### **Pensões de reforma por velhice**

As despesas com a eventualidade “*Velhice*”, suportadas no quinquénio, são apresentadas, segundo a sua natureza, no Quadro XII.115. No âmbito das alterações introduzidas face à nova LBSS regista-se, relativamente às pensões de reforma por velhice, que a rubrica designada Pensão antecipada incluída no subsistema protecção familiar deixou de existir a partir de 2008, tendo sido introduzida, no subsistema de solidariedade a rubrica com a designação *Pensões por antecipação da idade de reforma*:



# Tribunal de Contas

*Handwritten signature and initials in blue ink.*

**Quadro XII.115 – SS – Evolução das despesas com Pensões de Reforma por Velhice**

(em milhares de euros)

Rubricas	Velhice					06/05 %	07/06 %	08/07 %	09/08 %	TCMA 05/09 %
	2005	2006	2007	2008	2009					
<b>Sistema de Protecção Social de Cidadania</b>	<b>2.172.640,5</b>	<b>2.378.764,3</b>	<b>2.488.120,7</b>	<b>2.588.028,9</b>	<b>2.695.108,6</b>	<b>9,5</b>	<b>4,6</b>	<b>4,0</b>	<b>4,1</b>	<b>5,5</b>
<b>Subsistema de Solidariedade</b>	<b>1.714.134,5</b>	<b>1.842.139,2</b>	<b>1.898.609,5</b>	<b>2.332.031,1</b>	<b>2.424.062,6</b>	<b>7,5</b>	<b>3,1</b>	<b>22,8</b>	<b>3,9</b>	<b>9,0</b>
Regime não Contributivo	816.609,3	971.413,1	1.061.001,5	1.144.467,2	1.237.599,8	19,0	9,2	7,9	8,1	11,0
Complemento Social – Pensão Social	653.405,3	806.028,0	892.704,7	979.661,2	1.069.148,1	23,4	10,8	9,7	9,1	13,1
Pensão	144.111,9	145.949,6	148.656,6	152.960,9	156.557,3	1,3	1,9	2,9	2,4	2,1
Complemento extraordinário de solidariedade	11.609,6	11.631,5	11.586,0	11.845,1	11.894,4	0,2	(0,4)	2,2	0,4	0,6
Complemento por dependência	7.482,5	7.804,0	8.054,2	-	-	4,3	3,2	-	-	-
Regime Transitório dos Rurais	59.115,0	54.339,5	49.155,2	39.481,1	34.948,0	(8,1)	(9,5)	(19,7)	(11,5)	(12,3)
Pensão	46.199,9	41.570,7	36.502,1	32.308,2	27.207,3	(10,0)	(12,2)	(11,5)	(15,8)	(12,4)
Complemento extraordinário de solidariedade	6.391,7	6.591,6	6.931,9	7.172,9	7.740,7	3,1	5,2	3,5	7,9	4,9
Complemento por dependência	6.523,4	6.177,2	5.721,1	-	-	(5,3)	(7,4)	-	-	-
Regime Especial de S.S. Actividades Agrícolas	769.384,6	748.964,0	718.927,8	628.609,5	595.280,3	(2,7)	(4,0)	(12,6)	(5,3)	(6,2)
Pensão	707.653,3	684.482,2	653.706,7	628.609,5	595.280,3	(3,3)	(4,5)	(3,8)	(5,3)	(4,2)
Complemento por dependência	61.731,3	64.481,8	65.221,1	-	-	4,5	1,1	-	-	-
Pensão Regime Especial de S. S. Ferroviários	41.934,7	40.164,0	38.138,6	35.842,9	33.391,6	(4,2)	(5,0)	(6,0)	(6,8)	(5,5)
Pensões dos desalojados das ex-colónias	18.918,6	16.410,3	15.861,0	14.393,1	12.742,7	(13,3)	(3,3)	(9,3)	(11,5)	(9,4)
Complemento espec. dos antigos combatentes	8.172,4	10.848,1	15.525,4	18.917,2	17.967,4	32,7	43,1	21,8	(5,0)	21,8
Pensão por antecipação da idade de reforma	-	-	-	450.320,1	492.132,8	-	-	-	9,3	-
<b>Subsistema de Protecção Familiar</b>	<b>458.506,0</b>	<b>536.625,1</b>	<b>589.511,3</b>	<b>255.997,8</b>	<b>271.046,0</b>	<b>17,0</b>	<b>9,9</b>	<b>(56,6)</b>	<b>5,9</b>	<b>(12,3)</b>
Complemento por cônjuge a cargo	13.426,7	12.789,6	12.118,7	11.460,1	10.725,2	(4,7)	(5,2)	(5,4)	(6,4)	(5,5)
Complemento Social – Pensão social	25.529,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Complementos por dependência	129.420,1	142.729,5	152.269,9	244.537,7	260.320,8	10,3	6,7	60,6	6,5	19,1
Pensão antecipada	290.129,2	381.106,0	425.122,7	-	-	31,4	11,5	-	-	-
<b>Sistema Previdencial</b>	<b>5.628.337,3</b>	<b>6.023.773,6</b>	<b>6.459.931,2</b>	<b>6.963.298,3</b>	<b>7.391.493,4</b>	<b>7,0</b>	<b>7,2</b>	<b>7,8</b>	<b>6,1</b>	<b>7,1</b>
Pensão Regime Geral	5.628.337,3	6.023.773,6	6.459.931,2	6.963.298,3	7.391.493,4	7,0	7,2	7,8	6,1	7,1
Pensão + Equivalência actuarial	5.626.812,8	6.022.308,4	6.458.538,1	6.961.944,8	7.390.159,2	7,0	7,2	7,8	6,2	7,1
Montante provisório de velhice	0,1	0,9	1,2	-	-	1.476,6	32,0	-	-	-
Complemento de pensão - Portaria 193/79	1.524,5	1.464,3	1.391,9	1.353,5	1.334,2	(3,9)	(4,9)	(2,8)	(1,4)	(3,3)
<b>Total</b>	<b>7.800.977,9</b>	<b>8.402.537,9</b>	<b>8.948.052,0</b>	<b>9.551.327,2</b>	<b>10.086.602,0</b>	<b>7,7</b>	<b>6,5</b>	<b>6,7</b>	<b>5,6</b>	<b>6,6</b>

Fonte: Mapa execução orçamental – Pensões.

O volume de gastos relativos às pensões na eventualidade *Velhice* atingiu, em 2009, € 10.086,6 milhões, verificando-se um acréscimo, face ao período homólogo anterior, de 5,6 % (cerca de € 535,3 milhões), o que denota uma desaceleração de crescimento relativamente aos períodos de 2005 a 2008.

A taxa de crescimento médio anual, entre 2005 e 2009, foi de 6,6%.

Na evolução dos custos com pensões pode ser considerado como factor relevante, para além dos aumentos decorrentes das actualizações dos montantes por via legislativa, o número de beneficiários com pensão de velhice (acesso à pensão por idade de reforma), que cresceu 2,1% em 2009, relativamente a 2008. A sua evolução, ao longo do período de 2005 a 2009, é apresentada no quadro seguinte:

	2005	2006	2007	2008	2009
N.º de beneficiários c/ pensão de velhice	1.717.497	1.753.367	1.790.727	1.827.052	1.864.840
<b>Varição absoluta</b>		<b>35.870</b>	<b>37.360</b>	<b>36.325</b>	<b>37.788</b>
<b>Varição relativa</b>		<b>2,1%</b>	<b>2,1%</b>	<b>2,0%</b>	<b>2,1%</b>

Fonte: Estatísticas da Segurança Social (19/07/2010).

O Quadro XII.115, tendo em conta que este é o segundo ano em que têm reflexo as alterações decorrentes da entrada em vigor da nova lei de bases, permite observar o seguinte:

- ◆ O ritmo de crescimento dos encargos com pensões de velhice suportados pelo Sistema de Protecção Social de Cidadania tem vindo a reduzir ao longo do período em análise. Situação diferente apresenta o Sistema Previdencial em que o ritmo de crescimento exhibe sucessivos aumentos entre 2005 e 2008, invertendo essa tendência em 2009;
- ◆ O —Complemento por dependência”, que a partir de 2008, passou a estar incluído, na íntegra, no subsistema de protecção familiar, revela em 2009 um crescimento de 6,5%, relativamente ao ano anterior;
- ◆ As —Pensões antecipadas”, que deixaram de estar incluídas no subsistema de protecção familiar para integrar, a partir de 2008, o subsistema de solidariedade, atingiram em 2009 o valor de € 492.132,8 milhares, o que representa um crescimento de 9,3% relativamente a 2008 e um abrandamento do ritmo de crescimento de 3,4 pontos percentuais face ao período 2008/2007;
- ◆ O —Complemento social - pensão social” apesar de revelar acréscimos ao longo de todo o período, o seu ritmo de crescimento tem diminuído, passando a variação de 23,4%, de 2005 para 2006, para 9,1%, de 2008 para 2009;
- ◆ Verifica-se um decréscimo de 5% de 2008 para 2009 no —Complemento especial dos antigos combatentes”<sup>1</sup>, que vinha registando um acentuado e contínuo crescimento nos períodos anteriores, exibindo, no entanto, a taxa de crescimento média anual o valor mais elevado das parcelas que compõem as pensões (21,8%);
- ◆ Registam-se decréscimos sucessivos nos gastos com o regime transitório dos rurais, com o regime especial de segurança social das actividades agrícolas, com a pensão do regime especial de segurança social dos ferroviários e com as pensões dos desalojados das ex-colónias, apresentando em 2009 relativamente a 2008, uma redução de 11,5%, 5,3%, 6,8% e 11,5%, respectivamente. Também as taxas médias de crescimento anual entre 2005 e 2009 manifestaram decréscimos na ordem dos 12,3%, 6,2%, 5,5% e 9,4%, respectivamente.

<sup>1</sup> O regime jurídico dos períodos de prestação de serviço militar de ex-combatentes, para efeitos de aposentação e reforma, com a instituição de um complemento especial de pensão, encontra-se regulado na Lei n.º 9/2002, de 11 de Fevereiro, alterada pelas Leis n.º 21/2004, de 5 de Junho e 3/2009, de 13 de Janeiro e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 160/2004, de 2 de Julho.



# Tribunal de Contas

*com*  
*Q. J. J. J.*  
*ruelby*

A despesa relevada na eventualidade Velhice inclui 145.983 indivíduos que usufruem de pensões de reforma antecipada.

## Pensões de reforma por invalidez

As despesas com a eventualidade “~~Invalidez~~”, suportadas no quinquénio, são apresentadas, segundo a sua natureza, no Quadro XII.116:

**Quadro XII.116 – SS – Evolução das despesas com Pensões de Reforma por Invalidez**

(em milhares de euros)

Rubricas	Invalidez					06/05 %	07/06 %	08/07 %	09/08 %	TCMA 05/09 %
	2005	2006	2007	2008	2009					
<b>Sistema de Protecção Social de Cidadania</b>	<b>400.677,6</b>	<b>423.675,9</b>	<b>434.919,7</b>	<b>440.598,5</b>	<b>448.726,5</b>	<b>5,7</b>	<b>2,7</b>	<b>1,3</b>	<b>1,8</b>	<b>2,9</b>
<b>Subsistema de Solidariedade</b>	<b>376.594,5</b>	<b>404.515,6</b>	<b>414.744,6</b>	<b>390.405,7</b>	<b>395.447,4</b>	<b>7,4</b>	<b>2,5</b>	<b>(5,9)</b>	<b>1,3</b>	<b>1,2</b>
Regime não Contributivo	328.179,0	359.213,0	372.160,2	354.205,8	362.886,5	9,5	3,6	(4,8)	2,5	2,5
Complemento Social – Pensão Social	183.219,0	206.426,8	213.786,8	215.472,3	219.596,2	12,7	3,6	0,8	1,9	4,6
Pensão	113.286,1	119.162,1	123.151,3	127.799,0	131.892,2	5,2	3,3	3,8	3,2	3,9
Complemento extraordinário de solidariedade	9.678,6	10.175,3	10.540,8	10.934,5	11.398,1	5,1	3,6	-	-	-
Complemento por dependência	21.995,3	23.448,7	24.681,4	-	-	6,6	5,3	(55,7)	-	-
Regime Transitório dos Rurais	6.180,2	5.801,8	5.338,7	4.083,9	3.718,0	(6,1)	(8,0)	(23,5)	(9,0)	(11,9)
Pensão	4.826,1	4.505,2	4.113,8	3.758,9	3.403,3	(6,6)	(8,7)	(8,6)	(9,5)	(8,4)
Complemento extraordinário de solidariedade	399,5	386,5	352,6	325,0	314,7	(3,3)	(8,8)	-	-	-
Complemento por dependência	954,6	910,2	872,3	-	-	(4,7)	(4,2)	(62,7)	-	-
Reg. Especial de S.S. Actividades Agrícolas	37.381,4	34.501,2	31.678,3	27.235,2	25.166,9	(7,7)	(8,2)	(14,0)	(7,6)	(9,4)
Pensão	35.296,9	32.418,6	29.676,3	27.235,2	25.166,9	(8,2)	(8,5)	(8,2)	(7,6)	(8,1)
Complemento por dependência	2.084,4	2.082,6	2.002,1	-	-	(0,1)	(3,9)	-	-	-
Pensões dos desalojados das ex-colónias	315,7	294,7	258,1	244,3	220,2	(6,7)	(12,4)	(5,4)	(9,9)	(8,6)
Compl. especial dos antigos combatentes	4.538,3	4.705,0	5.309,2	4.636,5	3.455,8	3,7	12,8	(12,7)	(25,5)	(6,6)
<b>Subsistema de Protecção Familiar</b>	<b>24.083,1</b>	<b>19.160,3</b>	<b>20.175,1</b>	<b>50.192,8</b>	<b>53.279,1</b>	<b>(20,4)</b>	<b>5,3</b>	<b>148,8</b>	<b>6,1</b>	<b>22,0</b>
Complementos por cônjuge a cargo	1.176,2	1.014,9	875,2	755,0	648,1	(13,7)	(13,8)	(13,7)	(14,2)	(13,8)
Complementos >Pensão social	5.999,7	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	-
Complementos por dependência	16.907,1	18.145,4	19.299,8	49.437,8	52.631,0	7,3	6,4	156,2	6,5	32,8
<b>Sistema Previdencial</b>	<b>940.008,0</b>	<b>953.798,5</b>	<b>993.058,0</b>	<b>985.660,9</b>	<b>972.501,5</b>	<b>1,5</b>	<b>4,1</b>	<b>(0,7)</b>	<b>(1,3)</b>	<b>0,9</b>
Pensão Regime Geral	940.008,0	953.798,5	993.058,0	985.660,9	972.501,5	1,5	4,1	(0,7)	(1,3)	0,9
Pensão	939.975,2	953.774,5	993.032,0	985.637,5	972.474,3	1,5	4,1	(0,7)	(1,3)	0,9
Complemento de pensão - Portaria 193/79	32,8	24,0	26,0	23,4	27,2	(26,8)	8,2	(10,0)	16,2	(4,6)
<b>Total</b>	<b>1.340.685,6</b>	<b>1.377.474,5</b>	<b>1.427.977,7</b>	<b>1.426.259,4</b>	<b>1.421.228,0</b>	<b>2,7</b>	<b>3,7</b>	<b>(0,1)</b>	<b>(0,4)</b>	<b>1,5</b>

Fonte: Mapa execução orçamental – Pensões.

A despesa relativa às pensões de reforma por *Invalidez* assumiu, em 2009, € 1.421.228 milhares, registando um decréscimo de 0,4%, em relação a 2008. A taxa de crescimento média anual, no período de 2005/2009, foi de 1,5%.

No que respeita às necessidades de financiamento para os encargos desta eventualidade regista-se um constante crescimento ao longo de todo o período, nas pensões e complementos suportados por receitas fiscais consignadas e transferências do Orçamento do Estado (Sistema de Protecção Familiar de Cidadania)<sup>1</sup>, enquanto as pensões financiadas por contribuições e quotizações têm mantido variações irregulares em igual período (sistema previdencial) representando, em 2009, os primeiros 31,6% dos gastos com pensões e complementos de invalidez e os segundos 68,4%.

No período 2005 a 2009, o número de beneficiários com pensão por invalidez regista um constante decréscimo, conforme mostra o quadro seguinte. Idêntica tendência se verifica relativamente ao valor pago, com crescimento negativo nos períodos 2008/07 e 2009/08, de (0,1%) e (0,4%), respectivamente.

	2005	2006	2007	2008	2009
N.º de beneficiários c/ pensão de Invalidez	318.013	314.367	310.221	302.538	297.186
<b>Varição absoluta</b>	-	<b>(3.646)</b>	<b>(4.146)</b>	<b>(7.683)</b>	<b>(5.352)</b>
<b>Varição relativa</b>	-	<b>(1,1%)</b>	<b>(1,3%)</b>	<b>(2,5%)</b>	<b>(1,8%)</b>

Fonte: Estatísticas da Segurança Social (19/07/2010).

### Pensões de sobrevivência

Comparativamente a 2008, as despesas com a eventualidade de “Sobrevivência” apresentaram em 2009 um crescimento de 6,3%, o que representa, em termos absolutos, € 116.255 milhares, uma variação próxima da verificada no ano anterior (6%). A taxa de crescimento médio anual, entre 2005 e 2009, foi de 6,1%.

<sup>1</sup> Até 2007 os encargos com os complementos incluídos no Subsistema de Protecção Familiar foram co-financiados, em 50%, por contribuições e quotizações e por receitas fiscais e transferências do OE. No entanto, os encargos suportados por este subsistema não representam valores significativos (6% em 2005, 4,5% em 2006 e 4,6% em 2007).





*Handwritten signature and initials in blue ink.*

Quadro XII.117 – SS – Evolução das despesas com Pensões por Sobrevivência

(em milhares de euros)

Rubricas	Sobrevivência					06/05 %	07/06 %	08/07 %	09/08 %	TCMA 05/09 %
	2005	2006	2007	2008	2009					
<b>Sistema de Protecção Social de Cidadania</b>	<b>268.368,0</b>	<b>284.943,9</b>	<b>304.340,9</b>	<b>318.613,6</b>	<b>333.076,2</b>	<b>6,2</b>	<b>6,8</b>	<b>4,7</b>	<b>4,5</b>	<b>5,5%</b>
<b>Subsistema de Solidariedade</b>	<b>251.644,0</b>	<b>267.372,7</b>	<b>280.790,6</b>	<b>288.590,0</b>	<b>300.265,9</b>	<b>6,3</b>	<b>5,0</b>	<b>2,8</b>	<b>4,0</b>	<b>4,5%</b>
Regime não Contributivo	87.069,0	101.829,6	115.102,0	127.054,2	141.382,7	17,0	13,0	10,4	11,3	12,9%
Complemento Social – Pensão Social	85.984,1	100.512,1	113.311,1	126.293,4	140.405,0	16,9	12,7	11,5	11,2	13,0%
Pensão	1.084,2	1.316,4	1.263,7	760,8	977,7	21,4	(4,0)	(39,8)	28,5	(2,6%)
Complemento por dependência	0,7	1,1	527,3	-	-	63,4	48.421,4	-	-	-
Regime Transitório dos Rurais	1.408,5	1.375,2	1.348,3	1.147,6	1.095,7	(2,4)	(2,0)	14,9	(4,5)	(6,1%)
Pensão	1.273,5	1.227,9	1.186,2	1.147,6	1.095,7	(3,6)	(3,4)	(3,3)	(4,5)	(3,7%)
Complemento por dependência	135,0	147,4	162,1	-	-	9,1	10,0	-	-	-
Reg. Especial de S.S. Actividades Agrícolas	137.094,7	137.282,6	136.157,4	131.987,7	129.174,0	0,1	(0,8)	(3,1)	(2,1)	(1,5%)
Pensão	134.850,7	134.945,3	132.990,1	131.987,7	129.174,0	0,1	(1,4)	(0,8)	(2,1)	(1,1%)
Complemento por dependência	2.244,0	2.337,3	3.167,3	-	-	4,2	35,5	-	-	-
Regime Especial de S. S. Ferroviários	19.990,7	20.941,1	21.036,5	21.283,2	21.562,8	4,8	0,5	1,2	1,3	1,9%
Pensões dos desalojados das ex-colónias	4.729,5	4.409,2	4.783,8	4.706,2	4.654,6	(6,8)	8,5	(1,6)	(1,1)	(0,4%)
Compl. especial dos antigos combatentes	1.351,6	1.535,0	2.362,5	2.411,1	2.396,1	13,6	53,9	2,1	(0,6)	15,4%
<b>Subsistema de Protecção Familiar</b>	<b>16.724,0</b>	<b>17.571,2</b>	<b>23.550,3</b>	<b>30.023,6</b>	<b>32.810,3</b>	<b>5,1</b>	<b>34,0</b>	<b>27,5</b>	<b>9,3</b>	<b>18,3%</b>
Complemento Social - Pensão social	95,9	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	-
Complementos por dependência	16.628,1	17.571,2	23.550,3	30.023,6	32.810,3	5,7	34,0	27,5	9,3	18,5%
<b>Sistema Previdencial</b>	<b>1.278.239,9</b>	<b>1.358.415,4</b>	<b>1.432.726,3</b>	<b>1.521.951,8</b>	<b>1.623.744,2</b>	<b>6,3</b>	<b>5,5</b>	<b>6,2</b>	<b>6,7</b>	<b>6,2%</b>
Pensão Regime Geral	1.278.239,9	1.358.415,4	1.432.726,3	1.521.951,8	1.623.744,2	6,3	5,5	6,2	6,7	6,2%
Pensão	1.278.239,0	1.358.415,4	1.432.725,7	1.521.951,8	1.623.744,2	6,3	5,5	6,2	6,7	6,2%
Montante provisório de sobrevivência	0,0	0,0	0,5	0,0	-	-	-	-	-	-
Complemento de pensão - Portaria 193/79	0,8	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>1.546.607,9</b>	<b>1.643.359,3</b>	<b>1.737.067,2</b>	<b>1.840.565,4</b>	<b>1.956.820,4</b>	<b>6,3</b>	<b>5,7</b>	<b>6,0</b>	<b>6,3</b>	<b>6,1%</b>

Fonte: Mapa execução orçamental – Pensões.

A hegemonia do sistema previdencial no financiamento da eventualidade “Sobrevivência” é bem evidente, representando os seus gastos, em 2009, cerca de 83% do total (€ 1.623.744,2 milhares). O sistema de protecção social de cidadania traduz apenas 17% do total.

Segundo as “Estatísticas da Segurança Social”, em 2009, o número de pensionistas desta eventualidade era de 697.243, mais 8.987 beneficiários que no ano anterior, correspondendo a uma variação percentual de 1,3%.

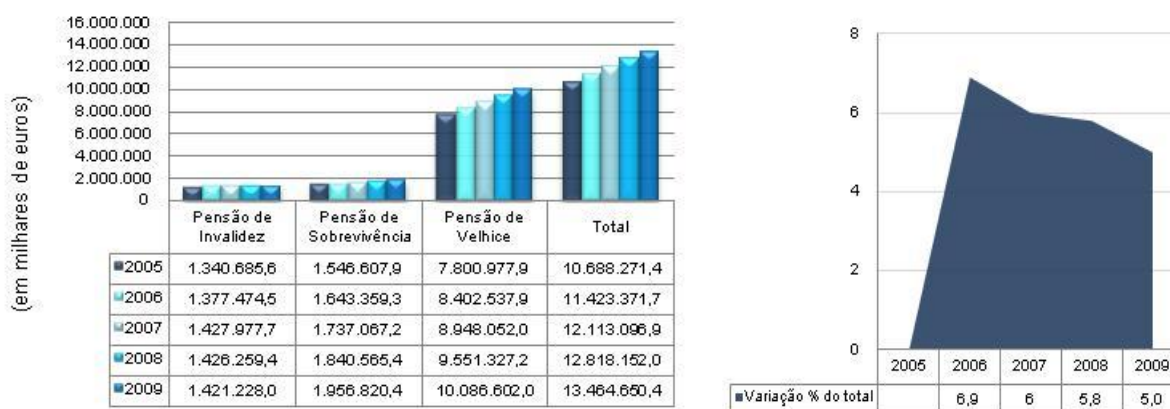
	2005	2006	2007	2008	2009
N.º de beneficiários c/ pensão de Sobrevivência	661.447	671.047	681.817	688.256	697.243
<b>Varição absoluta</b>		<b>9.600</b>	<b>10.770</b>	<b>6.439</b>	<b>8.987</b>
<b>Varição relativa</b>		<b>1,5%</b>	<b>1,6%</b>	<b>0,9%</b>	<b>1,3%</b>

Fonte: Estatísticas da Segurança Social (19/07/2010).

### Análise global

O Gráfico XII.17 apresenta a evolução da despesa total com pensões, suplementos e complementos por eventualidade entre 2005 e 2009:

**Gráfico XII.17 – SS – Despesas com pensões por eventualidade e variação anual do total das pensões**



Embora se verifique um crescimento global no quinquénio dos gastos com pensões, a evolução das três eventualidades não é uniforme. Assim, quando analisadas individualmente, constata-se crescimentos fortes nas eventualidades velhice e sobrevivência, com taxas de crescimento dos gastos, relativamente ao ano anterior, de 5,6% e 6,3%, em 2009, respectivamente. Já a eventualidade invalidez apresentou um decréscimo de 0,4%.

No quadro e gráfico seguintes espelha-se a evolução do número de pensionistas, por eventualidade:



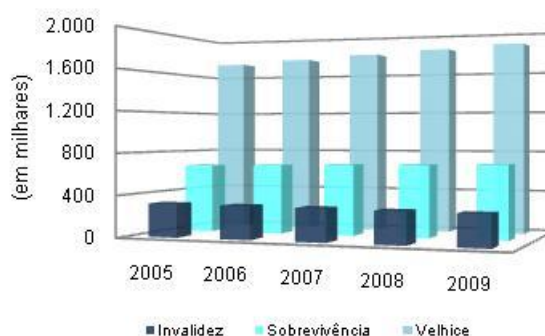
*com  
Q.  
J.  
m. b. j.*

Gráfico XII.18 – SS – Evolução do número de pensionistas por eventualidade

(em milhares)

	2005	2006	2007	2008	2009
Invalidez	318	314	310	303	297
Sobrevivência	661	671	682	688	697
Velhice	1717	1753	1791	1827	1865
<b>Total</b>	<b>2.696</b>	<b>2.738</b>	<b>2.783</b>	<b>2.818</b>	<b>2.859</b>

Fonte: Estatísticas da SS (19/7/2010).



Da leitura do quadro e gráfico precedentes resulta que:

- ◆ O número de pensionistas por *invalidez* tem decrescido no período em análise, perdendo, até 2009, 21 mil beneficiários. A quebra de 2008 para 2009 foi de 2,0% (menos 6 mil beneficiários), representando, em 2009, o número de beneficiários 10,4% do número total de pensionistas;
- ◆ No que concerne à eventualidade *velhice*, entre 2005 e 2009, verificou-se um aumento de 148 mil pensionistas, sendo de 38 mil de 2008 para 2009, o que reflecte um crescimento de 2,1%, pelo que, em 2009, esta eventualidade representava 65,2% do número total de pensionistas;
- ◆ Os beneficiários de pensões por *sobrevivência* eram, em 2009, mais 36 mil do que em 2005, sendo o acréscimo do último ano de 1,3% (9 mil pensionistas), conferindo-lhe um peso de 24,4% no número total de pensionistas.

No quadro seguinte expõem-se os valores anuais médios das pensões, por eventualidade, respeitantes ao período de 2005 a 2009:

Quadro XII.118 – SS – Pensão média mensal por eventualidade e por beneficiário

(em euros)

Eventualidade	2005	2006	2007	2008	2009	Variação em %				
						2006/05	2007/06	2008/07	2009/08	2009/05
Invalidez	334,59	351,21	365,07	377,47	389,08	5,0	3,9	3,4	3,1	16,3
Velhice	395,57	417,86	436,72	454,24	472,08	5,6	4,5	4,0	3,9	19,3
Sobrevivência	194,24	203,61	212,42	221,47	231,62	4,8	4,3	4,3	4,6	19,2

Fonte: Instituto da Segurança Social, IP – CNP.

Analisando a variação registada no valor médio das pensões, em termos relativos, observa-se uma variação significativamente superior à base de actualização geral destas prestações. No período em referência, verificaram-se alterações significativas decorrentes, por um lado, da entrada em vigor da Lei de Bases da Segurança Social, Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, por outro, da criação do indexante de apoios sociais. Assim,

- ◆ A Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro, institui o indexante de apoios sociais (IAS) e fixa as respectivas regras de actualização, sendo o valor das pensões atribuídas pelo sistema de segurança social actualizado anualmente com efeitos a partir de 1 de Janeiro de cada ano<sup>1</sup>.
- ◆ Para 2008, como forma de compensação pelo adiamento de actualização de pensões, o artigo 11.º da Lei n.º 53-B/2006, previu que a actualização das pensões fosse acrescida de um aumento extraordinário equivalente a 2/14 do aumento anual da pensão. Por outro lado foi alargado o universo de pensionistas que beneficiam de actualizações mais favoráveis, mediante a regra introduzida pelo n.º 2 do artigo 6.º da mesma lei que prevê a actualização de todas as pensões com valor inferior a 1,5 do IAS de acordo com a regra prevista no n.º 1 do artigo 5.º do mesmo diploma.
- ◆ Em 2009, a Portaria n.º 1514/2008, de 24 de Dezembro, procede à actualização anual do valor do indexante de apoios sociais (IAS), fixando-o em € 419,22.
- ◆ A actualização das pensões de invalidez e velhice é feita pela aplicação das percentagens de 2,90%, 2,40% e 2,15%, em função dos respectivos valores não sendo objecto de actualização as de montante igual ou superior aos limites legalmente estabelecidos<sup>2</sup>. É garantido um valor mínimo de pensão de € 243,32 para os pensionistas do regime geral com carreira contributiva inferior a 15 anos, mantendo a regra da diferenciação, em função dos anos de carreira contributiva do beneficiário, para as carreiras contributivas superiores a 15 anos.

### 12.7.2 – Forma de financiamento da despesa com Pensões e complementos

A despesa com pensões e complementos é desagregada, no quadro seguinte, pelos sistemas e subsistemas do Sistema Público de Segurança Social:

---

<sup>1</sup> Até então, com excepção das pensões resultantes de doença profissional, a actualização das pensões produzia efeitos a partir de 1 de Dezembro de cada ano.

<sup>2</sup> Artigo 10.º da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro e Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de Maio.



Quadro XII.119 – SS – Financiamento das despesas com “Pensões e complementos”

(em milhares de euros)

Tipo de financiamento	Sistema/Subsistema	Montante	% s/total
Transferências do OE (inclui transferências provenientes de outras entidades da Administração Pública)	<b>Sistema de Protecção Social de Cidadania</b>	<b>3.476.911,3</b>	<b>25,8</b>
	<b>Subsistema Solidariedade</b>	<b>3.119.776,0</b>	<b>23,2</b>
Consignação de receitas fiscais	Regime não contributivo (RNC)	1.741.869,0	12,9
	Complementos sociais de pensões	1.429.149,3	10,6
	Pensões	289.427,2	2,1
	Complementos extraordinário solidariedade	23.292,5	0,2
	Regime transitório dos rurais (RTR)	39.761,7	0,3
	Pensões	31.706,3	0,2
	Complemento extraordinário de solidariedade	8.055,4	0,1
	Regime esp. de S. S. das actividades agrícolas (RESSAA) - pensões	749.621,2	5,6
	Regime especial de segurança social dos ferroviários - pensões	54.954,5	0,4
	Pensões - desalojados das ex-colónias	17.617,5	0,1
	Complemento especial de pensão dos antigos combatentes - pensões	23.819,3	0,2
	Pensões por antecipação da idade de reforma	492.132,8	3,7
	<b>Subsistema Protecção Familiar</b>	<b>357.135,3</b>	<b>2,7</b>
	Complementos por dependência	345.762,0	2,6
Complementos por cônjuge a cargo	11.373,3	0,1	
Quotizações dos trabalhadores e contribuições de beneficiários	<b>Sistema Previdencial - Repartição</b>	<b>9.987.739,1</b>	<b>74,2</b>
	Pensões	9.986.377,7	74,2
Contribuições das entidades empregadoras	Complemento de pensão (Portaria n.º 193/79)	1.361,4	0,0
Outras receitas (taxas, multas e outras penalidades; rendimentos; venda de bens e serviços)			
<b>TOTAL</b>		<b>13.464.650,4</b>	<b>100</b>

Fonte: CSS de 2009.

Conclui-se, deste modo, que 74,2% das pensões e complementos são suportados, essencialmente, pelas quotizações dos trabalhadores e contribuições das entidades empregadoras e 25,8% por transferências do Estado e consignação de receitas fiscais.

## 12.8 – O emprego e a formação profissional na CSS e no contexto do sistema

### 12.8.1 – Enquadramento económico e jurídico

Em resultado da crise económica mundial e da economia portuguesa ocorridas em 2009, quase todos os indicadores relacionados com o mercado de trabalho referentes a este ano manifestam alguma degradação relativamente aos anos anteriores, como se pode observar no quadro seguidamente apresentado:

(em percentagem)

Anos	2005	2006	2007	2008	2009
Taxa de actividade (a)	52,5	52,8	53,0	53,0	52,5
Taxa de emprego (a)	48,5	48,7	48,8	48,9	47,5
Taxa de desemprego (b)	7,6	7,7	8,0	7,6	9,5
Taxa de desemprego dos jovens (15-24 anos)(b)	16,1	16,2	16,6	16,4	20,1
Por nível de escolaridade:					
Básico - 1º e 2º Ciclos	19,3	17,9	19,6	18,7	22,8
Básico - 3º Ciclo	12,9	13,3	13,8	14,2	19,2
Secundário	15,3	15,9	14,8	14,3	18,0
Superior	23,7	28,4	25,3	27,1	24,4
Desemprego de longa duração (c)	49,9	51,7	48,9	49,8	46,5

(a) Em percentagem da população total.

(b) Em percentagem da população activa.

(c) Considera-se desempregado de longa duração o indivíduo que procura emprego há 12 ou mais meses. Em percentagem do desemprego total.

Fonte: INE (Inquérito ao Emprego) e Banco de Portugal (Relatório e Contas de 2009).

Com efeito, em resultado da desaceleração da actividade económica verificada em 2009, a taxa de desemprego global anual, ao atingir os 9,5%, apresenta um agravamento que oscila entre 1,5 e 1,9 pontos percentuais relativamente ao exibido nos anos anteriores (8% em 2007 e 7,6% em 2005 e 2008).

Mais uma vez, particularmente sensíveis às circunstâncias conjunturais e estruturais adversas são os jovens com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos, os quais, para além de ostentarem uma taxa de desemprego, em todos os anos observados, sempre superior à taxa global (mais do dobro), manifestam um agravamento da mesma para 20,1% no final de 2009, após valores que oscilaram entre os 16,1% e os 16,6% no quadriénio 2005/2008. Saliente-se, também, nesta faixa etária, o nível de desemprego apresentado pelos titulares de curso superior, sempre o mais elevado em comparação com os outros níveis de escolaridade, com taxas que variam entre os 23,7%, em 2005, e os 28,4%, em 2006, reflectindo, deste modo, a dificuldade de entrada no mercado de trabalho por parte dos recém-licenciados, assim como eventuais desajustamentos da formação obtida face às reais necessidades desse mercado.

Por seu lado, a taxa de actividade<sup>1</sup> mantém-se estável ao longo de todo o quinquénio em análise, oscilando entre os 52,5% apresentados em 2005 e 2009 e os 53% exibidos em 2008.

Refira-se, também, que o desemprego de longa duração representa praticamente metade do desemprego global em todo o quinquénio 2005/2009, sendo mesmo mais de metade – cerca de 51,7% – no ano de 2006.

A evolução intra-anual da taxa de desemprego global no ano económico de 2009, reflexo da mencionada crise económica, apresenta um agravamento constante, como se conclui da leitura do quadro seguidamente exposto:

<sup>1</sup> Definida como o peso da população activa sobre o total da população.



(em percentagem)

Taxa de desemprego trimestral	2009			
	1º Trim	2º Trim	3º Trim	4º Trim
Taxa de desemprego global	8,9	9,1	9,8	10,1
Taxa de desemprego - por nível de escolaridade				
Básico (até ao 3º Ciclo)	9,5	9,7	10,3	11,0
Secundário	9,1	9,7	9,8	9,9
Superior	5,9	5,9	7,7	6,4
Taxa de desemprego - por escalão etário				
15 - 24 anos	20,1	18,7	19,2	22,2
25 - 34 anos	10,4	10,8	11,7	10,9
35 - 44 anos	7,6	8,0	8,8	9,5
45 e mais anos	6,2	6,7	7,4	7,5

Fonte: INE (Estatísticas do Emprego, 1º trimestre de 2010).

Atente-se que, por nível de escolaridade, a evolução registada pela taxa de desemprego para os detentores de escolaridade básica e secundária acompanha a tendência manifestada pela taxa de desemprego total, sendo que, no que concerne aos titulares de licenciatura, ainda que se observe no 3º trimestre do ano um agravamento de 1,8 pontos percentuais (passando de 5,9% nos dois primeiros trimestres para 7,7% no terceiro), já no 4º verifica-se um decréscimo da taxa de desemprego global, tendo esta atingido os 6,4%. Tal facto pode demonstrar que o grupo populacional com menor formação é o mais sensível aos efeitos da crise económica, enquanto que os detentores de formação superior podem resistir melhor aos efeitos de conjunturas e estruturas económicas adversas.

Procedendo à análise da taxa de desemprego por escalão etário, constata-se que os grupos etários superiores aos 35 anos manifestam agravamentos constantes da mesma em todos os trimestres do ano económico de 2009. Por outro lado, as faixas etárias dos 15 – 24 anos e dos 25 – 34 anos exibem num dos trimestres do ano uma diminuição daquela taxa: 20,1% para 18,7%, do 1º para o 2º trimestre na faixa 15 – 24 anos e 11,7% para 10,9%, do 3º para o 4º trimestre no grupo 25 – 34 anos. Note-se que se destaca, também aqui, o nível de desemprego jovem – dos 15 aos 24 anos – cuja taxa de desemprego se apresenta sempre a rondar o dobro, ou mais, dos níveis manifestados por todas as outras faixas etárias.

No exercício económico de 2009 esteve em vigor o quadro legal de reparação da eventualidade de desemprego em Portugal estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro<sup>1</sup>, que pretendeu a valorização do papel social desta prestação, assim como, no âmbito do Plano Nacional de Emprego (PNE), deter a subida das taxas de desemprego e promover a manutenção de taxas de desemprego estrutural reduzidas. Neste âmbito, foram por este diploma estabelecidas as seguintes medidas<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> 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 – essencialmente prorrogando, por um período de 6 meses, a atribuição do subsídio social de desemprego inicial ou subsequente ao subsídio de desemprego que cesse no ano de 2009 – e actualiza o regime jurídico de protecção social no desemprego, e pelo 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. Ambos estes diplomas vêm na linha do reforço das medidas de protecção social aos beneficiários destas prestações, no contexto do agravamento da situação da economia portuguesa verificado em 2009.

<sup>2</sup> Podendo a reparação da situação de desemprego abranger, também, medidas excepcionais e transitórias nos termos previstos em legislação própria.

- ◆ *Medidas passivas*, constituídas pela atribuição do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego inicial ou subsequente ao subsídio de desemprego;
- ◆ *Medidas activas*, constituídas pelo pagamento, de uma só vez, do montante total das prestações de desemprego, tendo em vista a criação do próprio emprego; pela possibilidade de acumular subsídio de desemprego parcial com trabalho a tempo parcial; pela suspensão total ou parcial das prestações de desemprego durante a frequência de curso de formação profissional com atribuição de compensação remuneratória; pela manutenção das prestações de desemprego durante o período de exercício de actividade ocupacional; e pela aplicação de outras medidas de política activa de emprego, a definir em legislação própria, que promovam a melhoria dos níveis de empregabilidade e a reinserção no mercado de trabalho de beneficiários de prestações de desemprego.

O subsídio de desemprego, social de desemprego e apoio ao emprego representaram em 2009, na sua globalidade, aproximadamente € 2.045.184,8 milhares, ou seja, cerca de 6,91% 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 comparada com o valor total das prestações sociais do SSS pago nesse ano – cerca de € 18.454.384 milhares –, 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.

### 12.8.2 – Prestações de desemprego

O conjunto das prestações sociais relativas à política de emprego engloba o *subsídio de desemprego*, enquanto prestação pecuniária destinada a compensar o beneficiário da falta de remuneração, perdida em consequência das eventualidades legalmente definidas, suportado pelo Sistema Previdencial e o *subsídio social de desemprego*, destinado a proteger o beneficiário nos casos em que não lhe seja atribuível ou tenha sido esgotado o período de concessão do subsídio de desemprego, nos respectivos termos legais, suportado pelo Subsistema de Solidariedade do Sistema de Protecção Social de Cidadania<sup>1</sup>. Refira-se, também, que faz parte daquele agregado, um conjunto de atribuições pecuniárias suportado pelos Sistema Previdencial e Subsistema de Solidariedade, relativo às seguintes situações:

---

<sup>1</sup> O subsídio de desemprego tem a natureza de seguro social obrigatório, enquanto o subsídio social de desemprego apresenta características específicas que o afastam desse conceito, nomeadamente o depender de condição de recursos e o ter como referência, no cálculo do seu montante, a retribuição mínima mensal garantida e não o salário da categoria, como acontece no caso anterior. Para a atribuição de ambos os subsídios é necessário que a situação de desemprego tenha origem involuntária e os beneficiários estejam inscritos no respectivo centro de emprego, acrescendo ainda as seguintes condições: Subsídio de desemprego – 450 dias de trabalho por conta de outrem, com registo de remunerações nos 24 meses imediatamente anteriores à data do desemprego; Subsídio social de desemprego – ter sido esgotado o prazo de concessão do subsídio de desemprego ou 180 dias de trabalho por conta de outrem, com registo de remunerações nos 12 meses imediatamente anteriores à data do desemprego, acrescendo a condição de recursos de que os rendimentos mensais *per capita* do agregado familiar do beneficiário não sejam superiores a 80% do valor da retribuição mínima mensal garantida. Note-se que, como já anteriormente abordado, o Decreto-Lei n.º 68/2009, de 20 de Março, veio prorrogar, por um período de 6 meses, a atribuição do subsídio social de desemprego inicial ou subsequente ao subsídio de desemprego que cessasse no ano de 2009, enquanto que, por seu lado, o Decreto-Lei n.º 150/2009, de 30 de Junho, veio estabelecer um regime transitório de acesso ao subsídio social de desemprego mais favorável aos desempregados mais carenciados, através da fixação da condição de recursos em 110% do valor do Indexante de Apoios Sociais.





- ◆ Compensação salarial;
- ◆ Garantia salarial;
- ◆ Indemnizações compensatórias por salários em atraso;
- ◆ Programas ocupacionais;
- ◆ Complemento de desemprego.

### 12.8.2.1 – Evolução geral dos subsídios de desemprego e do número de beneficiários

A evolução dos montantes globais, por grupos de despesa, no período 2005/2009, é exposta no quadro seguidamente apresentado:

Quadro XII.120 – SS – Evolução das despesas com “Prestações de desemprego” no período 2005/2009

(em milhares de euros)

Prestações de desemprego	2005		2006		2007		2008		2009	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Subsídio de desemprego	1.432.147,4	79,3	1.390.141,4	76,0	1.216.058,8	72,2	1.055.580,0	67,4	1.363.581,5	66,7
Subsídio social de desemprego	302.074,0	16,7	305.638,5	16,7	312.796,9	18,6	325.474,2	20,8	436.162,4	21,3
Outras prestações	71.331,4	4,0	132.163,6	7,2	155.958,3	9,3	185.519,5	11,8	245.440,9	12,0
<b>Total</b>	<b>1.805.552,8</b>	<b>100</b>	<b>1.827.943,5</b>	<b>100</b>	<b>1.684.814,0</b>	<b>100</b>	<b>1.566.573,7</b>	<b>100</b>	<b>2.045.184,9</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.

A análise da informação contida neste quadro permite tirar as seguintes conclusões:

- ◆ Do ano económico de 2005 para 2009, o montante total expendido pelo SSS na área do desemprego cresceu cerca de 13,3%, sendo que, quando analisadas individualmente as suas parcelas, a componente referente ao *Subsídio de desemprego* manifesta uma diminuição de 4,8%, a rubrica relativa ao *Subsídio social de desemprego* exhibe um crescimento de 44,4% e a parcela concernente às *Outras prestações* ostenta um significativo aumento de, aproximadamente, 244,1%;
- ◆ Relativamente ao peso relativo de cada tipo de prestação no seu valor global, constata-se que em 2009 o *Subsídio de desemprego* é a componente mais importante, significando 66,7% do total, ou seja, aproximadamente € 1.363,6 milhões, o *Subsídio social de desemprego* equivale a 21,3% do volume global, no valor de € 436,2 milhões, enquanto o montante referente a *Outras prestações*, de € 245,4 milhões, corresponde aos restantes 12% deste tipo de despesas do SSS;
- ◆ O *Subsídio de desemprego* exhibe sempre, neste quinquénio em análise, uma diminuição das respectivas taxas de crescimento anual, com excepção do biénio final 2009/2008. Com efeito, apresenta decréscimos de 2,9%, 12,5% e 13,2% nos três primeiros biénios deste período, manifestando já, no biénio 2009/2008, uma taxa de crescimento positiva de 29,2%;

- ◆ O *Subsídio social de desemprego* exhibe taxas de crescimento positivas em todos os biénios que medeiam os anos de 2005 e 2009, nos valores de, respectivamente, 1,2% (2006/2005), 2,3% (2007/2006), 4,1% (2008/2007) e, finalmente, 34% (2009/2008);
- ◆ No que diz respeito ao conjunto agregado em *Outras prestações*, verifica-se que o montante atribuído manifestou sempre crescimentos positivos neste quinquénio, particularmente notório no ano de 2006 relativamente ao ano anterior, de cerca de 85,3%. Nos dois biénios seguintes observam-se acréscimos muito semelhantes, na ordem dos 18% e 19%, respectivamente, registando-se, no biénio final, um crescimento de 32,3%. Note-se que, do volume global de € 245,4 milhões destas despesas executado no ano de 2009, € 81,6 milhares concernem à Garantia Salarial e aproximadamente € 91,3 milhões são respeitantes ao Complemento de Desemprego;
- ◆ Nos últimos anos tem-se observado um aumento do desemprego associado à evolução cíclica da actividade económica, que, no entanto, nos anos de 2005 a 2008, não está em sintonia com a evolução do peso das prestações de desemprego no PIB, o qual decresceu, consecutivamente, de 1,17% em 2005 para 1,14% em 2006 e 1,00%, em 2007. Contudo, em 2008, o decréscimo da taxa de desemprego acompanhou a diminuição do peso destas prestações no PIB, o qual se situou nos 0,91%. Por último, também no ano de 2009 se verificou-se uma sintonia de crescimento do nível de desemprego com o peso daquelas prestações no PIB, tendo-se este último fixado nos 1,22%.

Relativamente ao número de beneficiários, os dados físicos respeitantes aos que tiveram pelo menos um dia processado, em cada ano, de prestação de desemprego, são apresentados no quadro seguinte<sup>1</sup>:

**Quadro XII.121 – SS – N.º de beneficiários com processamento de “Prestações de desemprego” no período 2005/2009\***

(em número e %)

Prestações de desemprego	2005		2006		2007		2008		2009		Variação %			
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	2006/05	2007/06	2008/07	2009/08
Sub. de desemprego	398.016	71,3	399.966	71,5	354.093	67,2	322.562	65,1	399.948	67,5	0,5	(11,5)	(8,9)	24,0
Sub. social de desemprego	159.983	28,7	159.104	28,5	172.569	32,8	172.845	34,9	192.636	32,5	(0,5)	8,5	0,2	11,5
Inicial	72.522	13,0	67.580	12,1	83.242	15,8	98.810	19,9	116.875	19,7	(6,8)	23,2	18,7	18,3
Subsequente	86.973	15,6	91.062	16,3	88.909	16,9	73.689	14,9	75.563	12,8	4,7	(2,4)	(17,1)	2,5
Prolongamento	488	0,1	462	0,1	418	0,1	346	0,1	198	0,0	(5,3)	(9,5)	(17,2)	(42,8)
<b>Total</b>	<b>557.999</b>	<b>100</b>	<b>559.070</b>	<b>100</b>	<b>526.662</b>	<b>100</b>	<b>495.407</b>	<b>100</b>	<b>592.584</b>	<b>100</b>	<b>0,2</b>	<b>(5,8)</b>	<b>(5,9)</b>	<b>19,6</b>

\* Nota 1: Caso um beneficiário tenha lançamento por mais de um tipo de subsídio no ano, ele é contabilizado uma vez em cada um dos subsídios.

\* Nota 2: Apenas são contabilizados beneficiários com lançamento cujo motivo tenha sido "Concessão Normal".

\* Nota 3: Dados obtidos nas Estatísticas da Segurança Social - Situação da base de dados em 5/2/2010 – Extraídos em 10/9/2010.

Fonte: Instituto de Informática, IP - Departamento de Gestão de Informação.

<sup>1</sup> Para uma melhor compreensão das situações expostas no quadro em questão, devem ter-se presentes os seguintes conceitos: o subsídio social de desemprego pode ser **inicial**, nas circunstâncias em que não seja atribuível subsídio de desemprego, ou **subsequente**, nas situações em que tiver sido esgotado o prazo de concessão do subsídio de desemprego, sendo que em ambos os casos terá de ser cumprido o preenchimento da condição de recursos (definida em função dos rendimentos mensais *per capita* do agregado familiar). Pode haver ainda um **prolongamento** deste até à idade de acesso à pensão de velhice antecipada, se o beneficiário, à data do desemprego, tiver idade igual ou superior a 52 anos e satisfaça, à data do prolongamento, as condições de atribuição do subsídio social de desemprego.

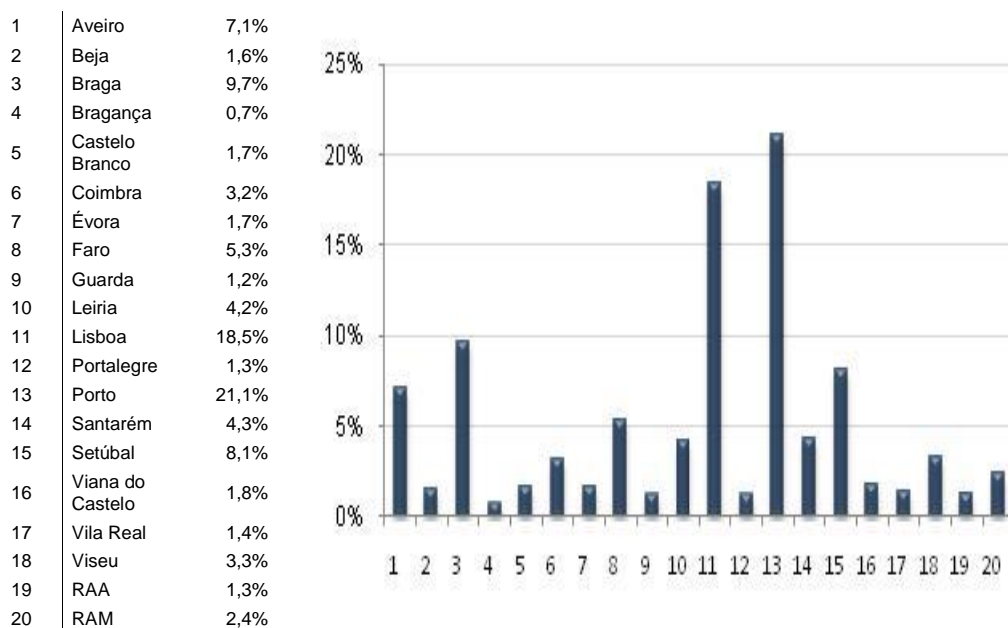


Da análise conjugada da informação contida nos dois quadros anteriores, pode concluir o seguinte:

- ◆ Relativamente aos beneficiários do *subsídio de desemprego*, que representam, em 2009, 67,5% do total, verifica-se desde 2006 um decréscimo sucessivo do seu número, sendo que, todavia, em 2009, o número total destes beneficiários praticamente alcançou o de 2006, comportamento que configura uma taxa de crescimento de 24% no biénio 2009/2008. Esta evolução reflecte-se também, dado o seu peso, no total de abrangidos por prestações de desemprego;
- ◆ No que concerne ao número de beneficiários do *subsídio social de desemprego*, que equivale, no final de 2009, aos restantes 32,5% do total, constata-se que neste mesmo ano foi alcançado o número mais elevado destes no quinquénio em análise.

No gráfico seguidamente exposto é exibido o peso relativo de cada centro distrital do Continente e Regiões Autónomas, em 2009, no número total de beneficiários com prestações de desemprego:

Gráfico XII.19 – SS – N.º de beneficiários com “Prestações de desemprego” em 2009



Como se conclui da leitura deste gráfico, os centros distritais com maior número de beneficiários de prestações de desemprego em 2009 são os do Porto e de Lisboa, significando, respectivamente, 21,1% e 18,5% do total do país. Por seu lado, o Centro Distrital de Bragança exhibe, neste ano, o menor número de beneficiários deste tipo de prestações, representando apenas 0,7% do total nacional.

### 12.8.2.2 – Movimento processual

Da leitura e análise do movimento processual destas prestações é possível obter indicadores de avaliação sobre a eficiência do sistema de atribuição e pagamento das mesmas. É o que se fará seguidamente, com base nos dados fornecidos pela Segurança Social.

**a) Requerimentos entrados, deferidos, indeferidos e pendentes**

No que respeita às prestações de subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego, o volume de requerimentos entrados, deferidos, indeferidos e pendentes no sistema, no quinquénio 2005/2009, é exposto no quadro seguinte:

**Quadro XII.122 – SS – N.º de requerimentos entrados, deferidos, indeferidos e pendentes no período 2005/2009\***

(em número)

Requerimentos	Subsídio de desemprego					Subsídio social de desemprego				
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
Entrados	185.418	171.973	137.048	167.892	230.303	43.500	39.355	83.257	101.534	122.354
Deferidos	170.007	170.458	123.409	141.929	206.876	33.484	35.134	55.993	59.462	66.967
Indeferidos	5.940	7.625	29.404	23.926	26.597	5.861	8.389	35.534	45.437	56.044
Pendentes	1.605	1.427	369	4.489	1.302	820	870	977	4.026	933
<b>Grau de indeferimento</b>	<b>3,4%</b>	<b>4,3%</b>	<b>19,2%</b>	<b>14,4%</b>	<b>11,4%</b>	<b>14,9%</b>	<b>19,3%</b>	<b>38,8%</b>	<b>43,3%</b>	<b>45,6%</b>

\* Nota: Dados de 2009 referentes à situação da base de dados em 2/7/2010.

Fonte: Instituto de Informática, IP.

O número de requerimentos entrados de subsídio de desemprego exhibe, nos dois primeiros biénios deste período em análise, taxas de crescimento negativas na ordem dos 7,3% e 20,3%, respectivamente, sendo, contudo, invertidas nos biénios 2008/2007 e 2009/2008, em que foram observados acréscimos de 22,5% e 37,2%, respectivamente. No que concerne ao subsídio social de desemprego, observa-se que o volume de pedidos quase triplicou de 2005 para 2009, manifestando um índice de crescimento na ordem dos 181,3%, mas registando, contudo, uma desaceleração dos seus acréscimos bienais, sendo os três últimos de, respectivamente, 111,6%, 22,0% e 20,5%. Concomitantemente, pode concluir-se, em termos gerais, que de 2005 para 2009 se verifica uma procura mais acentuada do subsídio social de desemprego (181,3%, conforme antes mencionado) do que do subsídio de desemprego (24,2%).

No que respeita ao número de pedidos indeferidos, ambas as prestações ostentam, do exercício orçamental de 2005 para 2009, elevadas taxas de crescimento: 347,8% para o subsídio de desemprego e 856,2% para o subsídio social de desemprego, sendo que, relativamente ao grau de indeferimento, verifica-se que este se fixou, em 2009, nos 11,4% para o subsídio de desemprego e nos 45,6% para o subsídio social de desemprego.

Relativamente ao número de requerimentos pendentes, sobressai o forte crescimento registado no biénio 2008/2007, de cerca de 1.116,5% para o subsídio de desemprego e de 312,1% para o subsídio social de desemprego, sendo que, todavia, já no biénio seguinte se observaram decréscimos destes números, na ordem dos 71,0% e 76,8%, respectivamente, o que significa, em termos absolutos, que no final de 2009 estavam pendentes 1.302 requerimentos de subsídio de desemprego e 933 de subsídio social de desemprego.



*lcm*  
*Q. J. J. J.*  
*ruelby*

**b) Tempos médios de processamento (TMP)**

O TMP anual<sup>1</sup> das prestações de desemprego, desde a entrada dos respectivos requerimentos no sistema até ao seu processamento, não entrando em linha de conta com o lapso de tempo subsequente até ao seu pagamento efectivo, foi, no ano de 2009, de 14 dias para o subsídio de desemprego e 19 dias para o subsídio social de desemprego, sendo a sua distribuição por centro distrital exposta no quadro seguinte:

**Quadro XII.123 – SS – TMP das “Prestações de desemprego” no período 2007/2009\***

(em dias)

Área geográfica (Continente e RA)	Subsídio de desemprego			Subsídio social de desemprego		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Aveiro	23	11	15	43	24	32
Beja	10	8	9	16	15	15
Braga	23	14	20	38	24	32
Bragança	12	11	15	19	16	16
Castelo Branco	13	9	9	24	15	13
Coimbra	18	11	13	32	19	19
Évora	7	8	8	11	14	11
Faro	16	11	12	25	20	16
Guarda	14	11	12	21	17	14
Leiria	15	10	13	30	18	19
Lisboa	26	12	13	44	22	18
Portalegre	12	15	15	29	23	26
Porto	18	9	11	26	14	16
Santarém	18	11	12	31	19	14
Setúbal	23	12	19	46	22	26
Viana do Castelo	16	12	15	36	21	20
Vila Real	14	12	9	18	15	11
Viseu	12	9	10	22	17	13
RA Açores	25	18	23	29	22	26
RA Madeira	39	25	30	45	30	34
<b>Total Nacional</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>29</b>	<b>19</b>	<b>19</b>

\* Nota 1: Médias simples.

\* Nota 2: Dados de 2009 referentes à situação da base de dados em 2/7/2010.

Fonte: Instituto de Informática, IP.

Da leitura da informação inclusa neste quadro, resulta que:

- ◆ No que concerne ao subsídio de desemprego, o seu tempo médio de processamento diminuiu 22,2% de 2007 para 2009, fixando-se nos 14 dias em 2009. Também neste último ano, o centro distrital que exibiu maior celeridade de processamento desta prestação foi o de Évora (8 dias), sendo o mais lento o da RAM (30 dias);

<sup>1</sup> Cálculos efectuados com base na média aritmética simples.

- ◆ Relativamente ao subsídio social de desemprego, observa-se que o seu tempo médio de processamento também registou uma diminuição de 2007 para 2009, de cerca de 34,5%, passando de uma média de 29 dias em 2007 para 19 dias em 2009. Neste último ano os centros distritais que manifestaram maior celeridade de processamento desta prestação foram os de Évora e Vila Real, com uma média de 11 dias, sendo o mais lento, também neste caso, o da RAM, na ordem dos 34 dias;
- ◆ Em todos os anos do triénio 2007/2009, o subsídio social de desemprego apresenta sempre tempos médios de processamento superiores ao subsídio de desemprego, em todos os centros distritais de segurança social do país. Tal facto resulta essencialmente da especificidade de atribuição do subsídio social de desemprego, designadamente, quanto à verificação do requisito referente à condição de recursos.

### 12.8.2.3 – Valores médios mensais das prestações de desemprego por beneficiário

No quadro seguinte são apresentados os valores médios mensais processados por beneficiário nos Distritos do Continente e Regiões Autónomas, para o quinquénio 2005/2009:

**Quadro XII.124 – SS – Valores médios mensais processados por beneficiário no período 2005/2009\***

(em euros)

CDSS	2005	2006	2007	2008	2009
Aveiro	485,98	513,60	479,61	522,40	470,52
Beja	363,42	364,77	367,54	422,32	392,43
Braga	425,40	429,19	440,73	498,11	453,74
Bragança	403,66	390,54	398,50	454,24	407,18
Castelo Branco	410,19	416,79	430,63	483,88	427,71
Coimbra	458,71	470,69	471,53	526,28	471,04
Évora	395,22	396,43	407,38	478,20	431,18
Faro	466,87	460,76	446,95	510,85	464,09
Guarda	420,55	414,18	411,34	461,55	419,51
Leiria	460,90	450,87	457,92	514,17	466,57
Lisboa	641,83	584,00	576,50	630,68	550,89
Portalegre	418,09	393,79	401,67	496,83	429,10
Porto	446,10	454,08	462,30	515,26	465,61
Santarém	458,45	463,60	473,41	517,42	452,33
Setúbal	513,32	520,99	511,90	582,70	525,96
Viana do Castelo	406,85	412,63	428,35	500,49	458,69
Vila Real	398,68	413,42	422,76	462,72	413,63
Viseu	397,84	404,19	410,34	469,17	432,01
<b>Continente<sup>(1)</sup></b>	<b>442,89</b>	<b>441,92</b>	<b>444,41</b>	<b>502,63</b>	<b>451,79</b>
RA Açores	421,18	444,70	427,86	476,14	438,90
RA Madeira	459,60	475,43	486,02	529,48	487,35

(1) Média simples.

\* Nota 1: Inclui dados do Subsídio de Desemprego, Subsídio Social de Desemprego Inicial, Subsequente e Prolongamento.

\* Nota 2: Apenas são contabilizados beneficiários com lançamento cujo motivo tenha sido "Concessão Normal".

\* Nota 3: Dados obtidos nas Estatísticas da Segurança Social - Situação da base de dados em 5/2/2010 – Extraídos em 10/9/2010.

Fonte: Instituto de Informática, IP - Departamento de Gestão de Informação.



Da análise da informação contida no quadro anterior, pode concluir-se que:

- ◆ O distrito de Viana do Castelo apresentou a taxa de crescimento mais relevante, de 2005 para 2009, do valor médio mensal das prestações de desemprego processadas por beneficiário, de cerca de 12,7%, seguindo-se-lhe Évora, com 9,1% e Viseu, com um índice de 8,6%. Saliente-se que neste período registaram-se decréscimos dos valores médios mensais processados em cinco distritos: Guarda (0,2%), Faro (0,6%), Santarém (1,3%), Aveiro (3,2%) e Lisboa (14,2%);
- ◆ O montante mais elevado das prestações de desemprego por beneficiário processadas em 2009, no valor de € 550,89, foi observado no distrito de Lisboa, sendo o mais baixo, de cerca de € 392,43, exibido pelo distrito de Beja. Refira-se, também, que o distrito de Lisboa ostentou, a nível nacional e em todos os anos do quinquénio 2005/2009, o valor mais alto deste tipo de prestações;
- ◆ Por último, saliente-se que no último biénio deste período, ou seja, em 2009/2008, todos os centros distritais do Continente e Regiões Autónomas apresentaram decréscimos dos valores médios mensais processados por beneficiário, oscilando entre os 7,1% de Beja e os 13,6% de Portalegre.

## **12.8.3 – Apoios ao emprego e formação profissional**

### **12.8.3.1 – Incidência financeira das políticas activas de emprego e formação profissional**

As políticas activas de apoio ao emprego e formação profissional do Sistema de Segurança Social, complemento das políticas passivas, traduzem-se em medidas de incentivo à criação e apoio ao emprego e formação profissional, enquadrando-se na componente de Repartição do Sistema Previdencial.

#### **a) Políticas activas de emprego e formação profissional**

Considerando a origem do financiamento, o quadro seguinte apresenta, relativamente ao quinquénio 2005/2009, os montantes despendidos com transferências e subsídios associados a políticas activas de emprego e formação profissional, nas correspondentes rubricas orçamentais da despesa:

**Quadro XII.125 – SS – Transferências e subsídios associados a PAEFP no período 2005/2009**

(em milhares de euros)

Fonte de financiamento	Valor				
	2005	2006	2007	2008	2009
Com financiamento por transferências do OSS:					
Componente nacional das acções de formação profissional	203.900,1	229.905,2	154.836,1	115.332,1	219.115,4
Transferências correntes para emprego e formação profissional	497.288,9	522.302,5	556.478,4	617.998,2	655.780,7
Transferências correntes para higiene, saúde e segurança no trabalho	20.515,5	19.706,3	20.728,6	25.079,5	26.667,4
Transferências correntes para o INOFOR / IQF / ANQ	6.055,2	5.027,5	3.850,0	7.542,9	7.408,1
<b>Subtotal</b>	<b>727.759,7</b>	<b>776.941,5</b>	<b>735.893,1</b>	<b>765.952,7</b>	<b>908.971,6</b>
Com financiamento comunitário – FSE:					
Componente comunitária das acções de formação profissional	768.380,0	718.173,7	543.611,4	468.717,1	790.552,1
<b>Subtotal</b>	<b>768.380,0</b>	<b>718.173,7</b>	<b>543.611,4</b>	<b>468.717,1</b>	<b>790.552,1</b>
<b>Total das Transferências e Subsídios associados a PAEFP</b>	<b>1.496.139,7</b>	<b>1.495.115,2</b>	<b>1.279.504,5</b>	<b>1.234.669,8</b>	<b>1.699.523,7</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.

Da leitura deste quadro, pode concluir-se o seguinte:

- ◆ O montante global dos recursos alocados a políticas activas de emprego e formação profissional manifesta, de 2005 para 2009, um crescimento de 13,6%. Observa-se, de igual modo, que nos três primeiros biénios deste período este valor evidencia decréscimos de 1,01%, 14,4% e 3,5%, respectivamente, sendo que o último ostenta uma significativa taxa de crescimento de 37,7% (cerca de € 464.853,9 milhares, em termos absolutos);
- ◆ O montante total expandido com estas transferências e subsídios no exercício económico de 2009 equivaleu a cerca de 1,01% do PIB, percentagem mais elevada de todo o período em análise, sendo o mais baixo de 0,72%, registado no ano anterior;
- ◆ Relativamente ao financiamento com origem no OSS, verifica-se que este regista um aumento de 24,9%, em 2009, face a 2005. Em termos parcelares, apenas o biénio 2007/2006 evidencia crescimento negativo, de cerca de 5,3%, sendo que todos os outros biénios ostentam sempre taxas de crescimento positivas, de 6,8% (2006/2005), 4,1% (2008/2007) e uns significativos 18,7% em 2009/2008;
- ◆ No que concerne à componente comunitária, que assegura exclusivamente o co-financiamento externo das acções de formação profissional, sendo suportada pelo FSE, exhibe nos três primeiros biénios deste período taxas de crescimento negativas de, respectivamente, 6,5% (2006/2005), 24,3% (2007/2006) e 13,8% (2008/2007). Contudo, no biénio 2009/2008 as transferências e subsídios realizados com financiamento suportado pelo FSE cresceram muito significativamente, na ordem dos 68,7% (aproximadamente € 321.835,0 milhares, em termos absolutos), o que permitiu que a taxa de variação de 2005 para 2009 fosse positiva, de cerca de 2,9%.

O sistema pratica diversas formas de apoio ao emprego, como sejam as reformas antecipadas (por via da eventual libertação de postos de trabalho) e outras medidas enquadráveis no conceito genérico de políticas activas de emprego, tais como a dispensa temporária do pagamento de contribuições, prevista, por exemplo, nos casos de primeiro emprego e desemprego de longa duração, emprego a





reclusos em regime aberto, rotação emprego-formação e recuperação de regiões com problemas de interioridade, bem como a redução da taxa contributiva, prevista, por exemplo, nos casos de emprego a deficientes e no Programa Trabalho Seguro.

Neste âmbito, em 2005, as receitas cessantes, decorrentes de medidas de políticas de fomento e apoio ao emprego, foram estimadas em cerca de € 258.834,9 milhares, em 2006 de € 259.763,6 milhares, em 2007 de € 279.889,4 milhares.

Em 2008, foram recebidas verbas no montante de € 256.902,9 milhares, provenientes do co-financiamento do OE nas receitas cessantes, que foram estimadas em cerca de € 342.537,1 milhares, o que significa que o OE suportou 75% do montante estimado<sup>1</sup>. O IGFSS integrou na CSS de 2008, remetida ao Tribunal, informação sobre o valor calculado de perda de receita que ascendeu a € 329.843,3 milhares, valor superior ao efectivamente transferido pelo OE.

Já no exercício económico de 2009, foram recebidos € 353.719,8 milhares respeitantes ao co-financiamento do OE nas receitas cessantes<sup>2</sup>, as quais foram estimadas, pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março (OE 2009 suplementar), em € 528.293 milhares<sup>3</sup>, ou seja, o OE suportou cerca de 67% do valor estimado. Na CSS de 2009, o IGFSS integrou informação relativa ao valor calculado das receitas cessantes da Segurança Social, que totalizou € 418.723,3, também neste ano montante superior ao efectivamente transferido do OE.

### **b) Reformas antecipadas**

As políticas de combate ao desemprego têm vindo a contemplar mecanismos de flexibilização das condições para acesso à pensão de velhice, antecipada, designadamente, para dar resposta à natureza especialmente penosa ou desgastante de certas actividades profissionais, para resolver situações conjunturais em diversas empresas ou sectores de actividade e para fazer face ao desemprego de longa duração.

Os montantes processados referentes a reformas antecipadas, no quinquénio 2005/2009, foram os seguintes:

<sup>1</sup> De acordo com o n.º 3 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, “A perda ou diminuição de receita associada à fixação de taxas contributivas mais favoráveis é ainda objecto de financiamento por transferências do Estado, sem prejuízo do disposto no número seguinte”. O n.º 4 do mesmo artigo refere que “A perda ou diminuição de receita associada a medidas de estímulo ao emprego e ao aumento de postos de trabalho é financiada em 50% por transferências do Estado.”.

<sup>2</sup> Conforme estatuído, tal como anteriormente referido, nos n.º 3 e n.º 4 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro.

<sup>3</sup> Inicialmente estimadas em € 363.577,2 milhares pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (OE 2009).

**Quadro XII.126 – SS – Número de beneficiários em situação de reforma antecipada no período 2005/2009**

(em n.º de pensionistas e milhares de euros)

Medidas de flexibilização por antecipação da idade da reforma	2005		2006		2007		2008		2009	
	Núm. Pens.	Valor Proc.	Núm. Pens.	Valor Proc.	Núm. Pens.	Valor Proc.	Núm. Pens.	Valor Proc.	Núm. Pens.	Valor Proc.
Flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice - DL 9/99, de 8/01	50.157	346.661,6	47.225	360.307,5	42.682	321.846,9	34.126	259.085,7	25.709	195.904,9
Desemprego – Regime Geral/Rural - DL 119/99, de 14/04	21.558	147.189,4	20.483	131.504,1	18.883	116.711,8	17.759	104.344,1	19.381	126.932,8
Pensão antecipada desemprego – DL 119/99, de 14/04	14.152	141.432,7	23.191	237.165,7	30.800	334.564,2	31.697	374.545,5	26.937	327.732,1
Portuários – DL 116/90, de 5/04	728	13.831,3	613	11.969,0	501	9.935,7	415	8.423,1	325	6.716,6
Portuários – DL 483/99, de 9/11	95	3.059,4	132	4.454,8	164	5.952,2	178	6.968,5	196	7.481,5
Pré – reforma – DL 261/91, de 25/7	1.610	34.747,5	1.953	41.979,3	2.143	46.351,0	2.049	44.820,2	1.970	43.422,9
Pescadores – Dec Reg 40/86, de 12/09	2.412	15.427,1	2.466	16.532,1	2.420	16.750,1	2.355	16.784,2	2.271	17.018,1
CECA – DL 33/97, de 30/01	1.373	19.115,5	1.244	17.864,1	1.101	16.268,3	928	14.037,3	760	11.856,3
Marítimos – Portaria 804/77, de 31/12	1.243	16.453,2	1.258	17.239,3	1.271	18.215,6	1.265	18.300,2	1.271	18.949,6
Trabalhadores Mineiros – DL 195/95, de 28/07	713	5.376,4	755	6.149,1	763	6.859,4	773	7.360,0	793	8.068,6
Pilotos de aeronaves - DL 392/90, de 10/12	91	7.478,5	102	8.493,1	113	9.769,8	96	8.498,9	74	6.408,4
Bordadeiras da Madeira - DL 55/99, de 26/02	889	3.379,4	872	3.487,6	801	3.292,8	745	3.314,7	687	3.176,3
Desemprego com redução - DL 84/2003, de 24/4	16.699	133.083,5	22.784	183.073,8	28.789	231.445,0	33.292	268.654,4	33.941	286.761,6
Pensão extraordinária – Base das Lajes - Açores - Lei 32/96, de 16/8	195	2.276,1	198	2.456,2	190	2.462,1	204	2.644,2	219	3.150,4
Mineiros – Protocolo Pirites Alentejanas - Protocolo IGF 1998	62	559,0	62	576,4	61	583,1	60	581,7	60	596,0
Autarcas eleitos locais - Lei 29/87, de 30/6	29	535,7	36	762,4	35	700,6	38	743,7	39	822,8
Profissionais de bailado - DL 482/99, de 9/11	11	274,6	12	329,5	12	284,7	10	215,7	10	247,4
Mineiros – Protocolo IGF-ECD - DL 195/95, de 28/7	26	213,2	24	199,7	22	190,1	19	257,5	18	172,0
Reforma antecipada despachantes oficiais - DL 25/93, de 5/2	-	-	1	23,5	3	30,9	5	46,7	11	84,1
Controlador de tráfego aéreo - DL 436/99, de 19/10	4	181,2	8	503,1	12	819,9	12	817,1	13	888,9
Pensão antecipada com redução - DL 187/2007, de 10/5	-	-	-	-	4.504	11.650,2	15.185	87.252,6	25.453	154.199,4
Pensão antecipada - DL 187/2007, de 10/5	-	-	-	-	599	2.680,5	2.042	16.363,9	3.424	27.618,2
Pensão antecipada com bonificação - DL 187/2007, de 10/5	-	-	-	-	303	1.183,9	1.362	11.640,4	2.421	21.608,9
<b>Total</b>	<b>112.047</b>	<b>891.275,2</b>	<b>123.419</b>	<b>1.045.070,1</b>	<b>136.172</b>	<b>1.158.548,6</b>	<b>144.615</b>	<b>1.255.700,3</b>	<b>145.983</b>	<b>1.269.817,8</b>

Fonte: Instituto da Segurança Social, IP.

No final do ano económico de 2009, o número de beneficiários em situação de reforma antecipada era de 145.983, equivalendo a um valor global expandido de, aproximadamente, € 1.269,8 milhões. Refira-se que, tendo em conta o objectivo que presidiu a tais medidas, se pode considerar a sua natureza, em muitos casos, como uma substituição das prestações de desemprego.

Da leitura da informação exposta no quadro anterior, pode concluir-se o seguinte:

- ◆ De 2005 para 2009, o número de pensionistas com reforma antecipada observou um crescimento de 30,3%, tendo-se fixando, em 2009, nos 145.983, relativamente aos 112.047



assinalados em 2005. Por seu turno, o montante total despendido com os mesmos, € 1.269,8 milhões, manifesta um acréscimo de 42,5% face aos € 891,3 milhões expendidos em 2005;

- ◆ No final de 2009, último ano do período em análise, constata-se que a maior fatia de pensionistas, 23,3% do total, corresponde aos beneficiários contemplados no Decreto-Lei n.º 84/2003, de 24 de Abril, a que corresponde uma despesa global de, aproximadamente, € 286,8 milhões, segunda componente, em termos de peso relativo, no ano de 2009;
- ◆ Os beneficiários da pensão antecipada de desemprego, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril, apresentam-se como a componente mais expressiva no montante total gasto em 2009 com estas despesas, significando 25,8% das mesmas, ou seja, € 327,7 milhões, em valor absoluto;
- ◆ As taxas de crescimento mais expressivas, registadas no biénio 2009/2008, são referentes aos beneficiários da pensão antecipada com bonificação, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de Maio, que consagrou o novo regime jurídico de protecção nas eventualidades de invalidez e velhice do regime geral de SS, com acréscimos do número de pensionistas e do valor processado de 77,8% e 85,6%, respectivamente;
- ◆ Por seu lado, os decréscimos mais significativos ocorridos no último biénio do período 2005/2009 são, em termos de número de pensionistas, o relativo aos beneficiários da flexibilização da idade de acesso à pensão de velhice, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 9/99, de 8 de Janeiro, na ordem dos 24,7%, e em termos de valor processado, o referente aos mineiros – protocolo IGF-ECD (Decreto-Lei n.º 195/95, de 28 de Julho), de cerca de 33,2%;
- ◆ Por último, refira-se que em todos os biénios do período em análise se registam acréscimos tanto do número de beneficiários como dos valores pagos, sendo os mais significativos de 10,3% (n.º de pensionistas – biénio 2007/2006) e de 17,3% (montante processado – biénio 2006/2005) e os mais baixos de 0,9% (n.º de pensionistas) e 1,1% (valor processado), ambos respeitantes ao biénio 2009/2008.

### 12.8.3.2 – Adiantamentos do OSS

A Lei do Orçamento do Estado para 2009 (Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, alterada pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março) previa no n.º 6 do artigo 131.º (“*Antecipação de fundos comunitários*”) que: “*Por forma a colmatar eventuais dificuldades inerentes ao processo de encerramento do QCA II e QCA III e à execução do QREN relativamente aos programas co-financiados pelo Fundo Social Europeu (FSE), incluindo iniciativas comunitárias, fica o Governo autorizado a antecipar pagamentos por conta das transferências comunitárias da União Europeia com suporte em fundos da segurança social que não podem exceder a cada momento, considerando as antecipações efectuadas desde 2007, o montante de 350 milhões de euros.*”.

A situação dos adiantamentos efectuados através do Orçamento da Segurança Social, no termo do exercício orçamental de 2009, é exposta no quadro seguidamente apresentado:

**Quadro XII.127 – SS – Situação dos adiantamentos do OSS por conta do FSE – 31/12/2009**

(em euros)

Entidades Gestoras	Saldo Inicial em 2009 a favor do OSS	Adiantamentos do OSS	Amortização dos Adiantamentos do OSS	Saldo Final em 2009 a favor do OSS
<b>QCA III</b>	59.865.602,67	76.585.128,74	2.401.315,17	134.049.416,24
<b>Subtotal</b>	<b>59.865.602,67</b>	<b>76.585.128,74</b>	<b>2.401.315,17</b>	<b>134.049.416,24</b>
<b>QREN</b>	79.986.335,62	130.295.530,89	172.274.726,82	38.007.139,69
<b>Subtotal</b>	<b>79.986.335,62</b>	<b>130.295.530,89</b>	<b>172.274.726,82</b>	<b>38.007.139,69</b>
<b>LINHA DE CRÉDITO</b>				
Integrar	7.766.698,25	0,00	7.766.698,25	0,00
<b>Subtotal</b>	<b>7.766.698,25</b>	<b>0,00</b>	<b>7.766.698,25</b>	<b>0,00</b>
<b>Total</b>	<b>147.618.636,54</b>	<b>206.880.659,63</b>	<b>182.442.740,24</b>	<b>172.056.555,93</b>

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP.

Da informação contida neste quadro, conclui-se que:

- ◆ Em 2009 o OSS suportou adiantamentos por conta das acções co-financiadas pelo FSE 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, constata-se que em 2009 foram amortizados € 172,3 milhões, significando, então, que transitam para o ano seguinte aproximadamente € 38,0 milhões;
- ◆ No que concerne ao Programa Integrar, o IGFSS informou<sup>1</sup> que a sua dívida, no montante de € 7.766.698,25, “(...) foi amortizada na totalidade em 29/07/2009”, tendo a amortização sido “(...) solicitada pelo Integrar através do ofício n.º 45979 de 22/07/2009 (...)”.

Em 2009 continuou a verificar-se o recurso a verbas do OSS para suprir dificuldades de tesouraria decorrentes da execução financeira de acções co-financiadas pelo FSE, o que afastou nessa medida, a possibilidade de rentabilização das referidas verbas através de aplicações financeiras. Diferentemente do que se verificou em anos anteriores, o IGFSS contraiu, em Agosto de 2009, ao abrigo do disposto no artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março, junto do IGCP, um empréstimo de curto prazo destinado ao financiamento das supra referidas acções, no valor de € 88,0 milhões, que amortizou em Setembro do mesmo ano, tendo os respectivos juros sido suportados pelo OE<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Através do ofício n.º 15233, de 25/9/2009.

<sup>2</sup> Sobre esta matéria vide pontos 12.3.1.1.1, 12.3.1.2.1 e 12.4.2.1.2.2.



## 12.9 – Património financeiro do IGFCCS

### 12.9.1 – Enquadramento legal e actividade

A Lei orgânica do IGFCCS, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio<sup>1</sup>, atribui-lhe por missão a gestão de fundos de capitalização no âmbito do financiamento do SSS do Estado e de outros sistemas previdenciais<sup>2</sup>, cabendo-lhe, designadamente, gerir em regime de capitalização a carteira do FEFSS e de outros fundos e as disponibilidades financeiras que lhes sejam afectas<sup>3</sup>.

O IGFCCS, enquanto entidade gestora do FEFSS, passou a consolidar as suas contas com o SSS a partir de 2002. Embora a grande maioria das suas aplicações digam respeito a valores mobiliários, a sua carteira de activos também inclui investimentos em imóveis<sup>4</sup>. O FEFSS goza de todas as isenções fiscais concedidas ao Estado, sendo o registo contabilístico efectuado de acordo com o POCISSSS, com as adaptações vertidas no n.º 11 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio.

A Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que define as bases gerais do SSS, estabelece, no seu artigo 91.º, como formas de financiamento do FEFSS<sup>5</sup>, uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às cotizações dos trabalhadores por conta de outrem<sup>6</sup>, os saldos anuais do sistema previdencial<sup>7</sup>, as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras<sup>8</sup>. Por seu lado, o artigo 56.º da LOE para 2009<sup>9</sup> 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 FEFSS estava valorizada em cerca de € 9.406,7 milhões. Para além deste, e depois da extinção do Fundo dos Antigos Combatentes (FAC)<sup>10</sup>, o IGFCCS manteve a gestão do Fundo de Certificados de Reforma (FCR), criado no âmbito do Regime Público de Capitalização (RPC)<sup>11</sup>, cuja implementação efectiva ocorreu em Março de 2008. Até 31 de Dezembro de 2009

<sup>1</sup> Revogou o Decreto-Lei n.º 449-A/99, de 4 de Novembro, que criara o IGFCCS. Este Instituto sucedeu ao FEFSS, constituído pelo Decreto-Lei n.º 259/89, de 14 de Agosto.

<sup>2</sup> Artigo 3.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio.

<sup>3</sup> Artigo 3.º, n.º 2, ibidem.

<sup>4</sup> A que se faz referência no capítulo respeitante ao Balanço e Demonstração de Resultados, no ponto relativo aos Investimentos Financeiros (ponto 12.4.2.1.1.2).

<sup>5</sup> Dando continuidade ao já estipulado nas duas Leis de Bases anteriores (Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro e Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto).

<sup>6</sup> Até que aquele fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões por um período mínimo de dois anos e desde que a conjuntura económica e situação financeira justificadamente o permitam, de acordo com os n.ºs 1 e 3 do referido artigo.

<sup>7</sup> A alínea e) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro (quadro genérico do financiamento do SSS), identifica como receita do FEFSS os *“Excedentes anuais do sistema de segurança social excepto aqueles que decorram de programas financiados por transferências comunitárias”*, tornando, desta forma, mais amplo o universo das transferências a realizar.

<sup>8</sup> De acordo com o n.º 2 do artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

<sup>9</sup> Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, alterada pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março.

<sup>10</sup> Fundo criado pelo artigo 4.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro (LOE para 2004), vindo a ser extinto pela alínea a) do artigo 19.º da Lei n.º 3/2009, de 13 de Janeiro.

<sup>11</sup> Regime de carácter complementar que pretende ser um instrumento de poupança destinado ao reforço dos rendimentos dos pensionistas ou aposentados. As entregas mensais de 2%, 4% ou 6% das remunerações do trabalho são convertidas em certificados de reforma e capitalizadas através do FCR. A constituição e o funcionamento do RPC, bem como do respectivo FCR, são regulados pelo Decreto-Lei n.º 26/2008, de 22 de Fevereiro.

tinham aderido a este regime 7.425 indivíduos, estando o FCR valorizado em cerca de € 9,5 milhões, beneficiando de uma rendibilidade de 7,54% no último ano.

### 12.9.2 – Comportamento dos mercados financeiros em 2009

A crise que se havia disseminado nos mercados financeiros em 2008<sup>1</sup> atinge, 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 desenvolvidas, 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. Nos EUA o déficit público quase duplicou de 2008 para 2009 (de 6,7% para 12,9%) e a dívida pública atingiu os 84,3% do PIB. Na Zona Euro o déficit mais do que triplicou (de 1,9% para 6,3%) e a dívida pública atingiu os 79% do PIB.

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 que se fez sentir nos mercados financeiros internacionais em 2008. Em reflexo disso, o índice *MSCI World Developed*<sup>2</sup> valorizou-se 27,0%, ligeiramente acima do apurado pelo mesmo índice para a Zona Euro (26,4%) e para os países do G7 (24,3%). O *MSCI All Country World Index*<sup>3</sup>, que agrega mercados desenvolvidos e mercados emergentes, apresentou um aumento de 31,5%, em consequência de uma melhor performance dos mercados asiáticos. O PSI 20, que agrega as maiores empresas cotadas em Portugal, valorizou-se 33,5%<sup>4</sup>. Entretanto, grande parte destes mercados não tem mantido a tendência de recuperação, registando quebras em 2010, mantendo-se uma relativa falta de confiança na capacidade dos mercados regressarem aos níveis de antes da crise.

No mercado da dívida pública assistiu-se a uma subida generalizada nas taxas de juro nas maturidades mais longas, depois dos mínimos observados no final de 2008, com a *yield* do *Treasury* a 10 anos a subir de 2,22% para 3,84% e o *Bund* a 10 anos de 2,95% para 3,40% até 31 de Dezembro de 2009<sup>5</sup>. A subida das taxas de juro na Zona Euro foi influenciada pelo aumento dos prémios de risco dos países periféricos, cuja sustentabilidade das finanças públicas centrou o foco das atenções dos mercados. Países como a Grécia, a Itália, a Irlanda, a Espanha e Portugal sofreram, desde 2008, aumentos substanciais do diferencial das taxas de juro face às *yield* do *Bund*, que se situavam, no final de 2009, em valores bem acima dos verificados até 2007. No que concerne às taxas de rendibilidade dos títulos da dívida pública, verificaram-se diferenças significativas entre os vários blocos económicos, com os índices *EFFAS* a mostrarem rendibilidades (em moeda local) positivas na Zona Euro (4,4%) e no Japão (0,9%) e negativas nos EUA (-3,8%) e Reino Unido (-1,3%)<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> A deterioração da situação financeira internacional e a quebra dos mercados bolsistas globais foi desencadeada, a partir de 2007, pela crise do mercado hipotecário (*subprime*) nos EUA.

<sup>2</sup> O *Morgan Stanley Capital International World (Developed Markets)* é um índice de mercado que reúne acções de países da OCDE (Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Japão, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido, EUA) e ainda de Hong Kong e Singapura. Este tipo de Índices é, com frequência, utilizado para benchmark do desempenho dos activos. Os índices MSCI estão disponíveis em [www.msibarra.com](http://www.msibarra.com).

<sup>3</sup> O *MSCI All Country World Index*.

<sup>4</sup> Dados disponíveis em [www.euronext.com](http://www.euronext.com).

<sup>5</sup> Dados disponíveis na página do *Financial Times* ([www.ft.com](http://www.ft.com)).

<sup>6</sup> Dados do Relatório e Contas de 2009 do IGFCSS.



Os *FTSE Global Government Bond Indices*<sup>1</sup> confirmam os diferentes ritmos de recuperação, com rendibilidades negativas para os EUA (-2,8%), Canadá (-1,9%), Austrália (-1,8%) e Reino Unido (-1,1%) e positivas para a generalidade dos países europeus, com destaque para a Itália (8,4%), Finlândia (5,0%), Bélgica (4,9%) e Áustria (4,6%). Portugal apresentou uma rendibilidade de 4,2%, a França 3,0% e a Alemanha 1,9%.

Em 2009, de acordo com dados da OCDE<sup>2</sup>, 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%<sup>3</sup>. 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<sup>4</sup>. Os fundos de pensões públicos<sup>5</sup> observaram uma forte recuperação da performance em 2009, 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.

### 12.9.3 – Fundos Próprios e Resultados Líquidos

O Quadro XII.128 apresenta a evolução dos Fundos Próprios e dos Resultados Líquidos do IGFCSO em 2008 e 2009. Refira-se que o Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio, autonomiza o património do FEFSS do património do Instituto<sup>6</sup>, pelo que, desde 2007, são apresentadas demonstrações financeiras separadas. Dada a sua vocação e actividade, os valores apurados para o Instituto são muito próximos dos obtidos para o FEFSS.

**Quadro XII.128 – SS – Evolução dos Fundos Próprios e dos Resultados Líquidos**

(em milhares de euros)

	2008	2009	Δ 2009/08
<b>Fundos Próprios</b>	<b>8.339.139,6</b>	<b>9.406.643,5</b>	<b>12,8%</b>
Fundos próprios (FEFSS)	8.338.927,9	9.406.420,3	12,8%
<b>Resultado Líquido do Exercício</b>	<b>(313.230,8)</b>	<b>551.508,1</b>	<b>276,1%</b>
Resultado Líquido do Exercício (FEFSS)	(313.225,9)	551.496,7	276,1%

Fonte: Relatórios de Gestão do IGFCSO e FEFSS.

A 31 de Dezembro de 2009, os Fundos Próprios do IGFCSO atingiram cerca de € 9.406,6 milhões, reflectindo um crescimento de 12,8% (mais € 1.067,5 milhões) face aos € 8.339,1 milhões registados

<sup>1</sup> Dados disponíveis na página do *Financial Times* ([www.ft.com](http://www.ft.com)).

<sup>2</sup> Cfr. *“Pension Market in Focus”*, OCDE, Julho de 2010.

<sup>3</sup> Esta exposição a acções foi a razão principal que explica a magnitude das quebras e das recuperações no valor dos fundos de pensões dos vários países.

<sup>4</sup> Englobando situações muito distintas, desde um máximo de 129,8% do PIB na Holanda a um mínimo de 2,2% do PIB na Coreia do Sul e Luxemburgo. Em Portugal o peso apresentado foi de 13,4% do PIB.

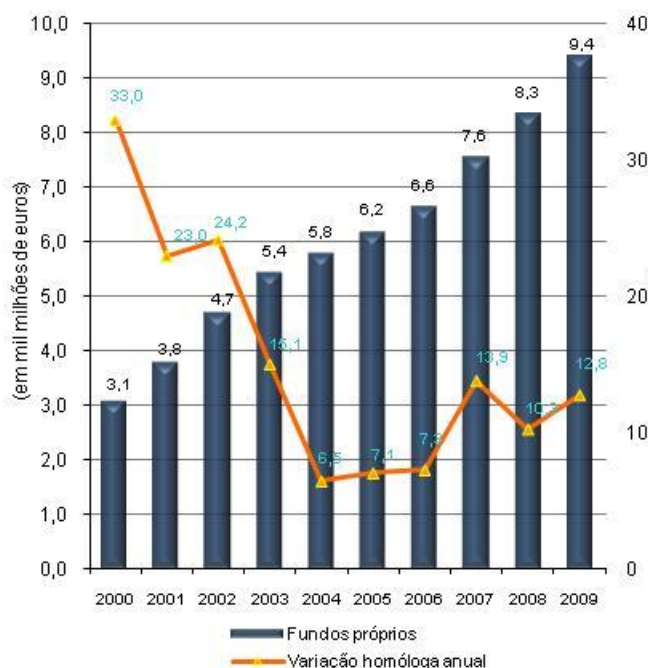
<sup>5</sup> No original, *“Public Pension Reserve Funds (PPRFs)”*.

<sup>6</sup> Embora aquele continue a fazer parte deste, de acordo com o n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio.

em 2008. Para este aumento contribuíram os resultados apurados no exercício, que atingiram os € 551,5 milhões, e a evolução do Património Adquirido, reforçado em cerca de € 516,0 milhões com as transferências obtidas do IGFSS, sendo € 124,3 milhões referentes aos saldos anuais do sistema Previdencial (componente Repartição), € 3,8 milhões obtidos com a alienação de imóveis<sup>1</sup>, € 385,4 milhões respeitantes a uma parcela das quotizações dos trabalhadores<sup>2</sup> e € 2,5 milhões relativos ao FAC.

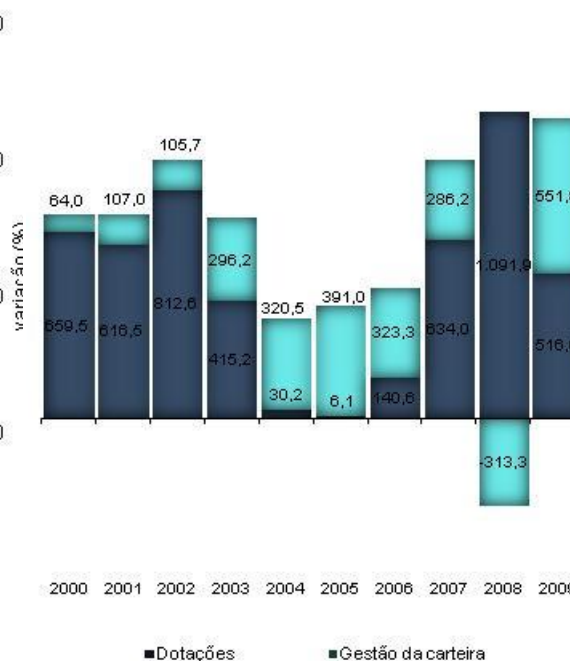
A evolução dos Fundos Próprios e do valor acrescentado ao FEFSS na última década são apresentadas, respectivamente, nos Gráficos XII.20 e XII.21.

**Gráfico XII.20 – SS – Evolução dos Fundos Próprios do IGFSS (em volume e %)**



Fonte: IGFSS.

**Gráfico XII.21 – SS – Valor acrescentado ao FEFSS (em € milhões)**



Fonte: IGFSS.

No ano 2000, os Fundos Próprios do IGFSS valiam € 3.088,1 milhões. Até 2003, embora revelando uma tendência de desaceleração do crescimento relativo, continuaram a apresentar aumentos absolutos substanciais, sempre superiores a € 700 milhões por ano, fruto, fundamentalmente, das transferências financeiras efectuadas pelo SSS, provenientes dos saldos excedentários de execução orçamental do sistema Previdencial (componente Repartição), mas também dos resultados da gestão de activos do FEFSS. Nos anos de 2004 e 2005 as dotações para o Fundo foram praticamente nulas (€ 30,2 e € 6,1 milhões, respectivamente) pelo que o menor crescimento demonstrado pelos fundos próprios foi suportado pelo valor acrescentado pela gestão da carteira. Em 2006 iniciou-se uma nova fase de expansão nos montantes transferidos para o FEFSS, atingindo o valor máximo em 2008, com

<sup>1</sup> Previstas no n.º 2 do artigo 32.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro (LOE para 2008) e no n.º 2 do artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro (Lei de bases da Segurança Social).

<sup>2</sup> Previstas nos n.ºs 1 e 3 do artigo 91.º da Lei n.º 4/2007 e no n.º 1 artigo 32.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.



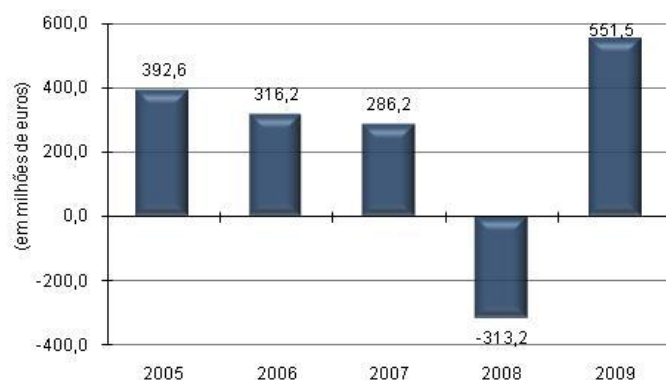


com  
D. J. Santos  
mccbj

€ 1.091,9 milhões. No entanto, dada a perda de valor gerada pela gestão de activos nesse ano (- € 313,3 milhões), foi o ano de 2009 a apresentar a maior subida absoluta dos fundos próprios, beneficiando das transferências (cerca de € 516,0 milhões) e da valorização recorde dos activos sob gestão (€ 551,8 milhões).

No Gráfico XII.22 são apresentados os Resultados Líquidos do IGFSS do último quinquénio:

Gráfico XII.22 – SS – Evolução dos Resultados líquidos do IGFSS



Fonte: IGFSS

Os Resultados Líquidos do IGFSS são o produto da sua actividade anual, ou seja, da gestão de fundos em regime de capitalização. No ano de 2005 atingiram € 392,6 milhões, diminuindo progressivamente nos anos seguintes: menos 19,5% em 2006 (cerca de 316,2 milhões) e menos 9,5% em 2007 (cerca de 286,2 milhões), sendo que em 2008 foram negativos em € 313,2 milhões. O ano de 2009 vem inverter esta tendência, apresentando o melhor resultado do quinquénio (€ 551,5 milhões), que supera em cerca de 76,1% os montantes perdidos no ano de 2008<sup>1</sup>.

## 12.9.4 – Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)<sup>2</sup>

### 12.9.4.1 – Composição da carteira

O FEFSS foi criado em 1989 com uma dotação inicial de cerca de € 216 milhões. Ao longo do ano de 2009, recebeu, por via das dotações previstas na lei, cerca de € 516,0 milhões, atingindo, a 31 de Dezembro, cerca de € 9.406,7 milhões, que correspondiam a aproximadamente 5,6% do PIB português<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. mais à frente ponto 12.9.3.4 – *Valor acrescentado pela Gestão*, onde se desagregam os resultados do FEFSS.

<sup>2</sup> O FEFSS, bem como o IGFSS, foram objecto de uma auditoria do TC com referência a 2008. O Relatório de Auditoria n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt), é relevante para a análise deste ponto.

<sup>3</sup> Considerando o valor de M€ 167.652,3 para o PIB (preços correntes, base 2006 - INE, Contas Nacionais Anuais, actualização de 8 de Setembro de 2010, disponível em [www.ine.pt](http://www.ine.pt)).

O Quadro XII.129 mostra a evolução, entre 2007 e 2009, das aplicações do FEFSS por classes de activos<sup>1</sup>.

**Quadro XII.129 – SS – Estrutura da Carteira entre 2007 e 2009**

(em euros)

Descrição	2007	2008	2009	Δ 08/07	Δ 09/08
Dívida Pública Nacional (a)	(1)3.773.888.572,6	4.661.425.653,1	4.756.259.521,5	23,5%	2,0%
Dívida Pública Estrangeira (c)	1.324.274.551,8	1.435.046.992,5	2.187.933.214,8	8,4%	52,5%
Dívida Privada (c)	198.115.555,5	355.597.370,7	(2)382.852.715,5	79,5%	7,5%
Acções (b)	1.562.629.595,0	1.385.354.998,6	1.611.589.990,2	(11,3%)	16,3%
Fundos de Investimento Mistos	0,0	0,0	0,0		
Imobiliário	242.272.149,5	246.073.347,7	216.832.274,8	1,6%	(11,9%)
Reserva Estratégica (b)	239.226.027,7	166.001.229,1	213.605.883,1	(30,6%)	28,7%
Liquidez (d)	219.804.291,8	89.218.677,8	37.009.894,3	(59,4%)	(58,5%)
Provisões e Imposto a receber	26.602,4	100.352,5	575.036,6	277,2%	473,0%
<b>Total FEFSS</b>	<b>7.560.237.346,4</b>	<b>8.338.818.622,1</b>	<b>9.406.658.530,7</b>	<b>10,3%</b>	<b>12,8%</b>

(1) Este valor representa 49,9% do Fundo. Para efeito de cumprimento dos limites regulamentares, contabilizam-se também € 40,0 milhões em CEDIC aqui incluídos na classe Liquidez.

(2) Inclui o Fundo de Tesouraria GLD SCH EUR LQRES M+, que é um instrumento do mercado monetário utilizado em combinação com contratos de futuros sobre a obrigação Japonesa a 10 anos. Este fundo não investe apenas em dívida pública, sendo classificado como dívida privada para efeitos do cumprimento dos limites regulamentares. Obedece ao código de conduta IMMFA e tem *rating* AAA.

(a) Inclui juros corridos. As emissões da Dívida Garantida não emitida pelas Administrações Públicas fazem parte do grupo Dívida Pública Nacional.

(b) Inclui o valor nominal dos futuros e, em 2009, as valias potenciais de *forwards*.

(c) Inclui juros corridos e, em 2009, as valias potenciais de *forwards*.

(d) Já deduzida dos depósitos em margens afectas à réplica de investimentos em acções feitos através de contratos de futuros.

Fonte: IGFCSS.

Da observação do Quadro XII.129, complementada com a informação constante dos Relatórios de Actividades do IGFCSS, conclui-se o seguinte:

- ◆ Em 2009, o montante aplicado em Dívida Pública Nacional<sup>2</sup> cresceu 2,0% (23,5% em 2008), baixando para 50,6% do total (55,9% em 2008), representando mais € 94,8 milhões. Na Dívida Pública Estrangeira deu-se o maior crescimento relativo da carteira (52,5%, que compara com 8,4% em 2008), fazendo-a atingir 23,3% dos activos do FEFSS (17,2% em 2008), traduzido num acréscimo de € 752,8 milhões. A Dívida Privada, depois de um reforço de € 157,5 milhões em 2008, apresentou um acréscimo de 7,5% em 2009<sup>3</sup>. No total, a classe de activos de

<sup>1</sup> Conjugando as tipologias de activos consideradas na Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro, com a metodologia de análise seguida pelo Instituto nos seus últimos Relatórios de Actividades.

<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.

<sup>3</sup> Estas variações na carteira devem ser analisadas tendo em conta as opções tomadas (e respectivas alterações) na classificação dos activos. No Relatório e Contas de 2009, para efeitos da desagregação da estrutura de investimentos do FEFSS por regiões, o Fundo de Tesouraria GLD SCH EUR LQRES M+ encontra-se incluído na dívida pública Japonesa, o que, a considerar-se, originaria uma taxa de variação mais elevada para a componente de dívida pública estrangeira (70,5%), enquanto que a componente de dívida privada apresentaria um decréscimo de 65,0%. No mesmo Relatório, para efeitos do cumprimento dos limites regulamentares, considera-se como fundo de dívida privada estrangeira, o mesmo acontecendo no âmbito dos reportes trimestrais de evolução da carteira enviados ao Tribunal.



Rendimento Fixo<sup>1</sup> 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 (mais 99,4%) e do Japão (mais 66,8%)<sup>2</sup>. Estas proporções representam uma opção estratégica por activos de menor risco (a dívida privada tem como tecto regulamentar 40% da carteira, as acções 25% e o imobiliário 10%) tendo em conta a obrigatoriedade de deter 50% da carteira em dívida pública portuguesa;

- ◆ A classe de Rendimento Variável<sup>3</sup>, representou 17,1% do FEFSS, acima dos 16,6% de 2008, mas ainda longe dos 20,7% de 2007, significando, em termos absolutos, de € 226,2 milhões (mais 16,3%). Relativamente a 2008, manteve-se o desinvestimento na Europa excepto activos em GBP<sup>4</sup> (menos 15,2%, para € 290,9 milhões), reforçando-se a carteira em acções do Reino Unido (mais 64,5%, cerca de € 86,1 milhões) e dos EUA (mais 24,9%, quase € 181,1 milhões); No mercado japonês, o crescimento foi ligeiro (6,2%), para € 193,2 milhões. Face ao contexto de recuperação da generalidade das cotações das acções nos mercados alvo de investimento, o aumento da sua rendibilidade teve um forte impacto na revalorização das carteiras dos fundos de pensões que privilegiavam estes investimentos, e como tal, também no FEFSS que, depois de em 2008 ter reforçado, em plena crise, o investimento em acções, para manter a alocação estratégica definida, adoptou, a partir do segundo semestre de 2009, um modelo de alocação flexível, indexada ao índice EFFAS para Portugal (> 1 ano), revisto trimestralmente. Refira-se que a gestão do FEFSS apenas efectua investimento directo em acções na Europa, recorrendo, nos outros mercados, a produtos indexados e a futuros;
- ◆ A carteira de 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 FEFSS. Destes, € 24,6 milhões respeitam a imóveis<sup>5</sup> e € 192,2 milhões a unidades de participação em Fundos de Investimento Imobiliário (FII)<sup>6</sup>. Para além dos montantes entregues relativos a compromissos já assumidos<sup>7</sup> o FEFSS investiu mais € 1,1 milhões no FII FEI Caixagest Imobiliário Internacional, o fundo que, em 2008, ficou com a participação que o FEFSS tinha em dois outros fundos sediados no território *offshore* da Ilha de Jersey e cujo regulamento contempla investimentos nesses territórios<sup>8</sup>. Só este fundo apresentava, no fim de 2009, menos valias acumuladas para o FEFSS de € 15,6 milhões, embora existam FII cuja carteira de activos se centra no território nacional que apresentam mais valias acumuladas, como o FII Office Park Expo (quase € 9,5 milhões). Entretanto, a 31 de Dezembro de 2009, o Instituto tinha compromissos assumidos para reforço de posições de € 5,3 milhões, entre o Curzon Capital

<sup>1</sup> Corresponde à soma dos investimentos em Dívida Pública (Nacional e Estrangeira) e em Dívida Privada, no Quadro XII.129, incluem os Juros Corridos e o valor nocional dos Futuros.

<sup>2</sup> No final de 2009, representavam, conjuntamente, 18,3% do FEFSS.

<sup>3</sup> Corresponde à classe de Acções no Quadro XII.129 e inclui o valor nocional dos Futuros.

<sup>4</sup> Libras Britânicas.

<sup>5</sup> O edifício do *Taguspark* (€ 16,4 milhões) e do Hospital de Cascais (€ 8,2 milhões), que mantêm o valor da reavaliação adoptada para o balanço de 31 de Dezembro de 2006.

<sup>6</sup> Menos 13,2% que em 2008.

<sup>7</sup> No FII Curzon Capital Partners II e FII ING Retail Property Partnership Southern Europe, cfr. nota 8.2.39.3. do Anexo às Demonstrações financeiras de 2009 do FEFSS.

<sup>8</sup> Veja-se a este propósito o relatado no Parecer do TC sobre a CSS de 2008, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt) e no Relatório de Auditoria n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

Partners II (€ 1,3 milhões), o ING Retail Property Partnership Southern Europe (€ 1,7 milhões) e o PREFF (€ 2,3 milhões)<sup>1</sup>;

- ◆ A classe de activos denominada de Reserva Estratégica<sup>2</sup>, incluía, a 31 de Dezembro de 2009, € 172,6 milhões em acções da *Portugal Telecom*, cerca de € 15,5 milhões em acções da *Zon-Multimédia*, aproximadamente € 19,7 milhões na participação da *Finpro* e € 6,2 milhões em acções da *Transurban Group*. Em 2009 passou a considerar-se também as valias potenciais de *forwards* efectuados para cobertura do risco cambial dos investimentos da classe, que apresentavam um valor negativo de cerca de € 365,3 mil<sup>3</sup>. Face a 2008, deu-se também a adição de 86.252 acções da *Transurban Group* por via do recebimento de dividendos em espécie. Depois de perder 30,6% do valor em 2008, este grupo de activos, pouco diversificados, beneficiou, em 2009, das valorizações em bolsa da *Portugal Telecom*, da *Zon* e da *Transurban*, representando agora 2,3% do FEFSS (um aumento de 28,7%, para € 213,6 milhões);
- ◆ Consideradas, conjuntamente, as aplicações em Acções, na Reserva Estratégica e no Imobiliário, mais atractivas em termos de rentabilidade, mas com um grau de risco associado superior, mantiveram uma relativa estabilidade no peso da carteira, representando 21,7% do Fundo em 2009, apenas mais uma décima que em 2008;
- ◆ Finalmente, o montante considerado como Liquidez<sup>4</sup> diminuiu sistematicamente, de € 219,8 milhões, em 2007, para € 89,2 milhões, em 2008, fixando-se em € 37,0 milhões em 2009, valor que equivalia a apenas 0,4% da carteira do FEFSS.

#### 12.9.4.2 – Cumprimento dos limites regulamentares

Os limites à composição da carteira de activos do FEFSS, bem como as operações autorizadas e níveis de risco a respeitar, estão definidos no Regulamento de Gestão do Fundo (Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro), com o propósito geral de “(...) *optimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos do FEFSS (...)*”<sup>5</sup>. Podem fazer parte do FEFSS activos com origem na UE ou na OCDE.

Apresentam-se, no Quadro XII.130, os dados relativos ao cumprimento dos limites regulamentares<sup>6</sup> impostos pelo referido Regulamento.

<sup>1</sup> Para além destes fundos classificados na classe de Imobiliário, tem ainda compromissos assumidos de € 7,0 milhões no *FEI New Energy Fund*, (entregou € 2,5 milhões em 2009) que se encontra classificado como Fundo de Tesouraria e diluído na componente de Liquidez da carteira.

<sup>2</sup> A Reserva Estratégica foi uma classe de activos introduzida pela Portaria n.º 1557-B/2002, de 30 de Dezembro, e, de acordo com o n.º 2 do artigo 4.º do actual Regulamento de Gestão do FEFSS, é formada por participações de longo prazo no capital de sociedades que representem interesses estratégicos do Estado Português ou constituam uma vertente complementar de investimento para a carteira, com um perfil temporal mais longo e com uma expectativa de rentabilidade superior.

<sup>3</sup> Relativos a um contrato de *forward* EUR-AUD, que visa cobrir o risco cambial do investimento na *Transurban Group*, cotado em dólares australianos (AUD).

<sup>4</sup> Inclui depósitos à ordem, fundos de tesouraria, depósitos a prazo, CEDIC, bilhetes do tesouro, subtraindo-se o valor dos Futuros – exposição nocional (depósitos em margens afectas à réplica de investimentos em acções feitos através de contratos de futuros) que é incluído na classe de Acções e as valias potenciais de *forwards* incluídas nas classes a que respeitam os activos cujo risco cambial se pretende efectuar a cobertura.

<sup>5</sup> Cfr. preâmbulo da Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro.

<sup>6</sup> O anterior Regulamento (Portaria n.º 1557-B/2002) definia um tecto máximo de 20% para Fundos de Investimento, não diferenciando a sua tipologia. O novo Regulamento de Gestão do FEFSS limita a um máximo de 10% os Fundos de Investimento Mistos, sendo os restantes fundos classificados de acordo com a natureza dos activos detidos: os Fundos de Investimento em Acções passam a contar para o limite máximo de 25% aplicado a acções e activos equiparados e os



Quadro XII.130 – SS – FEFSS – Cumprimento dos limites regulamentares em 2009

(em euros)

Descrição	Valor a 31/12/2009	Peso na Carteira	Limites Regulamentares	Artigo
Dívida Garantida pelo Estado Português	4.756.259.521,5	50,6%	Mínimo de 50%	Artigo 4.º, n.º 3, a)
Dívida Privada	392.363.170,2	4,2%	Máximo de 40% e rating mínimo de BBB-/Baa3	Artigo 4.º, n.º 3, b)
Acções	1.611.589.990,2	17,1%	Máximo de 25%	Artigo 4.º, n.º 3, c)
Fundos de Investimento Mistos	0,0	0,0%	Máximo de 10%	Artigo 4.º, n.º 3, d)
Imobiliário	216.832.274,8	2,3%	Máximo de 10%	Artigo 4.º, n.º 3, e)
Reserva Estratégica	213.971.137,6	2,3%	Máximo de 5%	Artigo 4.º, n.º 3, f)
Exposição a Moeda Estrangeira	726.331.145,7	7,7%	Máximo de 15% de exposição, não coberta, a moeda estrangeira com curso legal em países da UE ou da OCDE	Artigo 4.º, n.º 3, g)
Derivados	1.017.533.189,0	10,8%	Máximo de 100%	Artigo 10.º, n.ºs 1 e 2

Fonte: IGFCSS.

A informação fornecida pelo IGFCSS mostra que, a 31 de Dezembro de 2009, se cumpriam os actuais limites regulamentares para a composição da carteira do FEFSS. A análise da adequação desses limites aos objectivos e tipologias de activos utilizados na carteira e ao aumento da complexidade dos produtos financeiros disponibilizados pelos mercados foi desenvolvida no âmbito da Auditoria Integrada ao IGFCSS<sup>1</sup>.

Assim, os montantes aplicados em Dívida Pública Portuguesa (ou outra garantida pelo Estado português) superava em 0,6 p.p. o limite mínimo de 50% da carteira, enquanto os títulos representativos da Dívida Privada continuavam a ter pouca representatividade, apenas 4,2% do total, longe dos 40% permitidos.

Em Acções (ou activos de idêntica natureza) estavam aplicados quase € 1.611,6 milhões (17,1% do FEFSS), aquém do máximo estipulado de 25%. Na componente de Reserva Estratégica estavam investidos cerca de € 214,0 milhões (2,3% do total), menos de metade do montante limite. Em Fundos de Investimento Mistos, cujo tecto é de 10% da carteira, não se encontrava classificado qualquer activo.

Em activos imobiliários (Imobiliário no Quadro XII.130) encontravam-se investidos € 216,8 milhões, 2,3% do total da carteira, menos de 1/4 do valor máximo permitido (10%).

A parcela com exposição, não coberta, a moeda estrangeira ascendia a € 726,3 milhões, o que corresponde a 7,7% da carteira, pouco mais de metade do limite estipulado (15%).

O Regulamento de Gestão permite a utilização de produtos derivados para cobertura do risco até ao montante do valor líquido global do FEFSS. Os montantes aplicados em Futuros ascenderam a € 1.017,5 milhões (em valor notional), o que corresponde a 10,8% do FEFSS. Por outro lado, 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 FEFSS.

Fundos de Investimento Imobiliário contam para o limite máximo de 10% referente a investimentos em activos imobiliários.

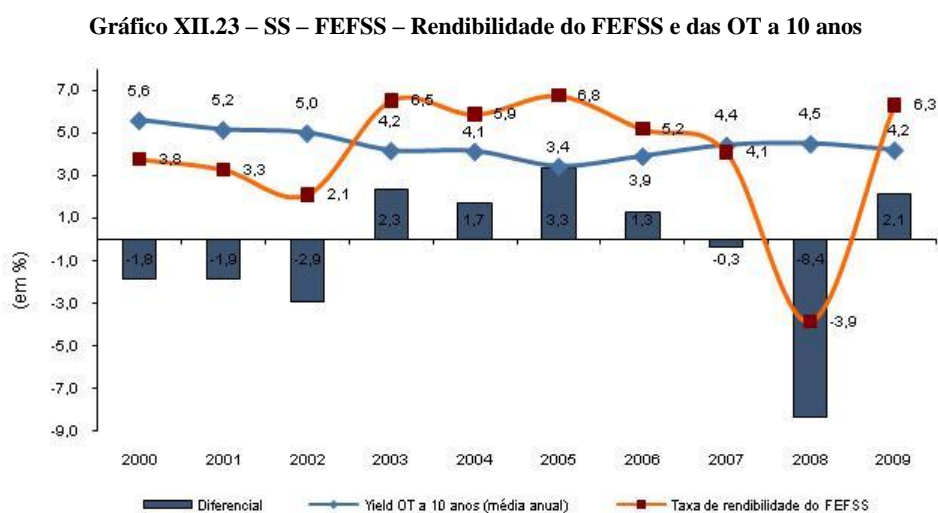
<sup>1</sup> Relatório de Auditoria n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

No que respeita a diversificação da carteira, o Regulamento estabelece que “(...) a aplicação de valores em títulos emitidos por uma entidade ou as operações realizadas com a mesma contraparte não pode ultrapassar 20% dos respectivos capitais próprios nem 5% do activo do Fundo.”<sup>1</sup>. Excluindo os produtos indexados, diversificados por natureza, as maiores posições directas estão em títulos que fazem parte da Reserva Estratégica (10,0% da *Finpro*, 2,3% da *Portugal Telecom* e 1,2% da *Zon-Multimédia*<sup>2</sup>), sendo também estes títulos que tem maior peso no FEFSS (*Portugal Telecom* 1,9%<sup>3</sup> e *Finpro* 0,2%).

Referência final para o facto do *New Energy Fund (NEF)*<sup>4</sup> continuar classificado como fundo de tesouraria, o que, em termos de classes de activos, o coloca na Liquidez. Note-se que o seu regulamento de gestão prevê investimentos nos PALOP.

### 12.9.4.3 – Evolução da rendibilidade e risco

No Gráfico XII.23 apresenta-se a evolução da taxa de rendibilidade do FEFSS<sup>5</sup> e do *yield* médio anual das Obrigações do Tesouro portuguesas entre 2000 e 2009.



Fonte: IGFCSS; Banco de Portugal, Relatório Anual de 2009.

<sup>1</sup> Cfr. n.º 4 do artigo 4.º da Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro.

<sup>2</sup> No caso da *Portugal Telecom* e *Zon-Multimédia* as posições somam as participações detidas nas classes de activos Reserva Estratégica e Acções.

<sup>3</sup> Peso obtido por soma das participações através das classes de activos Reserva Estratégica e Acções.

<sup>4</sup> Fundo Especial de Investimento (FEI) fechado com maturidade de 10 anos não harmonizado. Iniciou a sua actividade em Novembro de 2007 com um capital inicial de 25 milhões a que correspondiam 501 Unidades de participação, prevendo novas subscrições trimestrais. Tem por objectivo realizar investimentos directos em projectos de energias renováveis.

<sup>5</sup> Apurada pelo método *TWRR* (*Time Weighted Rate of Return*), numa base diária e por classes de activos. Em 2006, o IGFCSS procedeu a alterações nas taxas de rendibilidade passadas, uniformizando a metodologia de cálculo e corrigindo valores relativos à carteira, com efeitos residuais a partir de 2001. O sistema informático de gestão de activos foi substituído em 2002, por apresentar limitações ao nível das funcionalidades disponibilizadas (Cfr. Parecer sobre a CGE/2006, Volume II, pág. 284 e seguinte, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)). As rendibilidades anteriores a 2000, fornecidas nos Relatórios de Actividades do FEFSS, foram apuradas com base em valores de aquisição, pelo que não são directamente comparáveis.



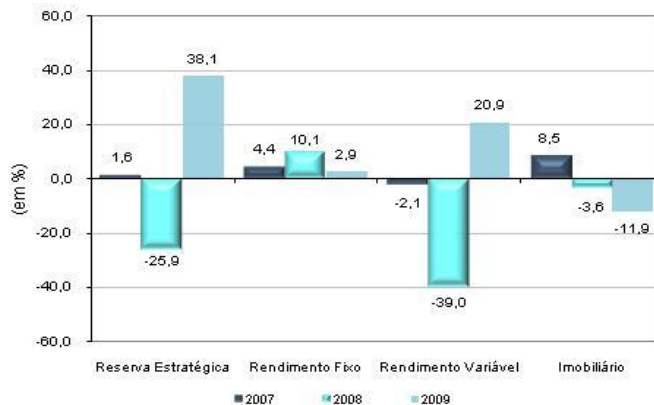
Em 2000, a taxa de rendibilidade nominal do FEFSS foi de 3,8%, descendo para um mínimo relativo de 2,1% em 2002. Nos três anos seguintes registaram-se rendibilidades mais elevadas, atingindo o valor mais alto em 2005, com 6,8%. Em 2006, a rendibilidade caiu para 5,2%, mantendo-se a tendência em 2007, ano em que se ficou pelos 4,1%. A quebra dos mercados de acções em 2008, mantendo a gestão do FEFSS a mesma alocação estratégica, levou à primeira rendibilidade negativa da sua história (-3,9%). Em 2009, as cotações recuperaram parte da quebra anterior e o FEFSS obteve uma rendibilidade próxima dos 6,3%.

A comparação com a *yield* das Obrigações do Tesouro portuguesas a 10 anos permite identificar a maior volatilidade do FEFSS, 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 FEFSS apresenta menor rendibilidade que as Obrigações do Tesouro (o início da primeira década deste século e entre 2007 e 2008) correspondem a períodos de acentuadas quedas nos mercados de acções, sendo a situação mais vincada 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% (quando em 2001 andava em torno dos 10%).

Finalmente, refira-se que desde a sua constituição, o FEFSS apresenta uma rendibilidade média anual de 4,44%<sup>1</sup>. O desempenho mais recente tem sido menos expressivo, com a média dos últimos 10 anos a cair para 3,92%, a dos últimos 5 anos para 3,52% e a dos últimos 3 anos a ser de apenas 2,18%.

O Gráfico XII.24 mostra o contributo de cada classe de activos para a rendibilidade do FEFSS, de 2007 a 2009<sup>2</sup>:

Gráfico XII.24 – SS – FEFSS – Rendibilidade das classes de activos do FEFSS (2007-2009)



Fonte: IGFCSS

Verifica-se que são as classes de activos que incluem títulos de rendimento variável cotados (Rendimento Variável e Reserva Estratégica) que, depois de terem gerado a rendibilidade negativa em

<sup>1</sup> Taxa Interna de Rendibilidade (TIR). Até 31/12/2000 o FEFSS estava sujeito a retenção na fonte de IRC sobre o rendimento de capitais.

<sup>2</sup> Para a parcela de Liquidez não é apresentada uma taxa de rendibilidade uma vez que o Instituto calcula a rendibilidade para o total da carteira do Fundo e por classes de activos sendo a Liquidez obtida por diferença. Como esta inclui receitas e despesas que não lhe estão directamente associadas o valor não é apresentado.

2008, alimentam a taxa de rendibilidade de 2009, beneficiando da recuperação das cotações dos títulos nos mercados accionistas:

- ◆ Depois de obter uma taxa de rendibilidade de 1,6% em 2007, com a quebra das cotações, a Reserva Estratégica apresentou, em 2008, uma rendibilidade fortemente negativa (-25,9%). Em 2009, deu-se um movimento inverso, com a valorização das participações na *Portugal Telecom* (40,4%), na *Zon-Multimédia* (16,9%) e na *Transurban Group* (33,8%), mantendo-se, ainda assim a níveis inferiores às respectivas valorizações de 2007. Apenas a participação na *Finpro* (empresa não cotada) apresentou uma quebra de 21,8%, embora os valores não sejam directamente comparáveis dado que passou de SGPS para Sociedade de Capital de Risco (SCR)<sup>1</sup>. Refira-se que destas participações só a *Transurban* e a *Finpro* foram decisões de investimento do Instituto e podem por ele ser transaccionadas no mercado. As restantes derivam de decisões da tutela e, de acordo com o regulamento de gestão, não poderão ser mobilizadas sem o seu assentimento;
- ◆ 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 do ano anterior. Nos investimentos na Europa a rendibilidade foi de 21,9% (em 2008 tinha sido de -45,2%) e nos EUA ultrapassou os 26,4% (face aos -38,1% em 2008). Só no mercado Japonês a rendibilidade se manteve ligeiramente negativa (-0,1%).

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%.

Os activos de Rendimento Fixo funcionaram em contraponto aos activos de rendimento variável e, depois de terem contribuído substancialmente para minimizar as perdas em 2008 (ao apresentarem uma rendibilidade de 10,1%), revelaram em 2009 um comportamento bem menos favorável, rendendo 2,9%, embora seja de salientar que a componente investida em títulos de dívida pública nacional (que representava 50,6% do FEFSS) 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.

Depois do aumento significativo do risco em 2008, com um forte acréscimo da volatilidade na generalidade dos mercados financeiros de destino dos investimentos<sup>2</sup>, a volatilidade do FEFSS, medida pelo desvio padrão anualizado das taxas de rendibilidade diárias, baixou em 2009, para 4,2% (face a 5,8% em 2008), mantendo-se a um nível bem mais elevado que o verificado antes de se sentirem os efeitos da crise (2,7% em 2007).

---

<sup>1</sup> De acordo com a nota 8.2.16. do Anexo às Demonstrações financeiras do FEFSS, a *Finpro* passou "(...) a adoptar os princípios contabilísticos aplicáveis às Sociedades de Capital de Risco (SCR), os quais prevêm o registo a justo valor de participações financeiras detidas por aquelas sociedades, ainda que tais participações sejam consideradas empresas do grupo e associadas, conforme previsto no artigo 5.º do Regulamento da CMVM n.º 1/2008, por modelos de fluxos de caixa descontados."

<sup>2</sup> A crise financeira começou a emergir a partir do 2.º Semestre de 2007, dando-se uma intensificação e disseminação dos seus efeitos a nível global, durante o ano de 2008.





#### 12.9.4.4 – Valor acrescentado pela gestão

No Quadro XII.131 apresenta-se a decomposição do valor acrescentado à carteira do fundo, registado nos anos de 2008 e 2009.

**Quadro XII.131 – SS – Desagregação do valor acrescentado à Carteira**

(em euros)

Descrição	2008	2009
Rendimentos	193.632.322,72	427.231.735,11
Mercado Monetário Líquido	(201.584.963,50)	45.850.332,01
Valias Realizadas (a)+(b)	(56.318.811,66)	(277.387.028,47)
(a) Mais-valias realizadas	93.434.156,71	106.125.231,66
(b) Menos-valias realizadas	(149.752.968,37)	(383.512.260,13)
Juro corrido	10.558.005,68	(5.258.488,45)
Variação das Valias potenciais	(259.525.710,71)	361.349.239,33
<b>Valor acrescentado da gestão</b>	<b>(313.239.157,47)</b>	<b>551.785.789,53</b>
<b>Dotações</b>	<b>1.091.878.789,13</b>	<b>515.995.763,09</b>
<b>Total</b>	<b>778.639.631,66</b>	<b>1.067.781.552,62</b>

Fonte: IGFCCS.

Em 2009, as transferências de cerca € 516,0 milhões em Dotações para o FEFSS correspondem a uma quebra de 52,7% face ao valor recorde de 2008 (€ 1.091,9 milhões), Assim, dos € 1.067,8 acrescentados à carteira e que constituem o maior crescimento anual absoluto de sempre, € 551,9 (51,7%) resultaram da actividade de gestão e da evolução dos mercados<sup>1</sup>, o que significa que o valor gerado superou em 76,1% o valor perdido em 2008.

Em 2009, a valorização dos activos do FEFSS, num contexto de recuperação das bolsas, reflectiu-se num substancial aumento dos rendimentos<sup>2</sup> obtidos, para cerca de € 427,2 milhões<sup>3</sup> (face a € 193,6 em 2008), numa variação das valias potenciais<sup>4</sup> de € 361,3 milhões (havam sido negativas em € 259,5 milhões em 2008) e ganhos de quase € 45,9 no mercado monetário líquido<sup>5</sup>. No entanto, as valias realizadas<sup>6</sup> líquidas (mais e menos valias somadas) resultaram num valor negativo próximo dos

<sup>1</sup> Note-se que as entradas de capital no FEFSS (Dotações) ocorrem em vários momentos ao longo do ano, passando a partir daí a contribuir para a componente de valor acrescentado decorrente das decisões de gestão da carteira de activos.

<sup>2</sup> Juros de depósitos a prazo, cupões de títulos de rendimento fixo, diferença entre juro corrido em operações de venda e operações de compra, acertos associados ao encerramento de *forwards* e dividendos de títulos de rendimento variável.

<sup>3</sup> Por exemplo, a participação na *Portugal Telecom* gerou rendimentos próximos dos € 11,8 milhões. Em rendimentos de títulos da dívida pública alemã foram cobrados € 12,9 milhões e em Obrigações do Tesouro € 157,1 milhões.

<sup>4</sup> Correspondem à variação líquida da diferença entre preço de mercado de um activo num determinado momento e o seu custo de aquisição, traduzindo o ganho ou perda que se obteria com a sua alienação ao valor corrente de mercado. Embora correspondam a uma perda ou ganho efectivo apenas quando realizada a operação, traduzem a melhor aproximação ao seu valor presente e influenciam a estratégia de rotação dos activos, de cobertura do risco e a liquidez do Fundo.

<sup>5</sup> Juros de depósitos à ordem, ajustes diários em contratos de futuros (mais e menos-valias) e despesas/receitas diversas (comissões de gestão do IGFCCS, algumas comissões de intermediários, etc.).

<sup>6</sup> Diferenças líquidas entre o preço de venda e o custo de aquisição dos títulos.

€ 277,4 milhões (um agravamento face aos € 56,3 negativos de 2008) e os juros corridos<sup>1</sup> também contribuíram negativamente com quase € 5,3 milhões.

Desde a constituição do FEFSS, os rendimentos e valias geradas ascendem a € 2.584,3 milhões, cerca de 27,5 % do seu valor a 31 de Dezembro de 2009, o que, como foi referido, traduz uma rendibilidade anual de 4,44%.

#### 12.9.4.5 – Cobertura das despesas previsíveis com Pensões

O Quadro XII.132 apresenta a evolução, entre 2007 e 2009, dos rácios que relacionam o valor do FEFSS com as Pensões pagas pelo Subsistema Previdencial e com o total das Pensões pagas pela Segurança Social no âmbito dos diversos regimes, cuja análise permite aferir do desempenho face ao consagrado no n.º 1 do artigo 91º da Lei n.º 4/2007<sup>2</sup>, de 16 de Janeiro, que consiste em assegurar a cobertura das despesas previsíveis com pensões por um período mínimo de dois anos.

**Quadro XII.132 – SS – Evolução dos Rácios de cobertura das Pensões pelo FEFSS**

(em milhões de euros)

	2007	2008	2009	Δ 09/08 (%)
Valor do FEFSS (FEFSS)	7.560,2	8.338,8	9.406,7	12,8
Pensões do Sistema Previdencial (Pensões SP)	8.885,7	9.470,9	9.987,7	5,5
<b>Total das Pensões</b>	<b>12.113,1</b>	<b>12.818,2</b>	<b>13.464,7</b>	<b>5,0</b>
<b>FEFSS/Pensões SP</b>	<b>85,1%</b>	<b>88,0%</b>	<b>94,2%</b>	
<b>FEFSS/Total das Pensões</b>	<b>62,4%</b>	<b>65,1%</b>	<b>69,9%</b>	

Fonte: CSS 2009; Relatório e Contas de 2009 do IGCSS.

Da análise do quadro anterior salienta-se o seguinte:

- ◆ O grau de cobertura das Pensões do Sistema Previdencial pelo FEFSS 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<sup>3</sup> meses de Pensões. No que respeita ao total das Pensões, deu-se uma progressão de 62,4% em 2007 para 69,9% em 2009, o que correspondia à despesa com 8,4 meses<sup>4</sup>. Apesar desta sistemática evolução, ainda se encontra algo distante a meta referida na Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, que é de 24 meses;
- ◆ Tal como tem acontecido nos últimos anos, o valor do FEFSS cresceu a um ritmo superior ao verificado nas despesas com Pensões: enquanto o total das Pensões cresceu 5,0% (e as do

<sup>1</sup> Diferença entre o juro corrido dos títulos em carteira na data n e o juro corrido dos títulos em carteira na data n-1.

<sup>2</sup> Entretanto o Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro (quadro genérico do financiamento do sistema da segurança social) vem, no n.º 2 do artigo 16.º (cujo título é *“Objectivos da capitalização pública de estabilização”*), determinar que *“O sistema previdencial capitalização, nos termos do n.º 1 do artigo 91.º da Lei de Bases, deve garantir [sublinhado nosso], através de reservas acumuladas no Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, um montante equivalente ao pagamento de pensões aos beneficiários por um período mínimo de dois anos”*.

<sup>3</sup> 0,942\*12=11,3.

<sup>4</sup> 0,699\*12=8,4.



Sistema Previdencial 5,5%)<sup>1</sup> o Fundo cresceu 12,8%, ritmo que, desde 2003, só havia sido superado em 2007 (13,9%).

## 12.9.5 – Análise da gestão do FEFSS e perspectivas futuras<sup>2</sup>

Depois de, em 2008, a crise financeira internacional ter atingido o seu pico, em 2009, os investidores beneficiaram da revalorização generalizada das cotações das acções. O FEFSS recebeu mais € 516,0 milhões de dotações para gerir, mantendo-se, no essencial, as limitações de recursos humanos<sup>3</sup> e de natureza técnica<sup>4</sup>, objecto de desenvolvimento no Relatório de Auditoria n.º 29/2010.

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 aconteceu porque se manteve a 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 obtiveram valorizações relevantes, enquanto os FII apresentaram menos valias substanciais.

Recorrendo às suas competências internas, o IGFCCS desenvolveu e implementou (no segundo semestre de 2009) uma nova metodologia de gestão da carteira que mantém a utilização de um *benchmark* constituído por índices representativos de cada classe de activos por cada bloco geográfico de investimento mas que faz variar, no início de cada trimestre, o peso alvo de cada classe, através da sua indexação ao índice EFFAS Portugal (> 1 ano). A indexação pode variar entre os 50% e os 100% e visa ligar o risco do FEFSS ao risco de uma carteira representativa de dívida pública Portuguesa.

Merece referência o facto de existirem índices no *benchmark* para a dívida pública portuguesa e para dívida da OCDE (o índice EFFAS a mais de um ano relativo a cada espaço geográfico alvo: Portugal, Zona Euro, EUA, Japão e Reino Unido) e para as acções (índices de acções de cada espaço geográfico) mas não para as restantes componentes da carteira sob gestão (imobiliário, reserva estratégica e dívida privada) que representavam uma parte relevante da carteira no final de 2009.

O desempenho de alguns dos principais fundos de pensões públicos, pode ser observado nos Gráficos seguintes:

<sup>1</sup> Em desaceleração face ao crescimento verificado em 2008 (5,8% e 6,6% respectivamente).

<sup>2</sup> A avaliação da gestão do FEFSS, no triénio de 2006-2008, foi objecto de desenvolvimento no Relatório de Auditoria n.º 29/2010 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>3</sup> O IGFCCS não dispõe de recursos humanos aptos a gerir as classes de Imobiliário, Dívida Privada e *Small Caps*.

<sup>4</sup> Por exemplo, no que concerne ao serviço de custódia de títulos e risco de contraparte.

**Gráfico XII.25 – SS – Rendibilidade nominal dos fundos de pensões públicos (%)**



**Gráfico XII.26 – SS – Rendibilidade média dos últimos 5 anos dos fundos de pensões públicos (%)**



Fonte: OCDE, Pension Markets in Focus, Julho 2010.

Fonte: OCDE, Pension Markets in Focus, Julho 2010.

O Gráfico XII.25 mostra que os fundos cuja carteira privilegia as acções foram os que sofreram as maiores quebras em 2008 e, com a recuperação destes mercados, os que apresentaram maiores taxas de rendibilidade em 2009<sup>1</sup>. Por outro lado, os fundos de pensões que investem esmagadoramente em títulos da dívida pública (Bélgica, Espanha e EUA) apresentam rendibilidades estáveis em ambos os anos, reflectindo uma estratégia mais conservadora que, na actual circunstância, lhes permitiu uma melhor performance no biénio<sup>2</sup>.

Em 2008, o FEFSS registou as menores perdas (-3,9%) de entre os fundos que perderam valor, obtendo uma rendibilidade de 6,3% em 2009. Exceptuando os casos dos países que investem quase exclusivamente em dívida pública e o México, é o que apresenta o segundo melhor desempenho no biénio, apenas superado pelo fundo da Polónia. Este resultado é consentâneo com as diferenças de peso das acções nas carteiras dos vários fundos.

Neste período, embora mais de 90% das entradas líquidas de capital nos fundos tenha sido investido em activos de rendimento fixo (dívida pública), o FEFSS (e também o fundo Japonês) efectuaram uma estratégia contra-cíclica, continuando a comprar acções no sentido de manter as metas de alocação, apesar da queda das cotações.

<sup>1</sup> Em Dezembro de 2009, o fundo de pensões da Irlanda era composto por 72,0% de acções, o Norueguês por 61,4% e o Sueco por 50,2%.

<sup>2</sup> O fundo Mexicano investiu mais em dívida *corporate* que em dívida governamental e também em produtos estruturados, apresentando o melhor desempenho no biénio.



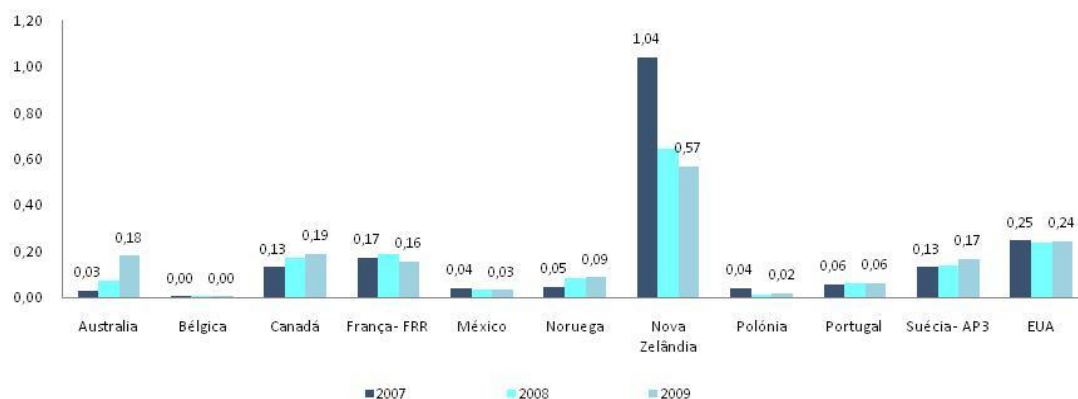
O Gráfico XII.26 mostra que a rentabilidade média do FEFSS nos últimos 5 anos é uma das mais baixas de entre os fundos analisados, apenas melhor que os fundos da Irlanda, o mais exposto a acções, da Nova Zelândia, o mais exposto a acções não cotadas (*private equity*) e a *edge funds* e da França, também ele com elevada exposição a acções.

Os custos imputados ao FEFSS 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<sup>1</sup>, uma vez 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.

Na comparação de custos com outros fundos, deve ter-se em consideração as diferenças na natureza da gestão e dos activos alocados pelas carteiras. No caso do FEFSS não tem vindo a ser efectuada uma gestão activa das componentes de Imobiliário, de Dívida Privada e de *Small Caps* e grande parte da Reserva Estratégica não é mobilizável pela entidade gestora. Também a opção por uma gestão indexada a um *benchmark* não tem, em teoria, a exigência de meios humanos e competências técnicas de uma gestão activa da carteira que recorra, por exemplo, ao *stock picking*<sup>2</sup>.

Ainda assim o quadro seguinte permite comparar os custos do FEFSS com o de outros fundos públicos internacionais:

Gráfico XII.27 – SS – Custos em % do montante médio sob gestão



Fonte: OCDE, Pension Markets in Focus, Julho 2010.

<sup>1</sup> Nomeadamente com a conclusão da reestruturação da carteira de acções através da “(...) substituição de certificados e futuros por ETF e fundos passivos para os mercados do Japão e EUA e rebalanceamento da carteira em Euros para os novos índices de referência.” Cfr. Relatório de actividades e contas de 2009 do IGFCSS.

<sup>2</sup> *Stock Picking* implica estudar os títulos alvo de investimento e seleccionar, de forma individualizada, as acções com maior potencial de valorização. Nesta prática o técnico utiliza uma forma de análise sistemática para concluir que uma determinada acção constitui um bom investimento, devendo, por isso, ser adicionada à carteira.

Os custos de gestão dos fundos apresentados variam substancialmente, desde 0,002% na Bélgica a 0,566% na Nova Zelândia, com o FEFSS a apresentar-se entre os mais moderados.

O quadro abaixo mostra os principais resultados da Gestão do FEFSS:

**Quadro XII.133 – SS – Resultados da gestão do Fundo**

(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 IGFCSS.

Verifica-se que a rendibilidade média do FEFSS no quinquénio terminado em 2009 se manteve inferior ao custo médio da dívida pública para o mesmo período, enquanto que 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<sup>1</sup>. Os resultados de médio prazo estão muito condicionados pelo comportamento anormalmente adverso dos mercados financeiros observado em 2008. O FEFSS, não conseguiu, no entanto, superar o desempenho do *benchmark* utilizado como referência, apresentando um *excess return* ligeiramente negativo<sup>2</sup>, nem apresentar uma rendibilidade superior à mediana dos fundos de pensões nacionais<sup>3</sup>.

Sobre algumas medidas de gestão ponderadas e/ou tomadas ao longo de 2009, importa destacar o seguinte:

- ◆ Foi concluída a reestruturação da carteira de acções do FEFSS substituindo-se os certificados e futuros por ETF e fundos passivos para os mercados do Japão e EUA que tendem a proporcionar grande diversificação do risco e custos e comissões relativamente reduzidos. A reestruturação da carteira de obrigações ainda está pendente da selecção de bancos de custódia para liquidar obrigações japonesas e do aumento das contrapartes do mercado de futuros.
- ◆ Mantendo-se as limitações de recursos humanos, as parcelas da carteira que não estão a ser geridas de forma óptima e que por isso também não estão a ser avaliadas face ao *benchmark* (nomeadamente os activos imobiliários e a dívida privada), não foram objecto de nenhum movimento perceptível de alienação nem foram relatados quaisquer avanços em termos de mandatos externos;
- ◆ A adopção da nova política de gestão estratégica do FEFSS, indexada ao risco do EFFAS Portugal, constitui um instrumento capaz de responder ao princípio constante do n.º 1 do artigo

<sup>1</sup> A taxa de rendibilidade do FEFSS foi de 6,25% e o IHPC em Portugal foi de -0,9%.

<sup>2</sup> Admitindo que o *benchmark* anual do Fundo está alinhado com os seus objectivos de médio e longo prazo, a gestão da carteira é dirigida para o objectivo (de curto prazo) de obter rendibilidades superiores às conseguidas pelo *benchmark*.

<sup>3</sup> A estimativa da mediana de mercado da rendibilidade dos fundos de pensões portugueses publicada pela *Mercer* é de 8,9% ([www.mercer.pt](http://www.mercer.pt)).



5.º da Portaria n.º 1273/2004, de 7 de Outubro (Regulamento de Gestão) que refere que “Os níveis de volatilidade incorridos deverão ser similares aos da carteira de dívida pública do Estado Português”. No entanto, a certificação e sustentação dos parâmetros utilizados e a adequada definição das consequências em termos da avaliação da gestão são cruciais para a defesa dos interesses da Segurança Social<sup>1</sup>;

- ◆ O reforço da participação no FEI Caixagest Imobiliário Internacional (mais 253.459 unidades de participação, no valor de € 1,1 milhões) foi o único movimento na área do imobiliário que não resultou de compromissos anteriores, acontecendo num fundo vocacionado para investir em territórios *offshore* que apresentava, a 31 de Dezembro de 2009, menos valias para o FEFSS de € 15,6 milhões.

Sobre a qualidade da informação disponibilizada no Relatório e Contas de 2009, devem ser consideradas as apreciações e recomendações efectuadas pelo Tribunal no âmbito do Relatório de Auditoria n.º 29/2010 e que deverão ter efeitos nos elementos a apresentar relativos ao ano de 2010.

Embora a generalidade dos organismos que produzem previsões apontem para crescimento económico em 2010 nos grandes blocos económicos<sup>2</sup>, a revalorização dos mercados de acções parece ter refreado o ímpeto de 2009, o crescimento económico dos países com elevados déficits públicos (como Portugal) parece ameaçado pelas medidas contraccionistas anunciadas (com impacto quer nos gastos públicos, quer no consumo e investimento privado) e a subida dos prémios de risco no crédito está a limitar a capacidade de financiamento, pelo que se perspectivam sérias dificuldades para os próximos anos.

Refira-se, finalmente que, de acordo com dados fornecidos pelo IGFCCS relativos ao 3.º trimestre de 2010, o FEFSS apresentava uma rendibilidade acumulada desde o início do ano de -0,73%.

---

<sup>1</sup> Veja-se, a este propósito, os comentários efectuados pelo TC no Relatório de Auditoria n.º 29/2010 – 2.ª Secção (nomeadamente no ponto VIII.4.2), disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> No *World Economic Outlook* de Outubro de 2010, o FMI previa um crescimento da economia mundial de 4,8%, com os EUA a atingir os 2,6% e a Zona Euro 1,7%, comandada pela economia alemã (3,3%).



Tribunal de Contas

---

***CAPÍTULO XIII***

*Conta Consolidada do Estado,  
incluindo a do Sistema de  
Segurança Social*







com  
D.  
J. J. J.  
m. j.

### XIII – CONTA CONSOLIDADA DO ESTADO, INCLUINDO A DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL

A consolidação dos orçamentos (e das contas), de cada subsector ou conjunto de subsectores que integram a administração pública, de acordo com os procedimentos da DGO, consiste em agregar as respectivas receitas e despesas e excluir as *transferências correntes e de capital* entre as respectivas unidades<sup>1</sup>, entendendo-se por transferências os fluxos monetários que não implicam, por parte da unidade recebedora, qualquer contraprestação directa para com o organismo dador.

Além desses fluxos, o actual classificador das receitas e das despesas públicas<sup>2</sup> permitiria também a consolidação dos fluxos de *juros, activos financeiros e passivos financeiros*, que também foram desagregados por subsector institucional (Estado, SFA, segurança social, e outros sectores), quer na receita, quer na despesa<sup>3</sup>. Note-se que embora a DGO, relativamente a 2009, tenha efectuado ajustamentos de conciliação ao nível dos juros recebidos/pagos entre as administrações públicas, não excluiu da receita, nem da despesa os juros, respectivamente, recebidos/pagos a outras administrações públicas<sup>4</sup>. Caso tivesse efectuado essa exclusão, na receita, os *rendimentos da propriedade* reduzir-se-iam para € 818,5 milhões e, na despesa, os *juros e outros encargos* para € 4.668,0 milhões<sup>5</sup>.

Para uma correcta consolidação é indispensável que, dentro de cada subsector e entre subsectores, sejam simétricos os registos efectuados na receita e na despesa das unidades intervenientes, ou seja, o registo desses fluxos por iguais montantes e de acordo com idênticas classificações económicas. Tal não se tem vindo a verificar; por exemplo, em 2009, para as *transferências correntes e de capital* entre serviços integrados, o total registado na sua receita ascendia a € 17.526.152, enquanto a despesa registou € 7.705.487 (44,0%), uma diferença de € 9.820.665.

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

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

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

<sup>2</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

<sup>3</sup> Situação particular verifica-se relativamente a *subsídios* (desagregados por subsector institucional apenas na despesa e não existindo essa distinção na receita, na qual os subsídios estarão integrados nas *transferências correntes e de capital*, uma vez que não existe distinção de ordem prática entre os dois conceitos), e a *aquisição de bens de capital* (que, inversamente, apenas está desagregada por subsector institucional na receita, no capítulo *venda de bens de investimento*). Em tais casos, para a sua consolidação terá de se recorrer a aproximações com base no valor conhecido.

<sup>4</sup> Cfr. Quadro 14 – Reclassificações de consolidação efectuadas na conta da administração central e segurança social, do Volume I da CGE, objecto de correcção através de errata ao Relatório da CGE/2009, divulgada no “sítio” da DGO a 13/09/2010.

<sup>5</sup> Correspondendo a igual redução na receita e na despesa, de € 352,9 milhões, dos quais € 349,9 milhões relativos a pagamento de juros do Estado (€ 200,2 milhões à Segurança Social e € 149,7 milhões aos SFA) e € 3,0 milhões de juros pagos entre SFA.

A CGE/2009, em cumprimento do disposto na Lei de Enquadramento Orçamental<sup>1</sup>, integra o Mapa XXIII – “Conta consolidada da administração central e segurança social”, reproduzido, com anotações, no Quadro 13 do Relatório sobre a Conta. Embora o Quadro 14 (objecto de correcção, como foi referido) daquele relatório evidencie as reclassificações efectuadas pela DGO, não engloba todos os ajustamentos efectuados, designadamente os resultantes da inclusão de valores da Conta da Assembleia da República.

O quadro seguinte visa evidenciar os valores dos ajustamentos globais efectuados pela DGO em relação aos valores de base da Conta, dos quais resultaram os valores consolidados que constam do referido Mapa XXIII.

---

<sup>1</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 75.º.



*com*  
*Di. J. J. J.*  
*ruelby*

**Quadro XIII.1 – Ajustamentos que conduziram à “Conta Consolidada da administração central e segurança social”**

(em euros)

Classificação Económica	Serviços integrados			SFA			Admin. Central	Segurança Social			TOTAL Consolidado	
	CGE	Ajustamentos	Consolidado	CGE	Ajustamentos	Consolidado		CGE	Ajustamentos	Consolidado		
<b>1 – RECEITAS CORRENTES</b>	<b>34 166 221 435</b>	<b>-28 834 694</b>	<b>34 137 386 741</b>	<b>27 503 415 341</b>	<b>-4 219 684 829</b>	<b>23 283 730 512</b>	<b>42 363 833 593</b>	<b>22 832 036 624</b>	<b>-</b>	<b>22 832 036 624</b>	<b>56 986 951 690</b>	
1.1 – Impostos directos	13 489 372 123	-	13 489 372 123	24 321 894	-	24 321 894	13 513 694 017	-	-	-	13 513 694 017	
1.2 – Impostos indirectos	17 163 551 397	-	17 163 551 397	357 181 976	-	357 181 976	17 520 733 373	-	689 100 000	689 100 000	18 209 833 373	
1.3 – Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	230 855 593	-	230 855 593	3 797 188 543	-	3 797 188 543	4 028 044 136	13 131 727 718	-	13 131 727 718	17 159 771 854	
1.4 – Taxas multas e outras penalidades	580 831 072	-	580 831 072	1 396 016 194	-	1 396 016 194	1 976 847 266	99 959 840	-	99 959 840	2 076 807 105	
1.5 – Rendimentos da propriedade	601 975 995	-12 008 657	589 967 337	219 551 617	359 766	219 911 383	809 878 721	361 507 392	-	361 507 392	1 171 386 113	
1.6 – Transferências correntes	1.6.1.1 – Administração Central (serviços integrados)	16 826 202	-16 826 202	-	14 143 936 963	154 854 236	14 298 791 199	-	7 729 053 872	-689 273 813	7 039 780 059	-
	1.6.1.2 – Administração Central (SFA)	767 921 330	-9 428 869	758 492 462	4 454 513 112	-4 454 513 112	-	-	148 069 836	1 532 485	149 602 321	-
	1.6.2 – Segurança Social	56 730 393	128 551 258	185 281 650	819 250 022	15 004 474	834 254 496	1 019 536 147	-	-	-	-
	1.6.3 – Administração Local e Regional	35 362 765	-17 624 609	17 738 156	6 304 411	37 512 542	43 816 954	61 555 110	-	-	-	61 555 110
	1.6.4 – Outras transferências, das quais: <i>Resto do Mundo - UE</i>	273 802 760 254 881 836	-101 497 614 -96 174 473	172 305 147 158 707 363	1 271 893 813 1 094 237 895	-47 124 439 -	1 224 769 374 1 094 237 895	1 397 074 521 1 252 945 258	1 175 863 239 1 013 775 158	-1 358 672 -	1 174 504 567 1 013 775 158	2 571 579 087 2 266 720 416
1.7 – Outras receitas correntes	948 991 805	-	948 991 805	1 013 256 796	74 221 703	1 087 478 499	2 036 470 303	185 854 728	-	185 854 728	2 222 325 031	
<b>2 – DESPESAS CORRENTES</b>	<b>45 019 580 016</b>	<b>-7 705 487</b>	<b>45 011 874 529</b>	<b>27 151 303 509</b>	<b>-4 316 010 110</b>	<b>22 835 293 399</b>	<b>52 789 884 268</b>	<b>22 165 840 421</b>	<b>-</b>	<b>22 165 840 421</b>	<b>66 746 806 163</b>	
2.1 – Despesas com pessoal	11 484 318 253	-	11 484 318 253	3 277 072 573	46 318 403	3 323 390 976	14 807 709 229	366 503 740	-	366 503 740	15 174 212 969	
2.2 – Aquisição de bens e serviços correntes	1 390 971 684	-	1 390 971 684	8 160 930 002	16 578 413	8 177 508 415	9 568 480 098	112 198 678	-	112 198 678	9 680 678 776	
2.3 – Juros e outros encargos	5 006 681 937	-	5 006 681 937	11 274 543	7 819	11 282 362	5 017 964 299	2 924 445	-	2 924 445	5 020 888 744	
2.4 – Transferências correntes	2.4.1.1 – Administração Central (serviços integrados)	7 705 487	-7 705 487	-	753 894 649	4 597 813	758 492 462	-	39 962 112	145 319 539	185 281 650	-
	2.4.1.2 – Administração Central (SFA)	14 298 791 199	-	14 298 791 199	4 379 857 980	-4 379 857 980	-	-	688 655 745	145 598 752	834 254 496	-
	2.4.2 – Segurança Social	7 039 780 059	-	7 039 780 059	149 602 321	-	149 602 321	7 189 382 380	-	-	-	-
	2.4.3 – Administração Local e Regional	1 931 897 941	1 089 613	1 932 987 554	16 324 202	20 765 254	37 089 456	1 970 077 010	28 943 850	46 213 556	75 157 406	2 045 234 416
	2.4.4 – Outras transferências, das quais: <i>Resto do Mundo – UE</i>	2 676 758 216 1 801 710 450	- -	2 676 758 216 1 801 710 450	9 126 810 935 20 234 771	809 120 -	9 127 620 055 20 234 771	11 804 378 270 1 821 945 220	19 877 517 971 7 778 836	- -	19 877 517 971 7 778 836	31 681 896 242 1 829 724 056
2.5 – Subsídios	785 358 602	-1 089 613	784 268 989	1 217 215 511	-25 463 152	1 191 752 359	1 976 021 348	1 035 296 318	-337 131 847	698 164 471	2 674 185 819	
2.6 – Outras despesas correntes	397 316 640	-	397 316 640	58 320 793	234 201	58 554 994	455 871 634	13 837 564	-	13 837 564	469 709 197	
<b>3 – SALDO CORRENTE (3=1-2)</b>	<b>-10 853 358 582</b>	<b>-21 129 206</b>	<b>-10 874 487 788</b>	<b>352 111 833</b>	<b>96 325 281</b>	<b>448 437 113</b>	<b>-10 426 050 675</b>	<b>666 196 202</b>	<b>-</b>	<b>666 196 202</b>	<b>-9 759 854 472</b>	

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2009

(em euros)

Classificação Económica		Serviços integrados			SFA			Admin. Central	Segurança Social			TOTAL Consolidado
		CGE	Ajustamentos	Consolidado	CGE	Ajustamentos	Consolidado		CGE	Ajustamentos	Consolidado	
<b>4 – RECEITAS DE CAPITAL</b>		<b>549 664 846</b>	<b>21 129 206</b>	<b>570 794 053</b>	<b>2 602 273 628</b>	<b>-169 342 598</b>	<b>2 432 931 030</b>	<b>1 589 860 505</b>	<b>17 098 089</b>	<b>-</b>	<b>17 098 089</b>	<b>1 590 447 565</b>
4.1 – Transferências de capital	4.1.1.1 – Administração Central (serviços integrados)	699 950	-699 950	-	1 445 289 201	-73 521 916	1 371 767 285	-	10 589 534	-	10 589 534	-
	4.1.1.2 – Administração Central (SFA)	24 626 403	17 470 890	42 097 293	80 832 885	-80 832 885	-	-	-	-	-	-
	4.1.2 – Segurança Social	10 826 946	-4 905 451	5 921 495	15 330 646	-15 330 646	-	5 921 495	-	-	-	-
	4.1.3 – Administração Local e Regional	658 641	166 359	825 000	6 435 138	-4 207 395	2 227 743	3 052 743	-	-	-	3 052 743
	4.1.4 – Outras transferências, das quais: <i>Resto do Mundo – UE</i>	33 700 237 28 967 987	-2 911 298 -	30 788 939 28 967 987	1 015 130 929 965 692 292	4 414 869 -	1 019 545 799 965 692 292	1 050 334 737 994 660 279	2 635 884 2 635 884	-	2 635 884 2 635 884	1 052 970 621 997 296 163
4.2 – Outras receitas de capital		479 152 669	12 008 657	491 161 326	39 254 828	135 375	39 390 203	530 551 529	3 872 671	-	3 872 671	534 424 201
<b>5 – DESPESAS DE CAPITAL</b>		<b>3 753 630 211</b>	<b>0</b>	<b>3 753 630 211</b>	<b>2 326 425 571</b>	<b>-74 851 578</b>	<b>2 251 573 993</b>	<b>4 591 339 626</b>	<b>103 933 814</b>	<b>-</b>	<b>103 933 814</b>	<b>4 678 762 411</b>
5.1 – Aquisição de bens de capital		649 588 053	-	649 588 053	353 592 512	5 981 307	359 573 819	1 009 161 873	27 708 491	-	27 708 491	1 036 870 363
5.2 – Transferências de capital	5.2.1.1 – Administração Central (serviços integrados)	-	-	-	42 097 293	-	42 097 293	-	5 921 495	-	5 921 495	-
	5.2.1.2 – Administração Central (SFA)	1 371 767 285	-	1 371 767 285	343 190 425	-343 190 425	-	-	-	-	-	-
	5.2.2 – Segurança Social	10 589 534	-	10 589 534	-	-	-	10 589 534	-	-	-	-
	5.2.3 – Administração Local e Regional	1 444 572 776	-	1 444 572 776	160 013 951	-	160 013 951	1 604 586 727	51 266	-	51 266	1 604 637 992
	5.2.4 – Outras transferências, das quais: <i>Resto do Mundo – UE</i>	259 672 828 77 026	- -	259 672 828 77 026	1 423 475 547 -	- -	1 423 475 547 -	1 683 148 374 77 026	70 252 563 -	-	70 252 563 -	1 753 400 938 77 026
5.3 – Outras despesas de capital		17 439 735	-	17 439 735	4 055 843	262 357 540	266 413 383	283 853 118	-	-	-	283 853 118
<b>6 – SALDO GLOBAL (6=3+4-5)</b>		<b>-14 057 323 946</b>	<b>0</b>	<b>-14 057 323 946</b>	<b>627 959 890</b>	<b>1 834 260</b>	<b>629 794 151</b>	<b>-13 427 529 796</b>	<b>579 360 477</b>	<b>-</b>	<b>579 360 477</b>	<b>-12 848 169 318</b>
<b>7 – SALDO PRIMÁRIO (7=6+2.3)</b>		<b>-9 050 642 010</b>	<b>0</b>	<b>-9 050 642 010</b>	<b>639 234 433</b>	<b>1 842 079</b>	<b>641 076 513</b>	<b>-8 409 565 497</b>	<b>582 284 922</b>	<b>-</b>	<b>582 284 922</b>	<b>-7 827 280 575</b>
<b>8 – ACTIVOS FINANCEIROS LÍQUIDOS DE REEMBOLSOS</b>		<b>1 716 520 632</b>	<b>-</b>	<b>1 716 520 632</b>	<b>449 805 750</b>	<b>-</b>	<b>449 805 750</b>	<b>2 166 326 383</b>	<b>493 230 674</b>	<b>-</b>	<b>493 230 674</b>	<b>2 659 557 057</b>
<b>9 – SALDO GLOBAL INCLUINDO ACTIVOS FINANCEIROS</b>		<b>-15 773 844 579</b>	<b>0</b>	<b>-15 773 844 579</b>	<b>178 154 140</b>	<b>1 834 260</b>	<b>179 988 400</b>	<b>-15 593 856 178</b>	<b>86 129 803</b>	<b>-</b>	<b>86 129 803</b>	<b>-15 507 726 375</b>

Nota: As outras receitas correntes incluem as reposições não abatidas nos pagamentos e os recursos próprios comunitários. As outras receitas de capital, no caso do subsector dos serviços integrados, incluem o saldo da gerência anterior.



Conforme se evidencia no quadro, foram diversos os ajustamentos efectuados pela DGO, para a elaboração da “Conta consolidada da administração central e segurança social”, sendo de destacar os seguintes, pelo seu impacto financeiro e eventuais inconsistências de procedimentos:

- ◆ As receitas de serviços integrados provenientes de *transferências de capital* da segurança social foram, no montante em que excediam a despesa deste subsector em *transferências de capital* para serviços integrados, reclassificadas para *transferências correntes* (€ 4.905.451). Já no que se refere às receitas de SFA, com a mesma origem, foram reclassificadas as relativas à *participação portuguesa em projectos co-financiados, financiamento comunitário em projectos co-financiados* (€ 15.123.172). Segundo a DGO estes ajustamentos visam corrigir erros de classificação, dado tratar-se de transferências que, regra geral, visam financiar acções de formação profissional (despesa corrente), devendo, por isso, ser registadas em *transferências correntes*.
- ◆ A conta dos SFA, como já referido, é objecto de uma consolidação prévia, na qual as *transferências correntes e de capital* recebidas de outros SFA, no montante em que excedem as respectivas *transferências correntes e de capital* registadas na despesa, são reclassificadas, respectivamente, em *outras receitas correntes* e em *outras receitas de capital*. Se, pelo contrário, os valores recebidos forem inferiores aos valores pagos, o ajustamento da diferença será feito, respectivamente, em *outras despesas correntes* e em *outras despesas de capital*. Esta consolidação prévia é evidenciada no Mapa XXI – “Conta consolidada das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos” da Conta. De acordo com esta metodologia, em 2009, as diferenças foram reclassificadas em *outras receitas correntes* (€ 74.655.132) e em *outras despesas de capital* (€ 262.357.540).
- ◆ Reclassificação da despesa com *subsídios* para outros subsectores da administração pública em *transferências correntes*, para o respectivo subsector, uma vez que, como já foi referido, o classificador económico, embora prevendo o pagamento de *subsídios* a administrações públicas, não prevê a sua existência do lado da receita, pressupondo-se que esta será classificada em *transferências correntes* provenientes do subsector que efectuou o pagamento. Este procedimento não foi seguido relativamente aos *subsídios* pagos pelos SFA à segurança social, que não foram reclassificados, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro XIII.2 – Reclassificação dos subsídios como transferências correntes

(em euros)

Subsídios reclassificados	Serviços Integrados	SFA	Administração Local e Regional	Segurança Social	Total
Serviços integrados		0	1 089 613		1 089 613
SFA	4 597 813	(b) 1 029 676	20 765 254	Não reclassificado (a)	26 392 742
Segurança social	145 319 539	145 598 752	46 213 556		337 131 847

(a) Não foram objecto de reclassificação € 1.965.405 para a segurança social.

(b) Valor abatido a outras receitas correntes (procedimento consistente com a reclassificação, neste agregado, da diferença entre transferências recebidas de/pagas a outros SFA).

- ◆ Ao nível dos serviços integrados, no pressuposto da incorrecta classificação da receita, parte das *transferências correntes* provenientes da União Europeia (€ 96.174.473) foram reclassificadas como provenientes da segurança social. Com o mesmo pressuposto, parte das *transferências de capital* provenientes de SFA (€ 14.026.000) foram reclassificadas em *transferências correntes*, com origem no mesmo subsector, aproximando os valores registados na

receita dos serviços integrados dos indicados na despesa dos SFA. Foram também reclassificados de *rendimentos de propriedade* para *outras receitas de capital* € 12,0 milhões. Este montante corresponde à receita de juros das verbas aplicadas pelo Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde, relativos aos anos 2007 e 2008, que foram entregues em 2009 como receita do Estado e registados em *rendimentos de propriedade*. Como efectivamente foram gerados em anos anteriores, a DGO considerou mais adequado o seu reconhecimento como *saldos da gerência anterior*, evidenciados na conta consolidada na linha *outras receitas de capital*.

- ◆ Aos dados divulgados no Mapa XXI – Conta consolidada das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos foi adicionada parte da execução orçamental da Assembleia da República, ou seja, a classificada na sua conta, segundo um classificador económico distinto do previsto para as administrações públicas<sup>1</sup>, como receitas e despesas orçamentais, excluindo as classificadas como operações extra-orçamentais. Conforme foi já referido, os valores da execução orçamental da Assembleia da República não foram introduzidos no sistema informático SIGO/SFA (situação já regularizada em relação a 2010), figurando apenas a conta da Assembleia da República em anexo à CGE<sup>2</sup>.

Na conta da Assembleia da República a despesa classificada como orçamental, contrariamente ao verificado em anos anteriores, não abrange € 39,6 milhões relativos a verbas afectas à Comissão Nacional de Eleições, à Comissão Nacional de Protecção de Dados e à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos<sup>3</sup>, a transferências para a Provedoria de Justiça e para a Entidade Reguladora da Comunicação Social (que integram o subsector dos SFA) e a subvenções aos partidos políticos e campanhas eleitorais.

Estas despesas, no ano em apreço, foram classificadas, na conta da Assembleia da República, no agrupamento 12 – *Operações extra-orçamentais*<sup>4</sup> e não foram objecto de reclassificação para despesa orçamental no âmbito dos procedimentos de consolidação, pelo que a despesa dos SFA está subavaliada naquele montante.

Na sua resposta, o Conselho de Administração da Assembleia da República refere que:

*“(...) após o Parecer desse Tribunal sobre a Conta da Assembleia da República de 2008, esta tomou a iniciativa de rever de imediato os critérios contabilísticos adoptados em 2009, relacionados com as transferências para os órgãos independentes com autonomia administrativa e financeira e com as subvenções públicas (...)*

*Especificamente no que respeita às transferências para órgãos independentes com mera autonomia administrativa, que mantiveram em 2010 a sua inserção no agrupamento “Operações extra-orçamentais”, (...) estas Entidades passariam a inscrever directamente os seus orçamentos no Orçamento de Estado à semelhança do que já acontece com as Entidades com autonomia administrativa e financeira, sem embargo da respectiva requisição de fundos continuar a ser feita através dos SAR e as verbas correspondentes continuarem a ser registadas em transferências no Orçamento da AR.*

*Deste modo, o OAR/2011 (...) classifica já como operações orçamentais os orçamentos de todas as Entidades Autónomas (...). Quanto à Proposta de Lei do OE para*

<sup>1</sup> Serviços integrados, SFA, segurança social e administração regional e local, nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei nº 26/2002, de 14 de Fevereiro, que aprova os códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas.

<sup>2</sup> Por lapso, em 2009 consta apenas a conta correspondente à gerência no período de 15 de Outubro a 31 de Dezembro (cfr. ponto I.5).

<sup>3</sup> Organismos com autonomia apenas administrativa mas que não têm as suas despesas especificadas através da execução orçamental dos serviços integrados.

<sup>4</sup> Nos anos anteriores eram classificadas em *transferências correntes* e *transferências de capital*. Em 2010 parte das despesas foram já contabilizadas como despesas orçamentais.



2011, os correlativos mapas não acompanharam esta desagregação por classificação orgânica, a qual iria permitir a estas quatro Entidades o envio dos dados da sua execução orçamental no sistema SIGO da DGO. O Conselho de Administração entende ser ainda possível no âmbito da discussão e votação na especialidade da Proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2011, acautelar a mencionada desagregação”.

A implementação das alterações descritas, permitirá ultrapassar as dificuldades apontadas.

- ◆ Nos SFA, parte das *transferências de capital* recebidas dos serviços integrados (€ 82.602.109<sup>1</sup>) foram reclassificadas como *transferências correntes* provenientes do mesmo subsector (pressupondo erros na classificação da receita).
- ◆ Ao nível da segurança social, na receita, foram reclassificados € 689.100.000, relativos ao “IVA social”, de *transferências correntes* provenientes dos serviços integrados (onde estaria registado) para *impostos indirectos*.

Após estes ajustamentos, a DGO procedeu à consolidação intersectorial. Para este processo considerou-se a receita de *transferências correntes* e de *capital* de cada subsector igual à despesa “ajustada” indicada no correspondente subsector pagador. Os aumentos ou diminuições de receita causados com este procedimento foram anulados por ajustamentos simétricos em *outras transferências correntes* e *outras transferências de capital* (isto é, transferências recebidas de fora das administrações públicas)<sup>2</sup>. Observe-se que os acertos efectuados nas transferências provenientes das administrações regionais e locais têm por base a informação recebida pela DGO quanto à execução destas administrações, também essa objecto de ajustamentos prévios.

Assim, a “Conta consolidada da administração central e segurança social”, continua a apresentar várias deficiências já objecto de observação em anteriores Pareceres:

- ◆ Os ajustamentos evidenciados no quadro III.7, pela sua dimensão financeira, demonstram a existência de erros significativos ao nível da classificação económica das receitas e despesas nos vários subsectores, tornando-se necessária a criação de mecanismos de acompanhamento dos procedimentos dos serviços, desde a fase de elaboração dos orçamentos que, por um lado, garantam uma maior fiabilidade da informação contabilística e, por outro, diminuam os ajustamentos necessários à compatibilização de valores da Conta, na fase da consolidação<sup>3</sup>.
- ◆ Continua a verificar-se que nem todas as contas de gerência são objecto de registo no sistema informático criado para o efeito, do qual são extraídos os mapas obrigatórios previstos na Lei

<sup>1</sup> Este ajustamento torna a receita de *transferências de capital* provenientes dos serviços integrados registada pelos SFA igual à despesa processada pelos serviços integrados como *transferências de capital* para SFA e diminui a diferença registada nas *transferências correntes*.

<sup>2</sup> A título de exemplo, observe-se que, na conta dos serviços integrados, as *transferências correntes* provenientes de SFA foram aumentadas em € 4.597.131 (para se tornarem iguais ao valor ajustado da despesa dos SFA pago a serviços integrados), tendo por contrapartida igual diminuição em *outras transferências correntes*.

<sup>3</sup> Refira-se que no Orçamento do Estado para 2010 foram introduzidas algumas alterações, designadamente a obrigação do serviço pagador identificar, por código de serviço, as entidades da administração central para as quais efectue transferências, o que poderá vir a diminuir as discrepâncias detectadas.



de Enquadramento Orçamental<sup>1</sup>. Em 2009, encontra-se nessa situação a conta da Assembleia da República<sup>2</sup>, situação já regularizada em relação a 2010, como já foi referido.

Dado que a “Conta consolidada do Estado, incluindo a do sistema de segurança social”, ainda que numa óptica de “caixa” (recebimentos e pagamentos), é relevante para a análise das contas desses subsectores e proporciona informação de base para a construção de indicadores fundamentais da consolidação orçamental, recomenda-se, mais uma vez, que sejam ultrapassadas as deficiências atrás apontadas.

Na sua resposta, a DGO informa que “(...) tendo em vista minorar a situação, desde logo em sede de elaboração do OE para 2010 (...) foram considerados diversos mecanismos com vista à facilitação da consolidação, nomeadamente a tipificação das alíneas e subalíneas das rubricas económicas com os códigos dos organismos e serviços beneficiários e dadores tanto nas transferências como nos subsídios. Refira-se ainda que na circular de preparação do OE para 2011 foram introduzidas orientações suplementares sobre a matéria, para além da correspondente alteração ao Sistema do Orçamento do Estado (SOE) que permite em sede de orçamento identificar entidades beneficiárias e dadoras nas rubricas de transferências e subsídios da receita e da despesa”.

O Tribunal reconhece a melhoria já introduzida pelas alterações descritas e irá continuar a acompanhar a evolução da elaboração da “Conta consolidada da administração central e segurança social”, dado o potencial de aperfeiçoamento ainda existente.

No quadro seguinte evidenciam-se os valores da “Conta consolidada da administração central e segurança social” (líquida de transferências intra e entre os seus subsectores e excluindo *activos financeiros e passivos financeiros*) em termos relativos, ou seja, em percentagem das receitas e das despesas totais da administração central.

---

<sup>1</sup> Designadamente, Mapas V e VI, “Receita dos SFA” (por classificação orgânica e económica), Mapas VII a IX, “Despesas dos SFA” (por classificação orgânica, funcional e económica), e Mapa XXI – “Conta Consolidada das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos”.

<sup>2</sup> Abrangendo as verbas afectas à Comissão Nacional de Eleições, à Comissão Nacional de Protecção de Dados e à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos. Esta situação estará ultrapassada em 2010.



*com*  
*Q. Pinto*  
*revisor*

**Quadro XIII.3 – “Conta consolidada da administração central e segurança social” líquida de transferências intra e entre os subsectores e excluindo activos e passivos financeiros – em % das receitas e das despesas**

(em % das receitas e das despesas)

Classificação Económica		Serviços Integrados	SFA	Administração Central	Segurança Social	TOTAL
Receitas correntes	1.1 Impostos directos	23,0	0,0	23,1	-	23,1
	1.2 Impostos indirectos	29,3	0,6	29,9	1,2	31,1
	1.3 Contrib. p/ a Seg. Social, CGA e ADSE	0,4	6,5	6,9	22,4	29,3
	1.4 Taxas multas e outras penalidades	1,0	2,4	3,4	0,2	3,5
	1.5 Rendimentos da propriedade	1,0	0,4	1,4	0,6	2,0
	1.6 Transferências correntes	0,3	2,2	2,5	2,0	4,5
	1.6.3 <i>Transf. de outras Admin. Públicas</i>	0,0	0,1	0,1	-	0,1
	1.6.4 <i>Outras transferências, das quais:</i>	0,3	2,1	2,4	2,0	4,4
	<i>Resto do Mundo – UE</i>	0,3	1,9	2,1	1,7	3,9
1.7 Outras receitas correntes	1,6	1,9	3,5	0,3	3,8	
Receitas de capital	2.1 Transferências de capital	0,1	1,7	1,8	0,0	1,8
	2.1.3 <i>Transf. de outras Admin. Públicas</i>	0,0	0,0	0,0	-	0,0
	2.1.4 <i>Outras transferências, das quais:</i>	0,1	1,7	1,8	0,0	1,8
	<i>Resto do Mundo – UE</i>	0,0	1,6	1,7	0,0	1,7
	2.2 Outras receitas de capital	0,8	0,1	0,9	0,0	0,9
Total da Receita	(em percentagem)	57,6	15,7	73,3	26,7	100,0
	(em valor)	33 716 387 894	9 211 848 562	42 928 236 456	15 649 162 799	58 577 399 255
Despesas correntes	3.1 Despesas com pessoal	16,1	4,7	20,7	0,5	21,2
	3.2 Aquisição de bens e serviços correntes	1,9	11,4	13,4	0,2	13,6
	3.3 Juros e outros encargos	7,0	0,0	7,0	0,0	7,0
	3.4 Transferências correntes	6,5	12,8	19,3	27,9	47,2
	3.4.3 <i>Transf. para outras Admin. Públicas</i>	2,7	0,1	2,8	0,1	2,9
	3.4.4 <i>Outras transferências</i>	3,7	12,8	16,5	27,8	44,4
	<i>Resto do Mundo – UE</i>	2,5	0,0	2,6	0,0	2,6
	3.5 Subsídios	1,1	1,7	2,8	1,0	3,7
3.6 Outras despesas correntes	0,6	0,1	0,6	0,0	0,7	
Despesas de capital	4.1 Aquisição de bens de capital	0,9	0,5	1,4	0,0	1,5
	4.2 Transferências de capital	2,4	2,2	4,6	0,1	4,7
	4.2.3 <i>Transf. para outras Admin. Públicas</i>	2,0	0,2	2,2	0,0	2,2
	4.2.4 <i>Outras transferências</i>	0,4	2,0	2,4	0,1	2,5
	<i>Resto do Mundo – UE</i>	0,0	-	0,0	-	0,0
4.3 Outras despesas de capital	0,0	0,4	0,4	-	0,4	
Total da Despesa	(em percentagem)	36,5	33,8	70,3	29,7	100,0
	(em valor)	26 044 576 663	24 136 675 317	50 181 251 980	21 244 316 594	71 425 568 574

Fonte: Dados constantes da CGE/2009.

Observe-se que, em 2009, o peso dos serviços integrados na receita líquida, de *transferências*, excluindo *activos e passivos financeiros* (€ 58.577,4 milhões), atingiu os 57,6% (€ 33.716,4 milhões), enquanto representa apenas 36,5% (€ 26.044,6 milhões) da despesa líquida de *transferências*, excluindo *activos e passivos financeiros* (€ 71.425,6 milhões). Já os SFA contribuem com apenas 15,7% (€ 9.211,8 milhões) para a receita e, apresentam na despesa um peso substancialmente superior, 33,8% (€ 24.136,7 milhões). O subsector da segurança social contribui com 26,7% das receitas (€ 15.649,2 milhões) e com 29,7% das despesas (€ 21.244,3 milhões).

No total das receitas destacam-se os *impostos directos e indirectos*, que representaram 54,2% das receitas (sem *activos financeiros e passivos financeiros*), cobrados essencialmente pelo Estado. Destaca-se

também a receita de *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE*, que representou 29,3%, ou seja, superior ao peso dos *impostos directos*.

Relativamente às despesas, destaca-se o peso das *transferências correntes* (47,2%), especialmente as (*outras*) *transferências* (44,4%) onde se incluem as *transferências* de verbas para os sectores exteriores à administração pública, essencialmente para *famílias* (€ 27.306,3 milhões, verba da qual € 18.533,9 milhões pagos pela segurança social e € 8.122,0 pela CGA) e para *instituições sem fins lucrativos* (€ 1.916,5 milhões, dos quais € 1.326,0 milhões pagos pela segurança social).

Merecem também referência as *despesas com pessoal*, que representaram 21,2% das despesas consideradas no quadro anterior, e a *aquisição de bens e serviços correntes* que representou 13,6%, integrando a verba paga pela ACSS na rubrica *serviços de saúde* (€ 3.792,1 milhões), aos hospitais empresarializados.

Relativamente à “Conta consolidada” é de referir, como evidencia o quadro seguinte, que o saldo global, em 2009, ascendeu a € -12.848,2 milhões, um défice equivalente a 7,7% do PIB (em base 2006 ou 7,9%, calculado sobre o PIB base 2000 utilizado no Relatório da CGE/2009), quando no ano anterior tinha totalizado € -3.187,7 milhões (1,9% do PIB), ou seja, em valor absoluto, piorou em € 9.660,5 milhões. Note-se que a par com este agravamento persistem, em 2009, dívidas não pagas de anos anteriores (cfr. ponto 3.1.2) e continua a observar-se a transferência de organismos (total e parcial) do sector público administrativo para o sector empresarial do Estado (cfr. pontos 3.1.6 e 3.3.2.2).

**Quadro XIII.4 – Evolução do saldo global evidenciado na  
“Conta consolidada da administração central e segurança social”**

(em milhões de euros)

Subsector	2008	2009	Varição
Serviços integrados	-5 179,8	-14 057,3	-8 877,6
Serviços e fundos autónomos	380,7	629,8	249,1
<b>Administração central</b>	<b>-4 799,0</b>	<b>-13 427,5</b>	<b>-8 628,5</b>
Segurança social	1 611,4	579,4	-1 032,0
<b>Saldo global</b>	<b>-3 187,7</b>	<b>-12 848,2</b>	<b>-9 660,5</b>
<b>Saldo global em % do PIB (base 2006)<sup>(1)</sup></b>	<b>-1,9</b>	<b>-7,7</b>	<b>-5,8 p.p.</b>
<b>Saldo global em % do PIB (base 2000)<sup>(2)</sup></b>	<b>-1,9</b>	<b>-7,9</b>	<b>-6,0 p.p.</b>

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

(2) Calculado a partir do PIB (base 2000), divulgado na CGE/2009, Volume I, página 28.

A deterioração do saldo global é, maioritariamente, influenciada pelo desempenho dos serviços integrados, seguido pela execução da segurança social cujo saldo global positivo é cerca de um terço do apurado em 2008. Contudo, tendo em atenção os dados do quadro XIII.3, constata-se que a situação deficitária dos serviços integrados é resultado das transferências que efectua para os restantes subsectores que, sem essas transferências, se tornam deficitários. A evolução favorável dos SFA (de € 249,1 milhões) dever-se-á, em parte, à alteração da composição deste subsector, não sendo, por isso, evidente qual a dimensão da contenção orçamental das despesas<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Designadamente, desconhece-se o montante da despesa realizada pelos organismos empresarializados, convertidos em fundação ou equiparados a associações públicas, que tenha sido financiada por dívida por eles contraída, admitindo-se que eventuais défices de exploração venham a ser financiados pelo Estado no futuro.



## 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



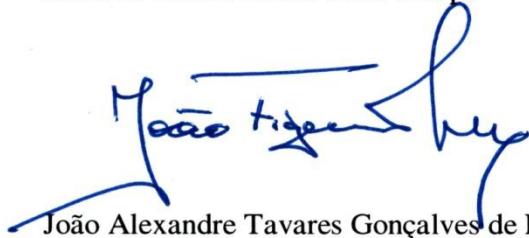
Alberto Fernandes Brás



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

---

**Intervieram na elaboração deste Volume as seguintes Áreas de Responsabilidade do Tribunal:**

## Área I

**Domínio:** *Despesa global, concessão de apoios, dívida pública, património financeiro, operações de encerramento da Conta (despesa), Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central e fluxos financeiros entre o OE e o SPE*

**Conselheiro Responsável:** *José Luís Pinto Almeida*

**Auditora Coordenadora:** *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*

## Área II

**Domínio:** *Execução do Orçamento da Receita, Benefícios Fiscais, Património Imobiliário, Operações de Tesouraria, Operações e Saldos de Encerramento*

**Conselheiro Responsável:** *Raul Jorge Correia Esteves*

**Auditor Coordenador:** *Luís Filipe Simões*

**Auditores Chefes:** *Maria João Caldas e Vitor 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*

### Área III

**Domínio:** *Fluxos financeiros com a União Europeia*

**Conselheiro Responsável:** *António dos Santos Carvalho*

**Auditora Coordenadora:** *Leonor Côrte-Real Amaral*

**Auditores Chefes:** *António Marques do Rosário e Nuno Zibaia da Conceição*

**Execução técnica:** *Júlio Dias Matos, Júlio Gomes Ferreira, Maria Ivone Mendes, Maria de Fátima Sousa e Zélia Pereira*

**Apoio Informático:** *Célia Horta e Magda Sofia Filipe*

### Área VII

**Domínio:** *Conta da Segurança Social*

**Conselheiro Responsável:** *Manuel Henrique de Freitas Pereira*

**Auditora Coordenadora:** *Helena Cruz Fernandes*

**Auditor 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*

**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

ACL	Área de clientes (IGCP)
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)
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
ANSR	Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
APB	Associação Portuguesa de Bancos
BCE	Banco Central Europeu
BEI	Banco Europeu de Investimento
BES	Banco Espírito Santo
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BPI	Banco Português de Investimentos
BPN	Banco Português de Negócios
BPP	Banco Privado Português
BT	Bilhetes do Tesouro
CA	Certificados de aforro
CAFE	Caixa de Abono de Família dos Empregados
Cap.	Capítulo
CBF	Classificador dos Benefícios Fiscais
CCCAM	Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo
CCD	Centro de Cultura e Desporto
CCGP	Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial
CDDR	Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional
CDS	Credit Default Swaps
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
CHF	Francos suíços
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
Cimentos - FCP	Cimentos - Federação das Caixas de Previdência
CNPRP	Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais, IP
CP PSP	Cofre de Previdência da Polícia de Segurança Pública
CPAF - Jornalistas	Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas
CPAF EPAL	Caixa de Previdência e Abono de Família dos Trabalhadores da Empresa Portuguesa das Águas Livres
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSC	Código das Sociedades Comerciais

CSR	Contribuição de Serviço Rodoviário
CTE	Contabilidade da Tesouraria do Estado
CTT	Correios de Portugal, SA
CVM	Central de Valores Mobiliários
DC	Directriz Contabilística
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
DGC	Direcção-Geral do Consumidor
DGCI	Direcção-Geral dos Impostos
DGEG	Direcção-Geral de Energia e Geologia
DGITA	Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGPA	Direcção Geral das Pescas e Aquicultura
DGSP	Direcção-Geral dos Serviços Prisionais
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
DGV	Direcção-Geral de Veterinária
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DRI	Declarações de Remunerações via Internet
DRO	Declarações de Remunerações On-line
DUC	Documento Único de Cobrança
EANP	Encargos assumidos e não pagos
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
ECC	Entidades Colaboradoras na Cobrança
ECE	Entidade Contabilística Estado
ECP	Euro Commercial Paper
EFFAS	Federação Europeia de Associações de Analistas Financeiros
EGN	Encargos Gerais da Nação
EM	Estados-Membros
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública
EP	Estradas de Portugal, SA
EPE	Entidade Pública Empresarial
EQUAL	Programa de Iniciativa Comunitária de Implementação de Práticas de Luta Contra a Discriminação e as Desigualdades ao Nível do Acesso ao Mercado de Trabalho
ERSE	Entidade reguladora para os serviços energéticos
ETF	Exchange Traded Funds
EUA	Estados Unidos da América
EUR	Euro
EURATOM	Comunidade Europeia da Energia Atómica
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FC	Financiamento Comunitário



## Tribunal de Contas

---

FCGM	Fundo de Contragarantia Mútuo
FCHS/UNL	Faculdade Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa
FCM/UNL	Faculdade Ciências Médicas da Universidade Nova de Lisboa
FCR	Fundo de Capital de Risco
FCT	Fundação para a Ciência e a Tecnologia
FCT/UNL	Faculdade Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa
FDE	Fundo de Desenvolvimento Empresarial
FE/UNL	Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa
FE/UP	Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA-O	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação
FEP	Fundo Europeu das Pescas
FESSP – Banca dos Casinos	Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos
FGA	Fundo de Garantia Automóvel
FGCAM	Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos
FII	Fundo de Investimento Imobiliário
FINOVA	Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FN	Financiamento Nacional
FPC	Fundo Português de Carbono
FPDC	Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FRN	Floating Rate Note
FSE	Fundo Social Europeu
GASEPC	Gabinete de Acompanhamento do Sector Empresarial do Estado, das Parecerias Público-Privadas e das Concessões
GBP	Libras esterlinas
GNR	Guarda Nacional Republicana
GOP	Grandes Opções do Plano
GPERI	Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais
IA	Instituto das Artes
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 Audit Standards
IC	Instituições de Crédito
ICA	Instituto do Cinema e do Audiovisual
ICa	Imposto de Camionagem

ICi	Imposto de Circulação
ICNB	Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade
IDP	Instituto de Desporto de Portugal
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IES	Instituições de Ensino Superior
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
IGESPAR	Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGFCSS	Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP
IGFIJ	Instituto de Gestão Financeira e Infra-Estruturas da Justiça
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, IP
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP
IGIF	Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde
IHMT/UNL	Instituto da Higiene e Medicina Tropical da Universidade Nova de Lisboa
IHPC	Índice de Preços no Consumidor
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
IHRU	Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana
II	Instituto de Informática, IP
IIE	Iniciativa para o Investimento e o Emprego
IMC	Instituto dos Museus e da Conservação
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMIT	Iniciativa para a Modernização da Indústria Têxtil
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INA	Instituto Nacional de Administração
INAG	Instituto da Água
INE	Instituto Nacional de Estatística
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
INETI	Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação
INTERREG	Programa de Iniciativa Comunitária de Cooperação Transeuropeia para o Desenvolvimento Equilibrado do Território
IP	Instituto Público
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
IPBeja	Instituto Politécnico de Beja
IPBragança	Instituto Politécnico de Bragança
IPE	Investimentos e Participações Empresariais, S.A
IPLeiria	Instituto Politécnico de Leiria
IPSantarém	Instituto Politécnico de Santarém
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social





## Tribunal de Contas

---

IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IRN	Instituto dos Registos e Notariado, IP
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IS	Imposto do Selo
ISC	Instituições Superiores de Controlo
ISCTE	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
ISEGI	Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação
ISEL	Instituto Superior de Engenharia de Lisboa
ISEP	Instituto Superior de Engenharia do Porto
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos
ISS	Instituto da Segurança Social, IP
IST	Instituto Superior Técnico
ISV	Imposto sobre Veículos
IT	Imposto sobre o Tabaco
ITP	Instituto de Turismo de Portugal
ITQB/UNL	Instituto de Tecnologia Química e Biológica da Universidade Nova de Lisboa
IUC	Imposto Único de Circulação
IUTE	Indicador de Unidade da Tesouraria do Estado
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JPY	Ienes japoneses
LEADER	Programa de Iniciativa Comunitária de Desenvolvimento Rural
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LFL	Lei das Finanças Locais
LGT	Lei Geral Tributária
LIP	Lei-Quadro dos Institutos Públicos
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
LNEG	Laboratório Nacional de Engenharia e Geologia
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LPM	Lei da Programação Militar
M/L	Médio/Longo
MAB	Mapa do Activo Bruto
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
Millennium BCP	Banco Comercial Português, SA
MJ	Ministério da Justiça
MM	Manutenção Militar
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
MS	Ministério da Saúde
MTN	Medium Term Notes
MTSS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
MZN	Metical de Moçambique
NIF	Número de Identificação Fiscal
NIPC	Número de Identificação de Pessoa Colectiva
NOK	Coroa da Noruega
NUT	Nomenclatura de Unidade Territorial
OAR	Orçamento da Assembleia da República
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento
OE	Orçamento do Estado
OET	Operações Específicas do Tesouro
OEVT	Operadores Especializados em Valores do Tesouro
OGFE	Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento
OGME	Oficinas Gerais de Material de Engenharia
ONSUTE	Organismos Não Sujeitos à Unidade da Tesouraria do Estado
OSUTE	Organismos Sujeitos à Unidade da Tesouraria do Estado
OT	Obrigações do Tesouro
p.p.	Pontos percentuais
PAR	Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PDR	Programa de Desenvolvimento Rural
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PEDIP	Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa
PGPI	Programa de Gestão do Património Imobiliário
PI	Plataforma de Integração
PIB	Produto Interno Bruto
PIC	Programa de Iniciativa Comunitária
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PLC	Pedido de libertação de créditos
PME	Pequenas e Médias Empresas
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



## Tribunal de Contas

---

POPH	Programa Operacional Potencial Humano
PPP	Parecerias Público-Privadas
PRAI	Programa Regional de Acções Inovadoras
PREDE	Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado
PREFF	Pan-European Real Estate Fundo of Funds
PRIME	Programa de Incentivos à Modernização da Economia
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
PSI	Portuguese Stock Index
PSP	Polícia de Segurança Pública
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
QUOAF	Quadro de Objectivos por Área Funcional
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REPOS	Operações de Reporte
RFAI	Regime Fiscal de Apoio ao Investimento
RNB	Rendimento Nacional Bruto
ROPO	Relatório de Orientação da Política Orçamental
RTE	Regime da Tesouraria do Estado
RTU	Retorno por Transferência Única
SA	Sociedade Anónima
SAR	Serviços da Assembleia da República
SASUNL	Serviços de Acção Social da Universidade Nova de Lisboa
SCR	Sistema Central de Receitas
SCR	Sociedade de Capital de Risco
SDR	Serviço de Dívida a Retalho (IGCP)
SDR	Sistema de Distribuição da Receita
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SETF	Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SGC	Sistema de Gestão de Contribuições
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SI	Serviços Integrados
SID	Sistema Integrado de Dívida
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SIIE	Sistema de Informação dos Imóveis do Estado
SIPIDDAC	Sistema de Informação para o PIDDAC

SIR	Sistema de Incentivos Regionais
SSAP	Serviços Sociais da Administração Pública
SSD	Segurança Social Directa
SSGNR	Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana
SSPSP	Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública
TA	Tratado de Amesterdão
TC	Tribunal de Contas
TP	Turismo de Portugal, I.P.
TRADER	Sistema de Gestão de Activos TRADER
TUE	Tratado da União Europeia
TWRR	Time Weighted Rate of Return
UC	Universidade de Coimbra
UE	União Europeia
UGP	Unidades de Gestão Patrimonial
ULS	Unidades Locais de Saúde
UNL	Universidade Nova de Lisboa
UP	Universidade do Porto
UP	Unidades de participação
URBAN	Programa de Iniciativa Comunitária do Desenvolvimento Urbano Sustentável
USD	Dólar dos Estados Unidos
UTAD	Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro
UTL	Universidade Técnica de Lisboa
VPTI	Valores pertencentes a terceiros ou incertos
ZFM	Zona Franca da Madeira



**Tribunal de Contas**

---

*ÍNDICES*





## ÍNDICE

NOTA INTRODUTÓRIA .....	3
<b>I – PROCESSO ORÇAMENTAL .....</b>	<b>I.3</b>
<b>1.1 – Lei do Orçamento (Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro).....</b>	<b>I.3</b>
<b>1.2 – Decreto de execução orçamental (Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março) .....</b>	<b>I.3</b>
<b>1.3 – Alterações orçamentais .....</b>	<b>I.6</b>
1.3.1 – <i>Alterações que modificaram o total da receita e da despesa orçamentadas ...</i>	<i>I.7</i>
1.3.2 – <i>Alterações que modificaram o total da despesa prevista por ministério ou capítulo, ou de natureza funcional, sem terem alterado o montante global da despesa orçamentada .....</i>	<i>I.9</i>
1.3.3 – <i>Alterações de natureza funcional .....</i>	<i>I.12</i>
1.3.4 – <i>Alterações de natureza económica .....</i>	<i>I.13</i>
<b>1.4 – Alterações orçamentais dos serviços e fundos autónomos .....</b>	<b>I.15</b>
1.4.1 – <i>Alterações aos orçamentos da receita dos SFA, por classificação económica .....</i>	<i>I.16</i>
1.4.2 – <i>Alterações aos orçamentos de despesa dos SFA, por classificação económica .....</i>	<i>I.18</i>
<b>1.5 – Conta Geral do Estado .....</b>	<b>I.19</b>
<b>II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA .....</b>	<b>II.3</b>
<b>2.1 – Considerações gerais .....</b>	<b>II.3</b>
<b>2.2 – Execução das receitas .....</b>	<b>II.3</b>
2.2.1 – <i>Comparação entre receita prevista e obtida .....</i>	<i>II.3</i>
2.2.2 – <i>Evolução da receita obtida .....</i>	<i>II.9</i>
<b>2.3 – Contabilização das receitas .....</b>	<b>II.17</b>
<b>2.4 – Resultados globais.....</b>	<b>II.26</b>
<b>2.5 – Créditos do Estado objecto de cessão.....</b>	<b>II.34</b>
2.5.1 – <i>Enquadramento .....</i>	<i>II.34</i>
2.5.2 – <i>Execução dos créditos cedidos.....</i>	<i>II.34</i>
2.5.3 – <i>Impacto na execução orçamental.....</i>	<i>II.37</i>
<b>2.6 – Situações específicas que afectam princípios e regras orçamentais .....</b>	<b>II.39</b>
2.6.1 – <i>Contribuição de Serviço Rodoviário .....</i>	<i>II.39</i>
2.6.2 – <i>Participação variável dos municípios no IRS .....</i>	<i>II.40</i>
<b>2.7 – Receita da Administração Central do Estado .....</b>	<b>II.44</b>
<b>III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA .....</b>	<b>III.3</b>
<b>3.1 – Considerações gerais sobre a despesa orçamental.....</b>	<b>III.3</b>

3.1.1 – Enquadramento de fundos (patrimónios autónomos) geridos por serviços da administração central.....	III.5
3.1.2 – Encargos assumidos e não pagos.....	III.8
3.1.3 – Prazo médio de pagamentos.....	III.10
3.1.4 – Sobrevalorização da “despesa paga” do Orçamento dos serviços integrados na parte não utilizada das verbas transferidas para as contas dos organismos.....	III.12
3.1.5 – Subavaliação (ou sobrevalorização) da “despesa paga” resultante da transferência do saldo de diversas dotações inscritas no Cap. 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças e da Administração Pública para contas de operações específicas do Tesouro.....	III.15
3.1.6 – Comparabilidade da despesa da CGE ao longo do tempo.....	III.16
3.1.7 – Especificação da despesa.....	III.18
<b>3.2 – Concretização do regime de administração financeira do Estado (RAFE) .....</b>	<b>III.19</b>
3.2.1 – Serviços integrados do Estado que transitaram para o novo regime de administração financeira do Estado.....	III.19
3.2.2 – Transição para o novo regime de administração financeira dos organismos com autonomia administrativa e financeira (SFA).....	III.20
3.2.3 – Atribuição e cessação do regime de autonomia administrativa e financeira .....	III.20
3.2.4 – Implementação do POCP.....	III.21
<b>3.3 – Evolução da despesa da administração central.....</b>	<b>III.23</b>
3.3.1 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga.....	III.23
3.3.2 – Evolução da despesa da administração central, por classificação económica .....	III.26
<b>IV – INVESTIMENTOS DO PLANO .....</b>	<b>IV.3</b>
<b>4.1 – Enquadramento .....</b>	<b>IV.3</b>
4.1.1 – Normas nacionais.....	IV.3
4.1.2 – Normas comunitárias .....	IV.4
4.1.3 – Princípios gerais do PIDDAC.....	IV.5
<b>4.2 – Programação e execução do PIDDAC global .....</b>	<b>IV.6</b>
4.2.1 – Despesa por prioridades das Grandes Opções do Plano.....	IV.8
4.2.2 – Despesa por programa orçamental.....	IV.9
4.2.3 – Despesa por ministério.....	IV.11
4.2.4 – Despesa por tipologia de serviço .....	IV.15
4.2.5 – Despesa por classificação funcional.....	IV.16
4.2.6 – Despesa por classificação económica.....	IV.17
4.2.7 – Despesa por região.....	IV.18
4.2.8 – Despesa por sector .....	IV.19





## Tribunal de Contas

---

4.2.9 – Despesa co-financiada por fundos comunitários no PIDDAC total .....	IV.20
<b>4.3 – Despesa – Capítulo 50.....</b>	<b>IV.24</b>
<b>V – SUBSÍDIOS, BENEFÍCIOS FISCAIS E OUTRAS FORMAS DE APOIO .....</b>	<b>V.3</b>
<b>5.1 – Concessão de apoios não reembolsáveis .....</b>	<b>V.3</b>
5.1.1 – Considerações Gerais .....	V.3
<b>5.2 – Benefícios Fiscais .....</b>	<b>V.16</b>
5.2.1 – Enquadramento .....	V.16
5.2.2 – Quantificação da despesa fiscal.....	V.17
5.2.3 – Evolução e importância relativa da despesa fiscal.....	V.27
5.2.4 – Reconhecimento de benefícios fiscais .....	V.29
<b>VI – DÍVIDA PÚBLICA .....</b>	<b>VI.3</b>
<b>6.1 – Enquadramento da dívida pública em 2009.....</b>	<b>VI.3</b>
6.1.1 – Objectivos de gestão da dívida, carteira de referência e orientações do Governo .....	VI.3
6.1.2 – Programa de financiamento.....	VI.4
<b>6.2 – Factores com reflexo na evolução da dívida.....</b>	<b>VI.5</b>
6.2.1 – Execução do programa de financiamento.....	VI.5
6.2.2 – Execução do programa de recompra de dívida em 2009.....	VI.10
6.2.3 – Outros factores com influência na evolução da dívida.....	VI.11
<b>6.3 – Evolução da dívida.....</b>	<b>VI.11</b>
6.3.1 – Dívida directa do Estado.....	VI.11
6.3.2 – Dívida dos serviços e fundos autónomos .....	VI.14
<b>6.4 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento .....</b>	<b>VI.15</b>
<b>6.5 – Gestão da dívida pública.....</b>	<b>VI.18</b>
6.5.1 – Enquadramento .....	VI.18
6.5.2 – Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP.....	VI.19
6.5.3 – Operações de financiamento .....	VI.20
6.5.4 – Operações envolvendo derivados financeiros.....	VI.21
6.5.5 – Análise dos riscos associados à dívida pública .....	VI.23
6.5.6 – Análise dos custos associados à dívida pública.....	VI.27
<b>6.6 – Produto de Empréstimos e sua Aplicação .....</b>	<b>VI.31</b>
6.6.1 – Produto dos empréstimos públicos .....	VI.31
6.6.2 – Aplicação do produto dos empréstimos e sua evolução.....	VI.32
<b>6.7 – Amortizações e encargos correntes com a dívida pública.....</b>	<b>VI.34</b>
6.7.1 – Valores requisitados ao orçamento/despesa efectuada .....	VI.34

6.7.2 – Evolução das amortizações e encargos correntes com a dívida .....	VI.37
6.7.3 – Levantamento de procedimentos relativos aos certificados de aforro .....	VI.49
<b>6.8 – Dívida garantida .....</b>	<b>VI.52</b>
6.8.1 – Concessão de garantias pessoais pelo Estado .....	VI.52
6.8.2 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias .....	VI.59
6.8.3 – Responsabilidades assumidas e efectivas do Estado .....	VI.61
6.8.4 – Responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público .....	VI.64
6.8.5 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento .....	VI.65
<b>6.9 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e seguros de investimento.....</b>	<b>VI.67</b>
6.9.1 – Operações garantidas pelo Estado em 2009 .....	VI.68
6.9.2 – Posição das responsabilidades do Estado no final do ano .....	VI.69
6.9.3 – Cabimento das garantias prestadas pelo Estado no limite estabelecido na Lei do Orçamento .....	VI.70
6.9.4 – Prémios .....	VI.71
6.9.5 – Pagamento de sinistros e recuperação de créditos do Estado .....	VI.72
<b>6.10 – Responsabilidades do Estado assumidas no âmbito de contratos de locação.....</b>	<b>VI.72</b>
<b>VII – PATRIMÓNIO DO ESTADO .....</b>	<b>VII.3</b>
<b>7.1 – Património Financeiro.....</b>	<b>VII.3</b>
7.1.1 – Considerações gerais .....	VII.3
7.1.2 – Património financeiro do subsector dos serviços integrados.....	VII.7
7.1.3 – Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos.....	VII.27
7.1.4 – Aplicação da receita de alienação de partes sociais do Estado.....	VII.49
<b>7.2 – Património Imobiliário.....</b>	<b>VII.51</b>
7.2.1 – Informação prestada à Assembleia da República .....	VII.52
7.2.2 – Informação registada na Conta Geral do Estado .....	VII.53
<b>VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA .....</b>	<b>VIII.3</b>
<b>8.1 – Considerações gerais.....</b>	<b>VIII.3</b>
<b>8.2 – Contabilidade do Tesouro .....</b>	<b>VIII.4</b>
<b>8.3 – Unidade da Tesouraria do Estado .....</b>	<b>VIII.15</b>
8.3.1 – Quadro jurídico .....	VIII.16
8.3.2 – Gestão da tesouraria do Estado .....	VIII.19
8.3.3 – Avaliação da situação dos Serviços e Fundos Autónomos.....	VIII.22
8.3.4 – Sistema de Controlo Interno.....	VIII.27
8.3.5 – Análise Específica .....	VIII.28



## Tribunal de Contas

---

<b>IX – OPERAÇÕES E SALDOS DE ENCERRAMENTO.....</b>	<b>IX.3</b>
<b>9.1 – Considerações gerais .....</b>	<b>IX.3</b>
<b>9.2 – Operações registadas pela DGO.....</b>	<b>IX.3</b>
<b>9.3 – Saldos de encerramento .....</b>	<b>IX.10</b>
9.3.1 – <i>Em receitas por cobrar .....</i>	<i>IX.10</i>
9.3.2 – <i>Em disponibilidades e em aplicações.....</i>	<i>IX.12</i>
<b>X – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL .....</b>	<b>X.3</b>
<b>10.1 – Considerações gerais .....</b>	<b>X.3</b>
<b>10.2 – Fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE .....</b>	<b>X.3</b>
10.2.1 – <i>Fluxos evidenciados na CGE .....</i>	<i>X.3</i>
10.2.2 – <i>Outras operações .....</i>	<i>X.14</i>
10.2.3 – <i>Síntese .....</i>	<i>X.14</i>
<b>10.3 – Fluxos financeiros do SPE para o subsector dos serviços integrados .....</b>	<b>X.15</b>
10.3.1 – <i>Receitas correntes .....</i>	<i>X.15</i>
10.3.2 – <i>Receitas de capital .....</i>	<i>X.18</i>
<b>10.4 – Fluxos financeiros do subsector dos serviços e fundos autónomos para o SPE ...</b>	<b>X.18</b>
<b>10.5 – Fluxos financeiros do SPE para o subsector dos serviços e fundos autónomos ...</b>	<b>X.23</b>
<b>XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA .....</b>	<b>XI.3</b>
<b>11.1 – Considerações gerais .....</b>	<b>XI.3</b>
<b>11.2 – Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia .....</b>	<b>XI.4</b>
11.2.1 – <i>Enquadramento .....</i>	<i>XI.4</i>
11.2.2 – <i>Recursos próprios tradicionais .....</i>	<i>XI.5</i>
11.2.3 – <i>Recursos próprios não tradicionais .....</i>	<i>XI.7</i>
<b>11.3 – Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal .....</b>	<b>XI.9</b>
11.3.1 – <i>Enquadramento .....</i>	<i>XI.9</i>
11.3.2 – <i>Portugal no contexto do financiamento comunitário .....</i>	<i>XI.11</i>
11.3.3 – <i>Fluxos relativos ao período de programação 2007-2013.....</i>	<i>XI.13</i>
11.3.4 – <i>Fluxos relativos ao período de programação 2000-2006.....</i>	<i>XI.22</i>
11.3.5 – <i>Outras dotações do orçamento comunitário .....</i>	<i>XI.27</i>
11.3.6 – <i>Execução do Orçamento do Estado por fontes de financiamento comunitário .....</i>	<i>XI.28</i>
<b>XII – SEGURANÇA SOCIAL .....</b>	<b>XII.3</b>
<b>12.1 – Enquadramento geral e condicionantes.....</b>	<b>XII.3</b>
12.1.1 – <i>Enquadramento geral.....</i>	<i>XII.3</i>
12.1.2 – <i>Condicionantes e limitações.....</i>	<i>XII.4</i>

<b>12.2 – O Orçamento e a Conta.....</b>	<b>XII.5</b>
12.2.1 – <i>Lei do Orçamento</i> .....	XII.12
12.2.2 – <i>Decreto-Lei de execução orçamental</i> .....	XII.12
12.2.3 – <i>Alterações orçamentais</i> .....	XII.12
12.2.4 – <i>Orçamento inicial, orçamento suplementar e orçamento corrigido</i> .....	XII.13
12.2.5 – <i>Conta da Segurança Social</i> .....	XII.20
<b>12.3 – Execução orçamental.....</b>	<b>XII.24</b>
12.3.1 – <i>Execução Orçamental Global</i> .....	XII.25
12.3.2 – <i>Execução Orçamental das Receitas e Despesas das componentes do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania</i> .....	XII.43
12.3.3 – <i>Saldo de Execução Orçamental</i> .....	XII.49
12.3.4 – <i>Financiamento</i> .....	XII.57
<b>12.4 – Balanço e Demonstração de resultados.....</b>	<b>XII.61</b>
12.4.1 – <i>Processo de consolidação patrimonial</i> .....	XII.61
12.4.2 – <i>Balanço</i> .....	XII.76
12.4.3 – <i>Demonstração de resultados</i> .....	XII.184
<b>12.5 – Principais observações aos sistemas de informação e controlo relativos à arrecadação de contribuições e quotizações e pagamento de prestações.....</b>	<b>XII.207</b>
<b>12.6 – Principais reservas às demonstrações financeiras consolidadas.....</b>	<b>XII.213</b>
<b>12.7 – Pensões .....</b>	<b>XII.222</b>
12.7.1 – <i>Dados financeiros e físicos</i> .....	XII.224
12.7.2 – <i>Forma de financiamento da despesa com Pensões e complementos</i> .....	XII.232
<b>12.8 – O emprego e a formação profissional na CSS e no contexto do sistema.....</b>	<b>XII.233</b>
12.8.1 – <i>Enquadramento económico e jurídico</i> .....	XII.233
12.8.2 – <i>Prestações de desemprego</i> .....	XII.236
12.8.3 – <i>Apoios ao emprego e formação profissional</i> .....	XII.243
<b>12.9 – Património financeiro do IGFCSS .....</b>	<b>XII.249</b>
12.9.1 – <i>Enquadramento legal e actividade</i> .....	XII.249
12.9.2 – <i>Comportamento dos mercados financeiros em 2009</i> .....	XII.250
12.9.3 – <i>Fundos Próprios e Resultados Líquidos</i> .....	XII.251
12.9.4 – <i>Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)</i> .....	XII.253
12.9.5 – <i>Análise da gestão do FEFSS e perspectivas futuras</i> .....	XII.263
<b>XIII – CONTA CONSOLIDADA DO ESTADO, INCLUINDO A DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL .....</b>	<b>XIII.3</b>



## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I.1	– Alterações que modificaram o montante da receita inicialmente orçamentada.....	I.8
Quadro I.2	– Alterações que modificaram o montante da despesa inicialmente orçamentada.....	I.9
Quadro I.3	– Alterações que modificaram a repartição inicial da despesa por ministérios.....	I.10
Quadro I.4	– Dotação inicial e alterações na “dotação provisional”.....	I.11
Quadro I.5	– Alterações de natureza funcional.....	I.12
Quadro I.6	– Alterações de natureza económica.....	I.13
Quadro I.7	– Orçamentação das despesas com pessoal (2006 – 2009).....	I.14
Quadro I.8	– Alterações aos orçamentos da receita dos SFA, de natureza económica.....	I.16
Quadro I.9	– Alterações aos orçamentos da despesa dos SFA, de natureza económica.....	I.18
Quadro II.1	– Alterações orçamentais autorizadas pela Assembleia da República.....	II.4
Quadro II.2	– Alterações orçamentais da competência do Governo.....	II.6
Quadro II.3	– Comparação entre receita prevista e obtida.....	II.7
Quadro II.4	– Comparação entre receita fiscal prevista e obtida.....	II.8
Quadro II.5	– Evolução da receita obtida (por principais agregados).....	II.9
Quadro II.6	– Evolução das receitas fiscais.....	II.10
Quadro II.7	– Evolução da receita obtida (por capítulos).....	II.13
Quadro II.8	– Estrutura da receita efectiva.....	II.14
Quadro II.9	– Estrutura da receita fiscal.....	II.15
Quadro II.10	– Receita e PIB.....	II.15
Quadro II.11	– Peso da receita no PIB (Base 2000).....	II.16
Quadro II.12	– Peso da receita no PIB (Base 2006).....	II.16
Quadro II.13	– Taxas de crescimento real (Base 2000).....	II.16
Quadro II.14	– Taxas de crescimento real (Base 2006).....	II.16
Quadro II.15	– Indicador de Fiabilidade Tempestiva (IFT).....	II.22
Quadro II.16	– Ciclo da liquidação por serviço.....	II.27
Quadro II.17	– Incoerência no reporte das prescrições da DGCI.....	II.28
Quadro II.18	– Ciclo de reembolsos e restituições por serviço.....	II.29
Quadro II.19	– Ciclo da receita líquida por serviço.....	II.29
Quadro II.20	– Desagregação da receita líquida financeira.....	II.29
Quadro II.21	– Ciclo da liquidação por balcão da DGCI.....	II.30
Quadro II.22	– Valor em dívida da carteira de créditos do Estado em 28-02-2009 e em 28-02-2010.....	II.35
Quadro II.23	– Execução da cobrança de créditos do Estado objecto de cessão face à previsão.....	II.35
Quadro II.24	– Valor das substituições, declarações em falhas, anulações e cobranças até 28-02-2009.....	II.36
Quadro II.25	– Cobrança de 2009 afecta a créditos do Estado objecto de cessão.....	II.37

Quadro II.26	–	Reporte das Receitas e Despesas dos SFA na CGE.....	II.44
Quadro III.1	–	Abertura de créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas .....	III.14
Quadro III.2	–	Comparação da despesa prevista com a despesa paga, por Ministério (serviços integrados).....	III.24
Quadro III.3	–	Comparação da despesa prevista com a despesa paga, por Ministério (SFA) .....	III.25
Quadro III.4	–	Evolução da despesa orçamental dos serviços integrados (2008 – 2009), por classificação económica.....	III.27
Quadro III.5	–	Evolução da despesa orçamental dos SFA (2008 – 2009), por classificação económica.....	III.33
Quadro IV.1	–	PIDDAC previsto, ajustado e disponível .....	IV.6
Quadro IV.2	–	PIDDAC disponível de 2005 a 2009 .....	IV.7
Quadro IV.3	–	PIDDAC previsto e executado por programa orçamental.....	IV.10
Quadro IV.4	–	PIDDAC previsto e executado por ministério .....	IV.12
Quadro IV.5	–	PIDDAC por tipologia de serviço e fonte de financiamento .....	IV.15
Quadro IV.6	–	PIDDAC por funções.....	IV.16
Quadro IV.7	–	PIDDAC regionalizado.....	IV.19
Quadro IV.8	–	Financiamento do PIDDAC por Ministério .....	IV.21
Quadro IV.9	–	Repartição do PIDDAC por Fundos Comunitários.....	IV.22
Quadro IV.10	–	PIDDAC Capítulo 50.....	IV.24
Quadro IV.11	–	PIDDAC executado - Capítulo 50 .....	IV.25
Quadro V.1	–	Apoios concedidos pelos serviços integrados, por sector institucional.....	V.4
Quadro V.2	–	Apoios concedidos pelos serviços integrados, por Ministério .....	V.5
Quadro V.3	–	Apoios concedidos pelos serviços integrados a empresas e instituições de crédito.....	V.7
Quadro V.4	–	Apoios concedidos pelos serviços integrados a instituições sem fins lucrativos e a famílias .....	V.8
Quadro V.5	–	Apoios concedidos pelos serviços e fundos e autónomos, por sector institucional .....	V.10
Quadro V.6	–	Apoios concedidos por serviços e fundos e autónomos, por fontes de financiamento .....	V.11
Quadro V.7	–	Apoios concedidos por serviços e fundos autónomos.....	V.12
Quadro V.8	–	Apoios concedidos pela administração central, por sector institucional.....	V.13
Quadro V.9	–	Divergências entre o número de serviços processadores de transferências e subsídios que constam na CGE e nos Mapas informativos n.ºs 2 e 3 .....	V.14
Quadro V.10	–	Total da despesa fiscal por imposto .....	V.17
Quadro V.11	–	Tipologia da despesa fiscal .....	V.18
Quadro V.12	–	Evolução por tipo de despesa fiscal .....	V.18
Quadro V.13	–	Despesa fiscal por função e imposto.....	V.19
Quadro V.14	–	Despesa fiscal em IRS .....	V.20
Quadro V.15	–	Despesa fiscal em IRC.....	V.22
Quadro V.16	–	Despesa fiscal em ISV .....	V.24
Quadro V.17	–	Despesa fiscal em IVA .....	V.24



## Tribunal de Contas

---

Quadro V.18	– Despesa fiscal em ISP .....	V.25
Quadro V.19	– Despesa fiscal em Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA).....	V.26
Quadro V.20	– Despesa fiscal em Imposto de Consumo sobre o Tabaco (IT).....	V.26
Quadro V.21	– Despesa fiscal em Imposto do Selo (IS).....	V.26
Quadro V.22	– Evolução da despesa e da receita fiscal .....	V.27
Quadro V.23	– Peso da despesa fiscal na respectiva receita .....	V.28
Quadro VI.1	– Programa de financiamento para 2009 .....	VI.4
Quadro VI.2	– Execução do programa de financiamento .....	VI.6
Quadro VI.3	– Obrigações do Tesouro emitidas ao abrigo da LOE para 2009 .....	VI.7
Quadro VI.4	– Estrutura da dívida denominada em moeda não euro, por moedas.....	VI.10
Quadro VI.5	– Execução do programa de recompra de dívida .....	VI.10
Quadro VI.6	– Promissórias .....	VI.11
Quadro VI.7	– Evolução da dívida pública directa.....	VI.12
Quadro VI.8	– Variação das emissões e amortizações da dívida directa.....	VI.13
Quadro VI.9	– Dívida dos serviços e fundos autónomos.....	VI.14
Quadro VI.10	– Variação do endividamento dos SFA - valores apurados em 2009 .....	VI.15
Quadro VI.11	– Estrutura da dívida total após swaps, por moedas .....	VI.16
Quadro VI.12	– Acréscimo de endividamento para financiamento da execução orçamental em 2009 .....	VI.17
Quadro VI.13	– Risco cambial – exposição cambial primária e exposição cambial líquida .....	VI.23
Quadro VI.14	– Perfil de maturidades da dívida .....	VI.24
Quadro VI.15	– Duração modificada.....	VI.24
Quadro VI.16	– Risco de crédito global expresso em percentagem do limite em vigor.....	VI.25
Quadro VI.17	– Risco de refinanciamento – vencimentos a 3 meses.....	VI.25
Quadro VI.18	– Risco de refinanciamento – desvios face ao benchmark .....	VI.26
Quadro VI.19	– Risco de taxa de juro – perfil semanal de refixing .....	VI.26
Quadro VI.20	– Risco de taxa de juro – desvios face ao benchmark .....	VI.26
Quadro VI.21	– Desempenho global da carteira.....	VI.27
Quadro VI.22	– Custo do financiamento nas emissões .....	VI.28
Quadro VI.23	– Evolução dos spreads médios das emissões reais.....	VI.30
Quadro VI.24	– Custo orçamental e custo cash-flow .....	VI.30
Quadro VI.25	– Produto de empréstimos públicos.....	VI.31
Quadro VI.26	– Emissões/produto dos empréstimos públicos ao abrigo da LOE/2009.....	VI.32
Quadro VI.27	– Evolução do produto e sua aplicação.....	VI.33
Quadro VI.28	– Produto de empréstimos convertido em receita orçamental .....	VI.33
Quadro VI.29	– Evolução da despesa com amortizações e encargos correntes da dívida no último quinquénio.....	VI.35
Quadro VI.30	– Quadro comparativo - Amortizações.....	VI.36
Quadro VI.31	– Amortizações e encargos correntes da dívida pública .....	VI.37

Quadro VI.32	– Amortizações e juros, e resultados de swaps .....	VI.39
Quadro VI.33	– Evolução das amortizações .....	VI.40
Quadro VI.34	– Evolução dos CEDIC .....	VI.41
Quadro VI.35	– Evolução de Bilhetes do Tesouro .....	VI.42
Quadro VI.36	– Encargos correntes da dívida pública .....	VI.43
Quadro VI.37	– Evolução dos encargos com juros .....	VI.44
Quadro VI.38	– Peso dos juros e amortizações no PIB .....	VI.45
Quadro VI.39	– Peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas .....	VI.46
Quadro VI.40	– Evolução dos “Outros encargos correntes da dívida” inscritos na alínea B) .....	VI.46
Quadro VI.41	– Evolução das despesas com serviços da dívida pública (sem comissão de gestão do IGCP).....	VI.48
Quadro VI.42	– Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2009 ao abrigo da Lei n.º 112/97.....	VI.53
Quadro VI.43	– Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2009 ao abrigo da Lei n.º 4/2006.....	VI.55
Quadro VI.44	– Linhas de crédito de ajuda – bonificações de juros.....	VI.56
Quadro VI.45	– Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2009 ao abrigo da Lei n.º 60-A/2008 .....	VI.57
Quadro VI.46	– Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2009 ao abrigo da Lei n.º 62-A/2008 .....	VI.58
Quadro VI.47	– Emissões de papel comercial do BPN .....	VI.59
Quadro VI.48	– Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias.....	VI.60
Quadro VI.49	– Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda euro.....	VI.61
Quadro VI.50	– Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda não euro .....	VI.62
Quadro VI.51	– Evolução dos factores que influenciaram as responsabilidades efectivas do Estado .....	VI.62
Quadro VI.52	– Variação das responsabilidades assumidas do Estado, por sectores beneficiários .....	VI.63
Quadro VI.53	– Variação das responsabilidades efectivas do Estado, por sectores beneficiários .....	VI.64
Quadro VI.54	– Variação das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público .....	VI.64
Quadro VI.55	– Observância do limite fixado na Lei do Orçamento – artigo 135.º .....	VI.66
Quadro VI.56	– Observância do limite fixado Lei do Orçamento – artigo 148.º .....	VI.66
Quadro VI.57	– Garantias prestadas pelo Estado em 2009 .....	VI.68
Quadro VI.58	– Garantias concedidas pela COSEC em 2009 .....	VI.69
Quadro VI.59	– Posição acumulada das responsabilidades do Estado em vigor no final do ano .....	VI.70
Quadro VI.60	– Prémios processados por tipo de seguro .....	VI.71
Quadro VI.61	– Despesa com contratos de locação em 2009.....	VI.73
Quadro VII.1	– Evolução registada em 2009, por tipo de activo .....	VII.5
Quadro VII.2	– Receita de activos financeiros em 2009 – Comparação entre a previsão inicial e a execução .....	VII.6
Quadro VII.3	– Rendimentos associados a activos financeiros em 2009 – Comparação entre a previsão inicial e a execução .....	VII.6
Quadro VII.4	– Despesa com activos financeiros em 2009 – Comparação entre a previsão inicial e a execução .....	VII.7





## Tribunal de Contas

---

Quadro VII.5	– Património financeiro do subsector dos serviços integrados – Evolução registada em 2009, por tipo de activos .....	VII.8
Quadro VII.6	– Créditos resultantes de empréstimos – Evolução global em 2009.....	VII.9
Quadro VII.7	– Créditos resultantes de empréstimos – Evolução das situações de mora em 2009 .....	VII.9
Quadro VII.8	– Créditos por execução de garantias – Evolução global em 2009.....	VII.10
Quadro VII.9	– Créditos transferidos para o Estado – Evolução global em 2009 .....	VII.11
Quadro VII.10	– Participações sociais – Evolução global em 2009 .....	VII.13
Quadro VII.11	– Operações com acções e quotas em 2009.....	VII.13
Quadro VII.12	– Sociedades anónimas constituídas em 2009 .....	VII.15
Quadro VII.13	– Operações com capital estatutário de EPE .....	VII.16
Quadro VII.14	– Entidades públicas empresariais constituídas em 2009 .....	VII.18
Quadro VII.15	– Outros activos financeiros – Evolução global em 2009.....	VII.20
Quadro VII.16	– Despesas orçamentais e variações patrimoniais .....	VII.21
Quadro VII.17	– Receitas orçamentais e variações patrimoniais.....	VII.24
Quadro VII.18	– Outras receitas .....	VII.26
Quadro VII.19	– Outros movimentos .....	VII.27
Quadro VII.20	– Evolução do património financeiro dos serviços e fundos autónomos .....	VII.31
Quadro VII.21	– Evolução global do património financeiro, por entidade gestora .....	VII.32
Quadro VII.22	– Evolução registada na carteira dos empréstimos concedidos .....	VII.34
Quadro VII.23	– Evolução registada no valor da carteira de participações societárias .....	VII.37
Quadro VII.24	– Movimentos de aumento e de redução da carteira de acções .....	VII.37
Quadro VII.25	– Aumentos do capital das sociedades de garantia mútua em 2009 .....	VII.38
Quadro VII.26	– Evolução registada no valor da carteira de participações não societárias.....	VII.39
Quadro VII.27	– Associações constituídas em 2009 .....	VII.40
Quadro VII.28	– Evolução registada no valor da carteira dos outros activos financeiros.....	VII.40
Quadro VII.29	– Evolução registada no valor da carteira dos fundos de investimento .....	VII.41
Quadro VII.30	– Evolução registada no valor da carteira de obrigações.....	VII.43
Quadro VII.31	– Evolução registada no valor da carteira dos depósitos a prazo.....	VII.43
Quadro VII.32	– Evolução registada no valor nominal da carteira de prestações suplementares e acessórias de capital .....	VII.45
Quadro VII.33	– Serviços e Fundos Autónomos que apresentam divergências entre os valores de receita e de despesa apurados através das Instruções e os constantes da CGE.....	VII.46
Quadro VII.34	– Afectação das receitas de privatizações.....	VII.50
Quadro VII.35	– Classificações económicas das receitas e das despesas – Operações imobiliárias .....	VII.53
Quadro VII.36	– Receita da alienação de imóveis.....	VII.55
Quadro VII.37	– Alienação de imóveis por ajuste directo.....	VII.56
Quadro VII.38	– Alienação de imóveis por cessão definitiva.....	VII.56
Quadro VII.39	– Alienação de imóveis por hasta pública .....	VII.56

Quadro VII.40	– Alienação de imóveis por expropriação.....	VII.57
Quadro VII.41	– Distribuição da receita da alienação de imóveis .....	VII.57
Quadro VII.42	– Cobrança de receita do Estado pela venda de bens de investimento.....	VII.58
Quadro VII.43	– Divergências entre a informação da CGE e a da DGTF sobre a alienação de imóveis.....	VII.58
Quadro VII.44	– Serviços e fundos autónomos – Divergências apuradas por classificação económica.....	VII.60
Quadro VII.45	– Despesa com a aquisição de bens de capital .....	VII.61
Quadro VII.46	– Divergências entre a informação da CGE e a da DGTF sobre a aquisição de imóveis .....	VII.63
Quadro VIII.1	– Contabilidade do Tesouro de 2009 .....	VIII.4
Quadro VIII.2	– Movimentação anual por classes de contas do Tesouro.....	VIII.5
Quadro VIII.3	– Diários da Contabilidade do Tesouro de 2009 .....	VIII.6
Quadro VIII.4	– Estrutura e evolução das contas do Tesouro por classes.....	VIII.8
Quadro VIII.5	– Estrutura e evolução das contas do Tesouro por tipo de movimentação.....	VIII.8
Quadro VIII.6	– Indicador de Contabilização Automática .....	VIII.9
Quadro VIII.7	– Indicador de Fiabilidade Tempestiva .....	VIII.10
Quadro VIII.8	– Indicador de Fiabilidade Tempestiva por classes.....	VIII.11
Quadro VIII.9	– Subsistência de saldos credores em contas de disponibilidades .....	VIII.12
Quadro VIII.10	– Subsistência de saldos devedores transitados de 2009 em contas de terceiros .....	VIII.13
Quadro VIII.11	– Evolução dos saldos finais de 2009 entre 15-02-2010 e 31-05-2010.....	VIII.19
Quadro VIII.12	– Evolução das aplicações em CEDIC.....	VIII.21
Quadro VIII.13	– Avaliação da UTE pela DGO .....	VIII.22
Quadro VIII.14	– Rendimentos auferidos e entregues pelos SFA.....	VIII.25
Quadro IX.1	– Operações da DGO na CTE.....	IX.7
Quadro IX.2	– Operações da DGO no SGR .....	IX.7
Quadro IX.3	– Evolução da Receita do Estado por cobrar em 2009.....	IX.10
Quadro IX.4	– Evolução das disponibilidades e aplicações da Tesouraria do Estado em 2009 .....	IX.12
Quadro X.1	– Fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE .....	X.4
Quadro X.2	– Transferências correntes para entidades não financeiras do SPE .....	X.4
Quadro X.3	– Subsídios para entidades não financeiras do SPE .....	X.5
Quadro X.4	– Subsídios pagos pela DGTF .....	X.7
Quadro X.5	– Transferências para empresas de transporte rodoviário .....	X.9
Quadro X.6	– Transferências para empresas de transporte aéreo .....	X.10
Quadro X.7	– Subsídios para sociedades financeiras do SPE .....	X.10
Quadro X.8	– Transferências de capital para entidades do SPE.....	X.11
Quadro X.9	– Transferências de verbas do PIDDAC .....	X.12
Quadro X.10	– Activos financeiros .....	X.13
Quadro X.11	– Variação dos fluxos financeiros.....	X.14
Quadro X.12	– Receitas com origem no SPE evidenciadas na CGE, por classificação económica.....	X.15
Quadro X.13	– Juros.....	X.15



## Tribunal de Contas

---

Quadro X.14	– Dividendos e participação nos lucros .....	X.16
Quadro X.15	– Receitas com origem no SPE evidenciadas na CGE, por entidades .....	X.17
Quadro X.16	– Fluxos financeiros dos SFA para o SPE não financeiro .....	X.18
Quadro X.17	– Entidades beneficiárias das transferências dos SFA .....	X.19
Quadro X.18	– Receitas dos SFA com origem no SPE evidenciadas na CGE, por classificação económica .....	X.23
Quadro X.19	– Receitas dos SFA com origem no SPE evidenciadas na CGE, por entidades .....	X.24
Quadro XI.1	– Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia – 2009.....	XI.3
Quadro XI.2	– Recursos próprios tradicionais.....	XI.6
Quadro XI.3	– Recursos próprios tradicionais - Evolução .....	XI.6
Quadro XI.4	– Contribuição Financeira .....	XI.7
Quadro XI.5	– Contribuição Financeira - Execução orçamental .....	XI.8
Quadro XI.6	– Transferências da União Europeia – Divergências apuradas.....	XI.10
Quadro XI.7	– Transferências da União Europeia em 2009 – QREN.....	XI.14
Quadro XI.8	– Programação e execução acumulada dos fundos do QREN em 31 de Dezembro de 2009.....	XI.14
Quadro XI.9	– Execução financeira acumulada dos Programas Operacionais co-financiados pelo FEADER .....	XI.19
Quadro XI.10	– Programas de Acção de Iniciativa Comunitária .....	XI.21
Quadro XI.11	– Programação e execução acumulada dos fundos do QCA III em 30 de Junho de 2009 ....	XI.22
Quadro XI.12	– Execução do Fundo de Coesão II .....	XI.27
Quadro XII.1	– SS – Orçamento da Segurança Social – Global e por Sistema e Subsistemas – 2009.....	XII.14
Quadro XII.2	– SS – Alterações orçamentais .....	XII.16
Quadro XII.3	– SS – Orçamento da Segurança Social – Por classificação económica – 2009.....	XII.17
Quadro XII.4	– SS – Mapa XI – Despesas da Segurança Social, por classificação funcional – 2009.....	XII.19
Quadro XII.5	– SS – Agregação dos mapas de controlo orçamental da receita e da despesa.....	XII.22
Quadro XII.6	– SS – Execução Orçamental das Receitas por Classificação Económica.....	XII.26
Quadro XII.7	– SS – Desagregação do Capítulo “Contribuições para a Segurança Social” .....	XII.27
Quadro XII.8	– SS – Saldos de Anos Anteriores integrados no orçamento de 2009 .....	XII.32
Quadro XII.9	– SS – Execução Orçamental das Receitas por Origem .....	XII.33
Quadro XII.10	– SS – Execução Orçamental das Despesas por Classificação Económica .....	XII.36
Quadro XII.11	– SS – Execução Orçamental das Despesas por Aplicação .....	XII.39
Quadro XII.12	– SS – Dados Físicos do RSI.....	XII.41
Quadro XII.13	– SS – Execução Orçamental das receitas e das despesas, por componentes do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania.....	XII.45
Quadro XII.14	– SS – Saldos Consolidados no triénio 2007/2009 .....	XII.49
Quadro XII.15	– SS – Saldos globais por componente do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania .....	XII.50
Quadro XII.16	– SS – Saldo inicial e final consolidado de execução orçamental – 2009 .....	XII.52

Quadro XII.17	– SS – Saldos de Execução Efectiva, por componentes do Sistema Previdencial e subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania .....	XII.53
Quadro XII.18	– SS – Processo de agregação das contas das entidades do perímetro de consolidação .....	XII.65
Quadro XII.19	– SS – Ajustamentos prévios formalizados por Verbetes de Lançamento .....	XII.66
Quadro XII.20	– SS – Confronto dos saldos eliminados de dívidas activas e passivas entre entidades .....	XII.70
Quadro XII.21	– SS – Confronto dos saldos eliminados de operações recíprocas entre entidades .....	XII.71
Quadro XII.22	– SS – Síntese global dos movimentos de consolidação por instituição .....	XII.74
Quadro XII.23	– SS – Evolução do Balanço (Activo líquido) no triénio 2007/2009 .....	XII.79
Quadro XII.24	– SS – Estrutura financeira do Activo da CSS em 31/12/2009 .....	XII.80
Quadro XII.25	– SS – Evolução do Imobilizado líquido no triénio 2007/2009 .....	XII.82
Quadro XII.26	– SS – Evolução das Imobilizações corpóreas, por natureza .....	XII.82
Quadro XII.27	– SS – Imobilizações corpóreas, em 31/12/2009 .....	XII.83
Quadro XII.28	– SS – Distribuição do “Imobilizado corpóreo bruto”, por instituições, em 31/12/2009.....	XII.84
Quadro XII.29	– SS – Movimentos efectuados em 2009 em “Imobilizações corpóreas” .....	XII.85
Quadro XII.30	– SS – Transferências de imobilizado inter-instituições .....	XII.86
Quadro XII.31	– SS – Activo bruto do ISS – Comparação entre as contas do Razão e o Mapa do Activo Bruto .....	XII.87
Quadro XII.32	– SS – Imobilizado corpóreo - Comparação dos Mapas do Activo Bruto e do Balanço do ISS .....	XII.88
Quadro XII.33	– SS – Activo Bruto da CSS – Valores consolidados corrigidos .....	XII.89
Quadro XII.34	– SS – Imobilizado Bruto por critérios de valorimetria adoptados .....	XII.95
Quadro XII.35	– SS – Amortizações das Imobilizações corpóreas, por Instituição, em 31/12/2009 .....	XII.95
Quadro XII.36	– SS – Evolução dos Investimentos financeiros .....	XII.96
Quadro XII.37	– SS – Investimentos financeiros, em 31/12/2009 .....	XII.97
Quadro XII.38	– SS – Investimentos financeiros – Valor bruto por Instituição, em 31/12/2009.....	XII.98
Quadro XII.39	– SS – Variação registada na conta de “Partes de capital” .....	XII.99
Quadro XII.40	– SS – Alterações na “Reserva Estratégica” do IGFCSS em 31/12/2009 .....	XII.99
Quadro XII.41	– SS – “Partes de capital” detidas pelo IGFSS, em 31/12/2009 .....	XII.101
Quadro XII.42	– SS – Posição de “Partes de Capital” detidas pelo ISS, em 31/12/2009.....	XII.102
Quadro XII.43	– SS – “Obrigações e títulos de participação” .....	XII.103
Quadro XII.44	– SS – Evolução de “Investimentos em imóveis” .....	XII.104
Quadro XII.45	– SS – Distribuição dos “Investimentos em imóveis” por Instituições de Segurança Social .....	XII.104
Quadro XII.46	– SS – Evolução dos “Investimentos financeiros – Imóveis” .....	XII.105
Quadro XII.47	– SS – Variação registada na conta de “Investimentos em imóveis” .....	XII.105
Quadro XII.48	– SS – Desagregação dos movimentos de 2009 em “Investimentos em imóveis”do IGFSS .....	XII.106
Quadro XII.49	– SS – Imobilizado financeiro – Comparação entre Mapas do Activo Bruto e Balanço do ISS .....	XII.108
Quadro XII.50	– SS – Variação registada na conta “Outras aplicações financeiras” .....	XII.109



## Tribunal de Contas

---

Quadro XII.51	– SS – “Outras aplicações financeiras” em 31/12/2009.....	XII.109
Quadro XII.52	– SS – Evolução de “Dívidas de terceiros – Médio, longo e curto prazo” no Activo bruto .....	XII.112
Quadro XII.53	– SS – Clientes, contribuintes, utentes, prestações sociais a repor e outros devedores – em 31/12/2009.....	XII.113
Quadro XII.54	– SS – Evolução das dívidas de cobrança duvidosa – 2007/2009 .....	XII.114
Quadro XII.55	– SS – Dívidas de cobrança duvidosa por instituição – Ano de 2009 .....	XII.115
Quadro XII.56	– SS – Evolução da posição de “Clientes” .....	XII.117
Quadro XII.57	– SS – Dívidas de contribuintes – Evolução no triénio 2007/2009 .....	XII.120
Quadro XII.58	– SS – Contribuintes por instituição – Ano de 2009.....	XII.121
Quadro XII.59	– SS – Distribuição por antiguidade de “Cobrança em litígio - Contribuintes de cobrança duvidosa - SEF” .....	XII.122
Quadro XII.60	– SS – Distribuição das provisões acumuladas sobre dívidas de contribuintes de cobrança duvidosa por antiguidade e por instituição.....	XII.123
Quadro XII.61	– SS – Valor da dívida prescrita em 2009, por SPE .....	XII.124
Quadro XII.62	– SS – Distribuição por antiguidade das dívidas do SPA.....	XII.125
Quadro XII.63	– SS – Distribuição das dívidas do SPA por Secções de Processo Executivo.....	XII.126
Quadro XII.64	– SS – Evolução de “Utentes” .....	XII.129
Quadro XII.65	– SS – Prestações sociais a repor por grau de exigibilidade e por instituição – Ano de 2009.....	XII.130
Quadro XII.66	– SS – Prestações sociais a repor por grau de exigibilidade - 2009.....	XII.131
Quadro XII.67	– SS – “Prestações sociais a repor de cobrança duvidosa” – 31/12/2009.....	XII.132
Quadro XII.68	– SS – “Prestações sociais a repor” por instituições em 31/12/2009.....	XII.133
Quadro XII.69	– SS – Provisões de “Prestações sociais a repor” por natureza, em 31/12/2009 .....	XII.134
Quadro XII.70	– SS – Evolução da conta de “Outros devedores” .....	XII.137
Quadro XII.71	– SS – “Outros devedores” por grau de exigibilidade - 2009.....	XII.137
Quadro XII.72	– SS – “Outros devedores” por instituição .....	XII.138
Quadro XII.73	– SS – Créditos sobre entidades públicas .....	XII.139
Quadro XII.74	– SS – Evolução das “Disponibilidades” na CSS.....	XII.143
Quadro XII.75	– SS – Evolução de “Títulos negociáveis” .....	XII.144
Quadro XII.76	– SS – Distribuição de “Depósitos em Instituições financeiras e Caixa”, por Instituições – 2009/2008 .....	XII.145
Quadro XII.77	– SS – “Depósitos a prazo” em 31/12/2009.....	XII.147
Quadro XII.78	– SS – Rendibilidade média das Aplicações financeiras do IGFSS activas, em 31/12/2009.....	XII.148
Quadro XII.79	– SS – Comparação do saldo de Disponibilidades do Balanço e do MFC .....	XII.150
Quadro XII.80	– SS – Evolução dos “Acréscimos e diferimentos”.....	XII.153
Quadro XII.81	– SS – Evolução da conta 271 – Acréscimos de proveitos, no triénio 2007/2009.....	XII.154
Quadro XII.82	– SS – Evolução da conta 272 – Custos diferidos, no triénio 2007/2009.....	XII.155
Quadro XII.83	– SS – Evolução dos “Fundos próprios”.....	XII.157

Quadro XII.84 – SS – Evolução da conta “Património” na CSS, por instituições .....	XII.159
Quadro XII.85 – SS – Demonstração do saldo de “Reservas legais” em 31/12/2009.....	XII.162
Quadro XII.86 – SS – Reservas estatutárias.....	XII.163
Quadro XII.87 – SS – Evolução da conta “Reservas decorrentes de transferência de activos” .....	XII.164
Quadro XII.88 – SS – “Resultados transitados” em 31/12/2009 .....	XII.166
Quadro XII.89 – SS – Evolução do “Passivo” .....	XII.169
Quadro XII.90 – SS – Evolução das dívidas ao “Estado e outros entes públicos”.....	XII.170
Quadro XII.91 – SS – Evolução da conta “Prestações sociais a pagar” .....	XII.171
Quadro XII.92 – SS – Evolução de “Outros credores”, por instituição .....	XII.172
Quadro XII.93 – SS – Evolução de “Outros credores”, no período 2007/2009 .....	XII.173
Quadro XII.94 – SS – Evolução da conta “Prestações sociais em prescrição” .....	XII.174
Quadro XII.95 – SS – Evolução das contas “Acréscimos de custos” e “Proveitos diferidos” .....	XII.176
Quadro XII.96 – SS – Evolução da conta 273 – Acréscimos de custos, no triénio 2007/2009.....	XII.177
Quadro XII.97 – SS – Evolução da conta 274 – Proveitos diferidos, no triénio 2007/2009 .....	XII.179
Quadro XII.98 – SS – Síntese da Demonstração de resultados consolidados do exercício de 2009 .....	XII.184
Quadro XII.99 – SS – Demonstração dos resultados operacionais .....	XII.185
Quadro XII.100 – SS – Evolução dos Proveitos e ganhos e dos Custos e perdas .....	XII.186
Quadro XII.101 – SS – Custos com pessoal .....	XII.191
Quadro XII.102 – SS – Custos com pessoal por instituição.....	XII.192
Quadro XII.103 – SS – Número de efectivos por grupos profissionais .....	XII.192
Quadro XII.104 – SS – Subsídios correntes concedidos aos CCD’s Federação e Associação .....	XII.195
Quadro XII.105 – SS – Provisões do exercício.....	XII.196
Quadro XII.106 – SS – Outros custos e perdas operacionais.....	XII.197
Quadro XII.107 – SS – Demonstração dos resultados financeiros.....	XII.198
Quadro XII.108 – SS – Evolução dos Custos e perdas financeiros e dos Proveitos e ganhos financeiros...XII.198	
Quadro XII.109 – SS – Contribuição do IGFCSS para os Resultados financeiros em 2009 .....	XII.199
Quadro XII.110 – SS – IGFCSS – Outros proveitos e ganhos financeiros e Outros custos e perdas financeiras.....	XII.199
Quadro XII.111 – SS – Demonstração dos resultados extraordinários .....	XII.201
Quadro XII.112 – SS – Evolução dos Custos e perdas e Proveitos e ganhos extraordinários.....	XII.202
Quadro XII.113 – SS – Evolução do RLE no período 2005/2009 .....	XII.206
Quadro XII.114 – SS – Evolução das pensões no período de 2005/2009 .....	XII.223
Quadro XII.115 – SS – Evolução das despesas com Pensões de Reforma por Velhice.....	XII.225
Quadro XII.116 – SS – Evolução das despesas com Pensões de Reforma por Invalidez .....	XII.227
Quadro XII.117 – SS – Evolução das despesas com Pensões por Sobrevivência .....	XII.229
Quadro XII.118 – SS – Pensão média mensal por eventualidade e por beneficiário .....	XII.231
Quadro XII.119 – SS – Financiamento das despesas com “Pensões e complementos” .....	XII.233
Quadro XII.120 – SS – Evolução das despesas com “Pensões de desemprego” no período 2005/2009..XII.237	



## Tribunal de Contas

---

Quadro XII.121 – SS – N.º de beneficiários com processamento de “Prestações de desemprego” no período 2005/2009.....	XII.238
Quadro XII.122 – SS – N.º de requerimentos entrados, deferidos, indeferidos e pendentes no período 2005/2009.....	XII.240
Quadro XII.123 – SS – TMP das “Prestações de desemprego” no período 2007/2009* .....	XII.241
Quadro XII.124 – SS – Valores médios mensais processados por beneficiário no período 2005/2009 .....	XII.242
Quadro XII.125 – SS – Transferências e subsídios associados a PAEFP no período 2005/2009 .....	XII.244
Quadro XII.126 – SS – Número de beneficiários em situação de reforma antecipada no período 2005/2009.....	XII.246
Quadro XII.127 – SS – Situação dos adiantamentos do OSS por conta do FSE – 31/12/2009 .....	XII.248
Quadro XII.128 – SS – Evolução dos Fundos Próprios e dos Resultados Líquidos .....	XII.251
Quadro XII.129 – SS – Estrutura da Carteira entre 2007 e 2009 .....	XII.254
Quadro XII.130 – SS – FEFSS – Cumprimento dos limites regulamentares em 2009 .....	XII.257
Quadro XII.131 – SS – Desagregação do valor acrescentado à Carteira .....	XII.261
Quadro XII.132 – SS – Evolução dos Rácios de cobertura das Pensões pelo FEFSS .....	XII.262
Quadro XII.133 – SS – Resultados da gestão do Fundo .....	XII.266
Quadro XIII.1 – Ajustamentos que conduziram à “Conta Consolidada da administração central e segurança social” .....	XIII.5
Quadro XIII.2 – Reclassificação dos subsídios como transferências correntes .....	XIII.7
Quadro XIII.3 – “Conta consolidada da administração central e segurança social” líquida de transferências intra e entre os subsectores e excluindo activos e passivos financeiros – em % das receitas e das despesas .....	XIII.11
Quadro XIII.4 – Evolução do saldo global evidenciado na “Conta consolidada da administração central e segurança social” .....	XIII.12

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico I.1	– Orçamentação das despesas com pessoal (2006 – 2009).....	I.14
Gráfico II.1	– Cobrança de créditos do Estado objecto de cessão (por período).....	II.36
Gráfico II.2	– Cobrança de créditos do Estado objecto de cessão (acumulada).....	II.36
Gráfico III.1	– Evolução da despesa orçamental do SNS.....	III.16
Gráfico III.2	– Peso das outras despesas correntes e de capital na despesa total do serviço/orgânica (em %).....	III.19
Gráfico III.3	– Evolução do número de serviços que utilizam o GeRFiP.....	III.22
Gráfico IV.1	– PIDDAC previsto, ajustado e disponível.....	IV.6
Gráfico IV.2	– PIDDAC – Execução/financiamento nacional e comunitário.....	IV.7
Gráfico IV.3	– PIDDAC orçamentado e executado de 2005 a 2009.....	IV.8
Gráfico IV.4	– PIDDAC previsto e executado por GOP.....	IV.9
Gráfico IV.5	– Taxa de execução do PIDDAC por ministério/Desvio da taxa.....	IV.13
Gráfico IV.6	– Financiamento por ministério.....	IV.13
Gráfico IV.7	– Projectos sem execução por ministério.....	IV.14
Gráfico IV.8	– PIDDAC executado por ministério de 2005 a 2009.....	IV.15
Gráfico IV.9	– PIDDAC executado por funções desagregadas.....	IV.17
Gráfico IV.10	– PIDDAC executado por natureza de despesa e ministério.....	IV.18
Gráfico IV.11	– PIDDAC por sector.....	IV.19
Gráfico IV.12	– PIDDAC executado por sector de 2005 a 2009.....	IV.20
Gráfico IV.13	– Evolução do financiamento previsto no Capítulo 50 de 2005 a 2009.....	IV.24
Gráfico V.1	– Apoios concedidos pelos serviços integrados, por sector institucional.....	V.4
Gráfico V.2	– Apoios concedidos pelos serviços integrados a empresas e instituições de crédito por sector de actividade.....	V.8
Gráfico V.3	– Apoios concedidos pelos SFA, por sector institucional.....	V.10
Gráfico V.4	– Apoios concedidos pela administração central, por sector institucional.....	V.13
Gráfico V.5	– Evolução da despesa fiscal.....	V.28
Gráfico VI.1	– Spreads de títulos a 10 anos face ao Bund alemão.....	VI.30
Gráfico VI.2	– Aplicação do produto dos empréstimos.....	VI.34
Gráfico VI.3	– Evolução das amortizações no último quinquénio.....	VI.41
Gráfico VI.4	– Evolução das amortizações em moeda euro no último quinquénio.....	VI.42
Gráfico VI.5	– Evolução das emissões em moeda euro no último quinquénio.....	VI.42
Gráfico VI.6	– Variação do stock dos CA.....	VI.44
Gráfico VI.7	– Evolução das despesas inscritas na alínea B).....	VI.47
Gráfico VI.8	– Responsabilidades do Estado, por países, no final de 2009.....	VI.72
Gráfico VII.1	– Receita da alienação de partes sociais do Estado 2000 – 2009.....	VII.19
Gráfico VII.2	– Distribuição do património dos SFA por tipo de activos.....	VII.31





## Tribunal de Contas

---

Gráfico VII.3	– Composição do património financeiro no final de 2009 .....	VII.32
Gráfico VII.4	– Repartição das aplicações de receitas de privatizações 2000-2009 .....	VII.50
Gráfico XI.1	– Portugal no contexto do financiamento comunitário em 2009 .....	XI.11
Gráfico XI.2	– Execução financeira comunitária por PO em 31 de Dezembro de 2009 .....	XI.15
Gráfico XI.3	– Taxas de aprovação, de execução e de realização dos PO em 31 de Dezembro de 2009.....	XI.15
Gráfico XI.4	– Progresso da execução do QREN – Extrapolação.....	XI.16
Gráfico XI.5	– Programação financeira dos Programas Operacionais co-financiados pelo FEADER.....	XI.18
Gráfico XI.6	– Programação, aprovação e execução do PRODER .....	XI.18
Gráfico XI.7	– Programação, aprovação e execução do PRORURAL, PRODERAM e PRRN.....	XI.18
Gráfico XI.8	– Programação plurianual do PROMAR e execução financeira.....	XI.20
Gráfico XI.9	– Execução da despesa comunitária por fundos estruturais – 2009.....	XI.22
Gráfico XI.10	– Execução comunitária acumulada por PO em 30 de Junho de 2009 .....	XI.23
Gráfico XI.11	– Taxas de aprovação, execução da despesa aprovada e execução por PO em 30 de Junho de 2009.....	XI.24
Gráfico XI.12	– Execução da despesa comunitária dos PIC, por fundos estruturais – 2009.....	XI.25
Gráfico XI.13	– Divergências entre a execução financeira comunitária e os registos no SIGO.....	XI.29
Gráfico XII.1	– SS – Variações homólogas anuais e trimestrais das “Contribuições e Quotizações” .....	XII.28
Gráfico XII.2	– SS – Evolução das principais Receitas no período 2004/2009 .....	XII.35
Gráfico XII.3	– SS – Variações homólogas anuais e trimestrais das “Pensões” .....	XII.37
Gráfico XII.4	– SS – Evolução das principais Despesas no período 2004/2009.....	XII.42
Gráfico XII.5	– SS – Repartição do Saldo de Execução Orçamental (em milhares de €).....	XII.51
Gráfico XII.6	– SS – Peso relativo do Saldo de cada Sistema da Segurança Social .....	XII.54
Gráfico XII.7	– SS – Valores transferidos para Capitalização .....	XII.55
Gráfico XII.8	– SS – Evolução dos Saldos de Execução Efectiva da Segurança Social.....	XII.56
Gráfico XII.9	– SS – Evolução do Balanço da CSS (2007/2009).....	XII.77
Gráfico XII.10	– SS – Imobilizado em 31/12/2009 .....	XII.81
Gráfico XII.11	– SS – Activo circulante – CSS/2009.....	XII.110
Gráfico XII.12	– SS – Evolução das dívidas de contribuintes no período 2002/2009 .....	XII.119
Gráfico XII.13	– SS – Evolução das prestações sociais a repor.....	XII.130
Gráfico XII.14	– SS – Fundos próprios – CSS de 2009.....	XII.157
Gráfico XII.15	– SS – Evolução de “Resultados transitados” no período 2005/2009 .....	XII.165
Gráfico XII.16	– SS – Passivo – CSS/2009 .....	XII.168
Gráfico XII.17	– SS – Despesas com pensões por eventualidade e variação anual do total das pensões ..	XII.230
Gráfico XII.18	– SS – Evolução do número de pensionistas por eventualidade.....	XII.231
Gráfico XII.19	– SS – N.º de beneficiários com “Prestações de desemprego” em 2009 .....	XII.239
Gráfico XII.20	– SS – Evolução dos Fundos Próprios do IGFCSS (em volume e %).....	XII.252
Gráfico XII.21	– SS – Valor acrescentado ao FEFSS.....	XII.252

Gráfico XII.22 – SS – Evolução dos Resultados líquidos do IGFCSS .....	XII.253
Gráfico XII.23 – SS – FEFSS – Rendibilidade do FEFSS e das OT a 10 anos.....	XII.258
Gráfico XII.24 – SS – FEFSS – Rendibilidade das classes de activos do FEFSS (2007-2009).....	XII.259
Gráfico XII.25 – SS – Rendibilidade nominal dos fundos de pensões públicos (%) .....	XII.264
Gráfico XII.26 – SS – Rendibilidade média dos últimos 5 anos dos fundos de pensões públicos (%) .....	XII.264
Gráfico XII.27 – SS – Custos em % do montante médio sob gestão .....	XII.265