



Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010



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 2010



SUMÁRIO

1. O Tribunal de Contas emite o Parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, de 2010 dentro do prazo legalmente fixado.
2. A análise sobre as contas – administração central, na óptica da contabilidade pública, e segurança social, na óptica da contabilidade pública e da contabilidade patrimonial – assenta em trabalhos preparatórios desenvolvidos pelo Tribunal, ao longo do ano, junto das entidades executoras, em particular as do Ministério das Finanças e do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, e em auditorias (financeiras e orientadas) realizadas a áreas específicas da gestão e execução orçamentais.
3. O Tribunal de Contas sublinha a norma do n.º 5 do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental aprovada pela Lei n.º 22/2011, de 20 de Maio, e já aplicável ao OE de 2012, que, na sequência das preocupações e sugestões deixadas em anteriores Pareceres, faz coincidir o sector público administrativo do perímetro orçamental com o do perímetro das contas nacionais.

Conta Geral do Estado – Administração Central

4. O OE inicial, aprovado pela Assembleia da República, foi substancialmente alterado ao longo do ano.
5. Não foi possível confirmar os valores globais da receita e da despesa inscritos na CGE devido ao desrespeito de princípios orçamentais, ao incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e das despesas e às deficiências que subsistem nos procedimentos aplicados, situações que continuam a afectar o rigor e a transparência das Contas Públicas.

SUMMARY

1. The Tribunal de Contas hereby issues its Opinion on the General State Account and the Social Security Account for the year 2010 within the deadline set by law.
2. The examination of the accounts – central government, presented on a cash basis, and social security, presented both on cash and accrual basis – relies upon preparatory work carried out by the Tribunal de Contas, throughout the year, with the implementing entities, particularly those of the Ministry of Finance and the Ministry of Solidarity and Social Security, and upon audits (whether financial or oriented) addressed to specific areas of budget management and execution.
3. The Tribunal de Contas points out norm of No. 5 of article 2 of the Budgetary Framework Act approved by Law No. 22/2011, of 20th May, and already applicable to the State Budget for 2012, which, following concerns and suggestions of previous Opinions, brings the budget perimeter of the administrative public sector into line with that of the national accounts perimeter.

General State Account – Central Government

4. The initial State Budget, approved by Parliament, was substantially amended throughout the year.
5. It was impossible to confirm the overall figures for revenue and expenditure entered into the General State Account as a result of non-compliance with budgetary principles, legal provisions governing the execution and accounting of revenue and expenditure and the outstanding shortcomings in applied procedures, which continue to affect the accuracy and transparency of Public Accounts.

- | | |
|---|--|
| <p>6. A receita contabilizada dos serviços integrados (€ 37.110 M) aumentou € 2.283 M (6,6%) mas ficou 9,2% aquém da de 2008. A receita dos serviços e fundos autónomos (€ 27.473 M) aumentou € 1.626 M (6,3%) em virtude da transferência de fundos de pensões da Portugal Telecom (€ 1.882 M). A receita consolidada da administração central (€ 47.508 M) representa 74% das receitas dos dois subsectores.</p> | <p>6. The recognized revenue of the integrated services (€ 37,110 M) increased by € 2,283 M (6.6%) but stood at 9.2% below that of 2008. The revenue of autonomous services and funds (€ 27,473 M) grew by € 1,626 M (6.3%) as a result of the transfer of Portugal Telecom's pension funds (€ 1,882 M). The consolidated revenue of the central government (€ 47,508 M) accounts for 74% of the revenue of the two subsectors.</p> |
| <p>7. A receita obtida em resultado do combate à fraude e à evasão fiscais não foi reportada na CGE. Acresce que o Relatório do Governo sobre a evolução verificada nesta matéria não discrimina as actividades desenvolvidas para o efeito nem, como exigido pela lei, os montantes liquidados e cobrados por imposto, assim como não avalia a eficiência dos instrumentos jurídicos dirigidos àquele combate.</p> | <p>7. The revenue obtained as a result of the fight against fraud and tax evasion was not reported in the General State Account. In addition, the Government Report on the developments in this field does not identify, as required by law, the activities carried out for this specific purpose, nor does it show the settled and collected amounts for each tax and does not evaluate the efficiency of legal mechanisms allocated to that fight.</p> |
| <p>8. A despesa fiscal relevada na CGE (€ 1.223 M) enferma de deficiências de apuramento e de erros de contabilização, estando manifestamente subvalorizada, acrescendo que o Estatuto dos Benefícios Fiscais impõe que a quantificação da despesa fiscal abranja todas as excepções ao regime de tributação-regra.</p> | <p>8. The tax expenditure reported in the General State Account (€ 1,223 M) is affected by quantification flaws and accounting mistakes, and is clearly undervalued. Moreover, the Tax Benefit Statute requires that the quantification of tax expenditure covers all exceptions to the general taxation regime.</p> |
| <p>9. A despesa contabilizada dos serviços integrados (€ 53.484 M) e a dos serviços e fundos autónomos (€ 25.279 M) registaram, face a 2009, um aumento de € 2.884 M e uma redução de € 321 M, respectivamente. A despesa consolidada da administração central (€ 61.717 M) aumentou € 1.664 M (2,8%).</p> | <p>9. The recognized expenditure of the integrated services (€ 53,484 M) and that of the autonomous services and funds (€ 25,279 M), compared with 2009, increased by € 2,884 M and diminished by € 321 M, respectively. The consolidated expenditure of the central government (€ 61,717 M) had an increase of € 1,664 M (2.8%).</p> |
| <p>10. A prática utilizada de transferir, como despesa paga, verbas para as contas bancárias dos próprios organismos, bem como dotações orçamentais do Capítulo 60 – Despesas Excepcionais – para contas específicas do Tesouro e que transitam para o ano seguinte aí sendo contabilizadas como receitas, sobrevalorizam a receita e a despesa, afectando com significado o rigor e</p> | <p>10. The practice of transferring, as paid expenditure, either sums to public bodies own bank accounts, or budgetary appropriations of Chapter 60 – Exceptional Expenditure, to specific accounts of the Treasury (wich are carried forward to the following year, there being accounted for as revenue), overvalue revenue and expenditure and significantly affect the accuracy and</p> |



- a transparência das contas públicas e violam o princípio da anualidade.
- transparency of public accounts, ultimately breaching the annuality principle.
11. A comparabilidade da receita e da despesa ao longo dos anos tem sido afectada pela constante alteração do universo dos serviços abrangidos pelo orçamento e pela Conta, pela alteração dos critérios contabilísticos e pela utilização de valores provisórios na execução orçamental.
 11. Comparability of revenue and expenditure over the years has been affected by constant amendments to the universe of services covered by the budget and the Account, by changing accounting criteria and by using interim figures in the implementation of the budget.
 12. Treze anos após a sua aprovação, apenas 40,3% dos serviços utilizava POCP ou plano sectorial. O Tribunal, porém, entende que a não adopção do POCP por um número reduzido de serviços não é impeditiva da elaboração de balanços e demonstrações de resultados, ainda que parcelares.
 12. Thirteen years after being approved, only 40.3% of the services were using the Official Plan of Public Accounting or a sectoral plan. Nevertheless, the Tribunal de Contas considers that failure to adopt this Plan by a small number of services should not prevent the elaboration of balance sheets and income statements, even though they may be partial.
 13. Depois de feitas várias correcções, o Tribunal apurou que: a dívida global directa do Estado (SI e SFA) ascendia em 31/12/2010 a € 152.052,5 M (mais € 19.039,1 M do que em 31/12/2009) e equivalia a 88,0% do PIB; a dívida efectiva ascendia a € 136.216,5 M (mais € 14.479,6 M do que em 31/12/2009) e equivalia a 78,8% do PIB; em 2010 foram pagos € 5.280 M de juros e € 13 M com outros encargos da dívida pública (excluindo € 13,3 M da comissão de gestão do IGCP).
 13. After several corrections, the Tribunal de Contas found out that: the gross State direct debt (integrated services and autonomous services and funds) amounted, on 31/12/2010, to € 152,052.5 M (€ 19,039.1 M more than on 31/12/2009) and corresponded to 88.0% of GDP; the net debt totalled € 136,216.5 M (€ 14,479.6 M more than on 31/12/2009) and corresponded to 78.8% of GDP; in 2010 interest in the amount of € 5.280 M was paid and € 13 M as other public debt charges (excluding € 13.3 M concerning the management fee to IGCP).
 14. No final de 2010, as responsabilidades assumidas por garantias a financiamentos totalizavam € 24.139 M e as de seguros de crédito e similares € 775 M, mais € 1.307 M e € 171,4 M, respectivamente, face a 2009. Em execução de garantias foram pagos € 456,6 M, envolvendo a Casa do Douro, o BPP e responsabilidades decorrentes das Convenções de Lomé e Cotonou.
 14. By the end of 2010, the liabilities resulting from loan guarantees totalled € 24,139 M, and those related to credit insurances, and the like, amounted to € 775 M, with an increase of € 1,307 M and € 171.4 M, respectively, compared with 2009. In terms of collateral enforcement, € 456.6 M were paid, regarding Casa do Douro, BPP (Portuguese Private Bank), and liabilities arising from the the Lomé and Cotonou Agreements.
 15. As dívidas por fornecimento de bens e serviços, no final de 2010, ascendiam a € 2.587 M (57,9% vencidas e 42,1% vincendas), superiores em € 347 M às apuradas em 31/12/2009. O maior volume
 15. At the end of 2010, debts arising from the supply of goods and services totalled € 2,587 M (57.9% overdue and 42.1% coming due), € 347 M greater than those on 31/12/2009. Health accounted for the largest

registava-se nas áreas da Saúde (87,2%), das Finanças (4,1%) e da Justiça (2,5%).

volume (87.2%), followed by Finance (4.1%) and Justice (2.5%).

16. A Conta Geral do Estado não evidencia, de forma agregada e global, a execução dos fundos comunitários nem contempla a totalidade dos recursos comunitários transferidos para Portugal. Alguns Programas Operacionais do QREN e dos Planos Estratégicos Nacionais para o Desenvolvimento Rural e para as Pescas mantêm níveis de execução que podem comprometer a utilização integral dos recursos comunitários postos à disposição de Portugal.
 17. As receitas e despesas relativas às operações imobiliárias realizadas não se encontram reflectidas de forma verdadeira e apropriada na CGE, devido a erros materiais de contabilização envolvendo, além do mais, o incumprimento de princípios orçamentais. Acresce que 81,7% das receitas respeitam a vendas a uma sociedade de capitais exclusivamente públicos sem que seja feita na CGE qualquer menção a essa circunstância relevante. Também a informação reportada na CGE sobre a execução do Programa de Gestão do Património Imobiliário não é completa nem fiável dadas as inconsistências materiais detectadas quanto aos imóveis identificados e às entidades ocupantes.
 18. A omissão dos fundos movimentados fora da tesouraria do Estado retira à conta dos fluxos financeiros apresentada na CGE utilidade para o controlo dos fluxos financeiros do Estado, aspecto particularmente relevante enquanto permanecer por implementar o POCP e planos sectoriais em grande parte da administração central.
 19. O sucessivo adiamento da revisão do regime da tesouraria do Estado contribui para o carácter incompleto e para a falta de estabilidade das normas sobre a unidade de tesouraria que continuam a não ser cumpridas por todos os organismos abrangidos. Os sistemas de informação e
16. The General State Account neither shows, in an aggregate and comprehensive manner, the implementation of EU funds, nor includes the whole of EU resources transferred to Portugal. Some Operational Programmes of the National Strategic Reference Framework and the National Strategy Plans for Agriculture and Fisheries still have implementation levels that may jeopardize that community resources made available to Portugal are fully used.
 17. The revenue and expenditure regarding real estate operations are not reflected, in a true and fair manner, in the General State Account due to material accounting errors and failure to comply with budgetary principles. Moreover, 81.7% of revenue concerns sales to a state owned enterprise, but the General State Account does not make any reference to that material aspect. Additionally, the information reported in the General State Account regarding the implementation of the Real Estate Management Programme is incomplete and unreliable given the material inconsistencies detected regarding the buildings and the tenant entities identified.
 18. The omission of funds moved outside the State treasury jeopardizes the usefulness of the financial flows account, reported in the General State Account, for the control of the State's financial flows, which is particularly relevant as long as the Official Plan of Public Accounting or the sectoral plans are not implemented by a large number of central government bodies.
 19. The recurrent postponement of the revision of the State's treasury regime, contributes to stress the incomplete nature and the lack of stability of the single treasury standards, which have yet to be complied with by all public bodies concerned. The existing information and control systems do not



controlo instituídos não asseguram a centralização dos fundos no Tesouro, a aplicação de sanções em caso de incumprimento da lei e a entrega ao Estado dos rendimentos auferidos que lhe sejam devidos.

ensure the centralization of the Treasury funds, the application of penalties in the event of non-compliance with the law and the delivery to the State of income earned out of the State Treasury that may be due.

Conta da Segurança Social

Social Security Account

20. A receita total arrecadada pelo sistema de segurança social ascendeu a € 32.320,5 M, 86,2% do previsto no OSS e mais 2,7% que em 2009, sendo as receitas mais significativas as provenientes de contribuições e quotizações (€ 13.483 M) e as transferências correntes (€ 9.636 M). A despesa total atingiu € 31.093,9 M, com uma taxa de execução de 84,9% e um aumento de 5,1%. Destacam-se as despesas com pensões (€ 14.012 M) e desemprego e apoio ao emprego (€ 2.221 M). Mais de um quarto do total da receita e da despesa é não efectiva.
 21. O saldo de execução orçamental foi negativo, € -34,5 M. No entanto, adicionado o saldo integrado no ano para aplicação em despesa, € 1.261,1 M, o saldo é positivo em € 1.226,6 M. Já o saldo de execução efectiva foi de € 689 M. O saldo de anos anteriores não integrado foi de € 1.306,4 M, o que perfaz um saldo final de € 2.533 M.
 22. Em 2010 foram reconhecidas prescrições de dívidas de contribuintes, no montante de € 1.435 M, maioritariamente através de procedimentos automáticos, sem a formalização legalmente exigível e assentando em pressupostos inadequados.
 23. Os gastos com pensões cresceram globalmente, não sendo uniforme a evolução das três eventualidades, porquanto se registaram crescimentos nas eventualidades velhice (4,6%) e sobrevivência (3,6%) e um decréscimo na eventualidade invalidez (-1,0%). O número de beneficiários cresceu
20. The total revenue collected by the social security system totalled € 32,320.5 M, 86.2% of the Social Security Budget estimate and more 2.7% than in 2009. The most significant revenue comes from contributions and fees (€ 13,483 M) and current transfers (€ 9,636 M). The total expenditure amounted to € 31,093.9 M, with a rate of implementation of 84.9% and an increase of 5.1%. Stress should be laid on pensions (€ 14,012 M) and unemployment benefits and employment support measures (€ 2,221 M). More than one fourth of the total revenue and expenditure is not effective.
 21. The balance of budget implementation was negative, € -34.5 M. Nevertheless, if we add the balance integrated during the year to be used as expenditure, € 1,261.1 M, it becomes positive for the amount of € 1,226.6 M. In turn, the balance of effective implementation totalled € 689 M. The non-integrated balance of previous years stood at € 1,306.4 M. The final balance is € 2,533 M.
 22. In 2010, taxpayers' time-barred debts were recognised as non receivable in the amount of € 1,435 M, mostly through automatic procedures, without fulfilling the legally required formalities and relying upon inadequate assumptions.
 23. Expenditure on pensions showed an overall increase, but the evolution of its three components was not identical. There was a growth of 'old-age' (4.6%) and 'survival' (3.6%) and a decrease in 'incapacity' (-1.0%). The number of beneficiaries showed sharper growth in terms of 'old-age' (2.1%),

mais significativamente na eventualidade velhice (2,1%), verificando-se, ao invés, uma diminuição dos beneficiários da eventualidade invalidez (-2,6%).

but there was a decrease in the ‘incapacity’ beneficiaries (-2.6%).

24. O total de desempregados subsidiados, que em 2010 ronda os 627 mil, registou um acréscimo de 5,8%. No âmbito do subsídio de desemprego, a prestação mais representativa das prestações de desemprego (67,8% do total), o número de beneficiários regista um aumento de 6,3%, já o subsídio social de desemprego inicial decresceu cerca de 6,8%, contrariamente ao subsídio social de desemprego subsequente, que registou um acréscimo de 22,7%.
24. The overall number of people unemployed receiving benefits, which was approximately 627 thousand in 2010, grew by 5.8%. Under the unemployment subsidy, the most representative of the unemployment benefits (67.8% of the total), the number of beneficiaries increased by 6.3%. In turn, the initial social unemployment subsidy decreased by 6.8%, unlike the subsequent social unemployment subsidy, which grew by 22.7%.
25. O FEFSS recebeu em 2010 € 223,5 M e encontrava-se valorizado a 31 de Dezembro em € 9.637,9 M (5,6% do PIB), suficientes para pagar 8,3 meses de Pensões. Em 2010, a gestão acrescentou € 7,8 M ao Fundo, obtendo uma rendibilidade nominal de 0,08%, que implicou uma desvalorização real dos activos. Desde a sua constituição, os rendimentos e valias gerados ascendem a € 2.592,2 M, traduzindo uma rendibilidade média anual de 3,94% (3,42% nos últimos 10 anos e 0,93% nos últimos 3).
25. In 2010, the Social Security Financial Stabilisation Fund received € 223.5 M and amounted to, on 31 December, € 9,637.9 M (5.6% of GDP), which sufficed to pay 8.3 months of Pensions. In 2010, management added € 7.8 M to the Fund, having obtained a 0.08% nominal yield, which resulted in the effective decrease in the value of assets. Since its set-up, the yields and capital gains generated amount to € 2,592.2 M, having posted an annual average return of 3.94% (3.42% over the last 10 years and 0.93% in the latest 3).
26. As receitas efectivas da CGA totalizaram € 10.171 M (mais 27,7% que em 2009), destacando-se o aumento das participações das entidades (43,9%), da transferência do OE (7,9%) e a integração dos fundos da PT, que, no seu conjunto, representaram 75,5% da receita efectiva. Apesar das medidas tendentes à convergência entre este regime e o RGSS, o valor pago em pensões (99,0% da despesa efectiva) aumentou 4,1%. A receita proveniente de quotas apenas cobriu 16,7% da despesa com pensões, indicador que tem vindo a degradar-se desde 2006, donde resulta uma participação efectiva do Estado cada vez mais relevante. As reservas dos fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA evidenciaram uma erosão de € 510,3 M em 2010, representando no final do ano apenas
26. The effective revenue of the Civil Servants Pension Scheme (CGA) totalled € 10,171 M (27.7% more than in 2009), mainly due to the increase in the contributions of entities (43.9%), to transfers from the State Budget (7.9%) and to the integration of PT’s pension funds, which, overall, accounted for 75.5% of the effective revenue. Despite the measures towards the convergence between this regime and the Social Security General Scheme, the amount paid as pensions (99.0% of the effective expenditure) increased 4.1%. The revenue from quotas only covered 16.7% of the expenditure on pensions, which means that this indicator has been deteriorating since 2006. As a consequence, the State’s contribution becomes increasingly more important. The reserves of the pension funds of state owned enterprises transferred to the CGA had a significant reduction of



58,5% do seu valor inicial.

€ 510.3 M in 2010, accounting for no more than 58.5% of their initial value, at year-end.

Consolidação

27. Depois de consolidadas (SI, SFA e SS), a receita arrecadada atinge cerca de € 62.408 M e a despesa paga cerca de € 75.928 M, apurando-se, em contabilidade pública, um saldo negativo (défice) de € 13.520 M (7,8 % do PIB).

Consolidation

27. After consolidation (integrated services, autonomous services and funds and social security), the revenue collected totals approximately € 62,408 M and expenditure roughly € 75,928 M, corresponding, on a cash basis, to a negative balance (deficit) of € 13,520 M (7.8 % of GDP).

Recomendações

28. 72,3% das recomendações feitas pelo Tribunal no Parecer de 2008 (ou anteriores) foram acolhidas pela Assembleia da República e/ou pelo Governo, facto que se regista com satisfação.

Recommendations

28. 72.3% of the recommendations made by the Tribunal de Contas in the 2008 Opinion (or in previous ones) have been adopted by Parliament and/or by the Government, which is noted with satisfaction.

29. No presente Parecer formulam-se 69 recomendações com vista à correcção dos erros e deficiências assinalados e no sentido de melhorar a fiabilidade e o rigor da CGE, com a convicção do seu acolhimento pela Assembleia da República e pelo Governo.

29. This Opinion makes 69 recommendations with the purpose of correcting the errors and shortcomings detected and improving the reliability and accuracy of the General State Account, firmly believing that Parliament and Government will adopt them.

Juízo sobre a Conta

30. O Tribunal formula um juízo globalmente favorável sobre a legalidade da execução orçamental da administração central; na conta da Segurança Social formula uma reserva pelo incumprimento de disposições legais no âmbito do procedimento de reconhecimento automático de prescrição de dívida de contribuintes; formula reservas quanto à correcção financeira da CGE incluindo a da CSS; na CGE formula ênfases relativamente à observância dos princípios da anualidade, da universalidade, da especificação, do cabimento prévio e da unidade de tesouraria, e da não aplicação integral da reforma da contabilização das receitas.

Opinion on the Account

30. The Tribunal de Contas makes a globally favourable judgement on the legality of the central government's budgetary execution. Nevertheless, as regards the Social Security account, a reservation is made due to its failure to comply with the legal provisions under the automatic recognition procedure of taxpayers' time-barred debts; reservations are expressed regarding the financial correction of the General State Account including that of the Social Security Account; as regards the General State Account, the non compliance with the principles of annuality, universality, specification, *a priori* authorization of expenditure and single treasury, and the lack of full implementation of the revenue accounting reform, are emphasized.



Tribunal de Contas

INTRODUÇÃO



Introdução

1. O Tribunal de Contas emite, dentro do prazo legalmente fixado (até 31 de Dezembro de 2011), o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010.

Para tanto, o Governo remeteu-lha no dia 30 de Junho de 2011, termo do prazo legal para o efeito.

A propósito dos prazos de apresentação da Conta pelo Governo, da emissão do Parecer pelo Tribunal de Contas e da sua apreciação pela Assembleia da República, recordamos a proposta de Lei n.º 47/11/2^a de alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, que na exposição de motivos referia: “*A Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, deve ser apresentada até 31 de Maio do ano seguinte àquele a que respeita*”.

O Tribunal de Contas viu com agrado este propósito de encurtamento do prazo e assumiu, desde logo, que encurtaria em igual medida o prazo para emissão do correspondente Parecer. E por duas razões principais: maior tempestividade na prestação de contas; e a vantagem que haveria em que o Parlamento, quando apreciasse e votasse o Orçamento do Estado para o ano seguinte já dispusesse do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado do ano anterior.

O encurtamento daquele prazo não se concretizou nas alterações introduzidas pelas Leis n.º 22/2011, de 20 de Maio e n.º 52/2011, de 13 de Outubro, mantendo-se, assim, os prazos inicialmente fixados.

2. O presente Parecer é constituído por um só volume e tem uma estrutura diferente da dos anos anteriores. Divide-se em cinco partes: Introdução; A – Enquadramento Macroeconómico; B – Conta Geral do Estado; C – Conta da Segurança Social; e D – Conclusões e Recomendações; Juízo sobre a Conta.

Na parte introdutória referem-se as atribuições e competências do Tribunal de Contas na área do Parecer sobre a Conta Geral do Estado e faz-se uma breve caracterização do regime jurídico-financeiro do estado.

Na parte A faz-se uma apreciação crítica dos pressupostos de natureza económica subjacentes à elaboração e execução do Orçamento para 2010 e uma breve caracterização da economia mundial, europeia e nacional em 2010.

Na parte B procede-se à análise e verificação da Conta Geral do Estado, subsector da administração central – serviços integrados e serviços e fundos autónomos – com particular incidência: na execução orçamental; na gestão e stock da dívida pública; nos fluxos financeiros com a União Europeia, com o sector público empresarial e com as regiões autónomas e com as autarquias locais; nos benefícios fiscais, subsídios e outras formas de apoio; no património do estado e na movimentação de fundos por operações de tesouraria.

Na parte C analisa-se e aprecia-se a conta da Segurança Social.

¹ Publicada no Diário da Assembleia da República, II série A, n.º 58/XI/2, de 5 de Janeiro de 2011.

Na parte D procede-se à consolidação das contas da administração central e da segurança social; avalia-se o cumprimento das recomendações formuladas em pareceres anteriores; extraem-se conclusões e formulam-se recomendações; e, por fim, emite-se um juízo sobre as contas.

Salientamos que na análise das contas, além das questões de legalidade e regularidade, se dá, também, atenção às questões da sustentabilidade das finanças públicas nacionais, evidenciada nos capítulos “enquadramento macroeconómico”, “dívida pública”, “segurança social”, sintetizadas na “caixa” sob a designação “riscos para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais” integrada no capítulo das “conclusões e recomendações”.

3. Para o exercício do direito do contraditório, o anteprojecto do Parecer foi enviado a diversas entidades nas matérias que a cada uma respeitam.
O anexo I identifica as entidades a quem o anteprojecto foi enviado, a/s matéria/s correspondentes e se apresentaram ou não alegações.

As respostas enviadas foram tidas na devida conta na fixação do texto do Parecer e constam, na íntegra, no anexo II.

4. A análise sobre as contas – administração central e segurança social – assenta em trabalhos preparatórios desenvolvidos pelo Tribunal, ao longo do ano, junto das entidades executoras, em particular as do Ministério das Finanças e do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, e em auditorias (financeiras e orientadas) realizadas a áreas específicas da gestão e execução orçamentais.
5. Nos quadros relativos aos grandes agregados a unidade monetária utilizada é o milhão de euros; as percentagens são, em regra, arredondadas à décima. Por estas razões, os totais constantes dos quadros podem não coincidir com a soma das parcelas.

A abreviação dos valores e montantes é feita do seguinte modo: milhões de euros - € xxx M; milhares de euros - € xxx m.

I – ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS NA ÁREA DO PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO

a) Na Constituição da República Portuguesa

O artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa¹ confere ao Tribunal de Contas, enquanto órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas, competência para dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social.

Nos termos do artigo 107.º, a execução do Orçamento é fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República que, precedendo parecer daquele, apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social (artigo 162.º).

¹ As normas invocadas neste ponto sem indicação de fonte pertencem à Constituição da República Portuguesa.



b) Na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

A Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto¹, reitera, nos seus artigos 2.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, alínea a), a missão conferida pela Constituição ao Tribunal de dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social.

Em observância do artigo 41.º, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado o Tribunal aprecia a actividade financeira do Estado nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património (n.º 1), designadamente no que toca ao cumprimento da Lei de Enquadramento Orçamental e demais legislação complementar relativa à administração financeira, à comparação entre as receitas e as despesas orçamentadas e as executadas, ao inventário e ao balanço do património do Estado e respectivas alterações patrimoniais, nomeadamente quando decorram de processos de privatização, aos fluxos financeiros entre o orçamento do Estado e o sector empresarial do Estado, à aplicação das receitas das privatizações, aos fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos, à execução dos programas plurianuais, à movimentação de fundos por operações de tesouraria, às responsabilidades directas e indirectas do Estado, nomeadamente no que toca à dívida pública e às garantias concedidas, bem como aos apoios concedidos pelo Estado sob a forma de subvenções, subsídios, benefícios fiscais, entre outros (n.º 2).

Pronuncia-se sobre a legalidade e a correcção financeira das operações examinadas, bem como sobre a economia, a eficiência e a eficácia da gestão e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno (n.º 2) e formula recomendações à Assembleia da República ou ao Governo (n.º 3).

O Parecer sobre a Conta Geral do Estado é aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, tendo o Presidente direito a voto [artigos 75.º, alínea a) e 74.º, n.º 1, alínea f), e é publicado na 2.ª série do Diário da República (artigo 9.º, n.º 2, alínea a)].

Compete, porém, ao Plenário da 2ª Secção do Tribunal de Contas aprovar anualmente as acções a realizar no âmbito da elaboração do Parecer sobre a Conta Geral do Estado (artigo 40.º, alínea f).

O Regulamento Geral do Tribunal de Contas² especifica os procedimentos relativos à aprovação do Parecer sobre a Conta Geral do Estado (artigos 53.º e seguintes).

c) Na Lei de Enquadramento Orçamental

Nos termos do artigo 58.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) - Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto³, a execução do orçamento do Estado e da segurança social está sujeita ao controlo administrativo, jurisdicional e político que tem por objecto a verificação da legalidade e da regularidade financeira das receitas e das despesas públicas, bem como a apreciação da boa gestão dos dinheiros e outros activos públicos e da dívida pública. O controlo político é exercido pela Assembleia

¹ As normas invocadas neste ponto sem indicação de fonte pertencem à Lei n.º 98/97, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 31 de Dezembro, 48/2006, de 29 de Agosto, 35/2007, de 13 de Agosto e 3-B/2010, de 28 de Abril.

² Aprovado em Plenário Geral em 25 de Junho de 1999 (D.R., 2ª Série, de 14 de Julho), alterado e republicado através da Resolução n.º 13/2010, de 14 de Abril (D.R., 2ª Série, de 17 de Maio).

³ As normas invocadas neste ponto sem indicação de fonte pertencem à LEO, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto (Lei da Estabilidade Orçamental), pelas Leis n.ºs 23/2003, de 2 de Julho, 48/2004, de 24 de Agosto (que reenumerou os artigos), 48/2010, de 19 de Outubro, 22/2011, de 20 de Maio e, mais recentemente, pela Lei n.º 52/2011, de 13 de Outubro.

da República (artigo 59.º) e o controlo administrativo compete à própria entidade responsável pela respectiva execução (artigo 58.º, n.º 4).

O controlo jurisdicional está confiado ao Tribunal de Contas (artigo 58.º, n.º 6), integrando-se neste a efectivação da responsabilidade financeira, nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (cfr. artigo 71.º). Para este efeito, determina o artigo 72.º que o Plenário da Assembleia da República pode deliberar remeter às entidades competentes o Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado, ainda que esta não seja aprovada.

A este propósito, refira-se que os n.ºs 1 e 2 do artigo 92.º determinam que o incumprimento das regras estabelecidas no Título V – Estabilidade Orçamental, constitui uma circunstância agravante da responsabilidade financeira, devendo a verificação do seu incumprimento ser comunicada ao Tribunal de Contas.

Deve o Tribunal de Contas enviar ao Parlamento os relatórios finais referentes ao exercício das suas competências de controlo orçamental. Ainda neste domínio, a Assembleia da República pode solicitar ao Tribunal de Contas informações relacionadas com as respectivas funções de controlo financeiro, relatórios intercalares sobre os resultados do controlo da execução do Orçamento do Estado ao longo do ano e, ainda, quaisquer esclarecimentos necessários à apreciação do Orçamento do Estado e do Parecer sobre a Conta Geral do Estado (artigo 59.º, n.ºs 1, 5 e 7)¹.

Sempre que se justifique, o Tribunal de Contas pode comunicar à Assembleia da República as informações por ele obtidas no exercício das suas competências de controlo da execução orçamental (artigo 59.º, n.º 8).

Nos termos do artigo 73.º, a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, deve ser apresentada pelo Governo à Assembleia da República até 30 de Junho do ano seguinte ao ano a que se reporta, que a aprecia e aprova até 31 de Dezembro seguinte, precedendo Parecer do Tribunal de Contas.

O Parecer sobre a Conta Geral do Estado é acompanhado das respostas dos serviços e organismos às questões formuladas pelo Tribunal de Contas (artigo 73.º, n.º 3).

II – REGIME JURÍDICO-FINANCEIRO DO ESTADO

a) Constituição da República Portuguesa

Nos termos do artigo 106.º da Constituição², a lei do Orçamento é elaborada, votada e executada anualmente³, de acordo com a Lei de Enquadramento Orçamental. A proposta de orçamento é acompanhada de relatórios sobre: a previsão da evolução dos principais agregados macroeconómicos com influência no orçamento; a justificação das variações de previsões das receitas e despesas relativamente ao período orçamental anterior; a dívida pública; as operações de tesouraria e as contas

¹ Relativamente à execução orçamental de 2010, o Tribunal de Contas aprovou os seguintes relatórios de acompanhamento da execução orçamental: Relatórios n.ºs 1/2011, 2/2011, 3/2011 e 6/2011 – Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social, relativos ao 1.º, 2.º e 3.º trimestres de 2010 e ao período de Janeiro a Dezembro de 2010, e Relatório n.º 4/2011 – Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central (Janeiro a Dezembro de 2010).

² As normas invocadas neste ponto sem indicação de fonte pertencem à Constituição da República Portuguesa.

³ Princípio da anualidade.



do tesouro; a situação dos fundos e serviços autónomos; as transferências de verbas para as regiões autónomas e as autarquias locais; as transferências financeiras entre Portugal e o exterior, os benefícios fiscais e a estimativa da receita cessante.

O artigo 105.º determina que o orçamento do Estado contém a discriminação das receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos e o orçamento da segurança social¹. Será elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento. O orçamento é unitário e especifica as despesas segundo a respectiva classificação orgânica e funcional de modo a impedir a existência de dotações e fundos secretos², podendo ser estruturado por programas, deve prever as receitas necessárias para cobrir as despesas³ e fixar as condições a que deverá obedecer o recurso ao crédito público.

Compete à Assembleia da República autorizar o Governo a contrair e a conceder empréstimos e a realizar outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, definindo as respectivas condições gerais, e estabelecer o limite máximo dos avales a conceder em cada ano (artigo 161.º, alínea h).

Ao Governo cabe executar o Orçamento do Estado e apresentar à Assembleia da República a respectiva Conta (artigos 197.º e 199.º).

b) Lei de Enquadramento Orçamental

A Lei de Enquadramento Orçamental⁴ define as disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos e contas de todo o sector público administrativo e os processos de organização, elaboração, apresentação, discussão, votação, alteração e execução do orçamento do Estado, incluindo a segurança social, e das respectivas contas, bem como os termos em que é exercida a fiscalização e a responsabilidade orçamental. A LEO tem valor reforçado, nos termos do artigo 112.º, n.º 3, da Constituição.

Aplica-se aos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira (serviços integrados) e aos serviços e fundos autónomos e da segurança social⁵.

A este propósito, o Tribunal de Contas regista com agrado a norma do n.º 5 do artigo 2.º da LEO, introduzida pela Lei n.º 22/2011, de 20 de Maio, que dispõe: *“para efeitos da presente lei, consideram-se integrados no sector público administrativo, como serviços e fundos autónomos, nos respectivos subsectores da administração central, regional e local e da segurança social, as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento”*.

Com este dispositivo legal, que vem ao encontro das preocupações e sugestões manifestadas por este Tribunal em anteriores Pareceres e é já aplicável ao Orçamento do Estado para 2012, o sector público

¹ Princípio da unidade.

² Princípios da discriminação orçamental, da especificação e da não compensação.

³ Princípio do equilíbrio.

⁴ As normas invocadas neste ponto sem indicação de fonte pertencem à LEO, identificada no ponto I, alínea c).

⁵ O título II (princípios e regras orçamentais) e o artigo 17.º (vinculações externas) são aplicáveis aos Orçamentos das Regiões Autónomas e das autarquias locais.

administrativo do perímetro orçamental passa a ser coincidente com o do perímetro das contas nacionais, evitando valores divergentes, por vezes de difícil explicação.

Quer para a elaboração quer para a execução do orçamento do Estado, estabelece os seguintes princípios (artigos 4.º a 10.º, 12.º e 84.º): anualidade, unidade e universalidade, não compensação, não consignação, especificação, equilíbrio orçamental, equidade intergeracional, publicidade, estabilidade orçamental, solidariedade recíproca e transparência orçamental. Para a execução orçamental, acrescem os princípios da segregação de funções, da legalidade, da boa gestão financeira e do cabimento (artigo 42.º), bem como a regra da execução por duodécimos (artigo 43.º).

O orçamento do Estado contém as dotações das despesas e as previsões das receitas e a estimativa das receitas cessantes para o período a que se reporta, e é organizado por subsectores – serviços integrados, serviços e fundos autónomos e segurança social (artigo 13.º).

A proposta de lei do Orçamento é apresentada pelo Governo à Assembleia da República até 15 de Outubro de cada ano, acompanhada pelos desenvolvimentos orçamentais, pelo respectivo relatório e pelos elementos informativos (artigos 34.º e 38.º), cujos conteúdos vêm explicitados nos artigos 35.º a 37.º

A lei do Orçamento contém o articulado e os mapas orçamentais (artigo 30.º), os quais devem obedecer ao conteúdo fixado nos artigos 31.º e 32.º

A Conta Geral do Estado inclui o relatório, os mapas contabilísticos gerais, os agrupamentos de contas e os elementos informativos (artigos 73.º a 76.º).

No decurso da execução orçamental, o Governo apresenta, até 30 de Abril de cada ano, um relatório sobre a orientação da política orçamental com vista à realização de um debate na Assembleia da República sobre a avaliação das medidas e resultados da política global e sectorial com impacte orçamental, as orientações gerais da política económica, a execução orçamental, entre outras (artigo 60.º). Em simultâneo, é apresentada e debatida a proposta de lei das Grandes Opções do Plano, que deverá ser aprovada no prazo de 30 dias (artigo 5.º da Lei n.º 48/2004, de 28 de Agosto – terceira alteração à LEO).

c) Orçamento do Estado

O Orçamento do Estado para 2010 foi aprovado através da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril¹, o que implicou a prorrogação da vigência do Orçamento do Estado para 2009 (Lei n.º 64-A/2008, alterada pelas Leis n.ºs 10/2009 e 118/2009). Este facto veio a marcar a execução orçamental de 2010.

De salientar que foi a primeira vez que tal situação ocorreu no âmbito da aplicação da actual Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001), regendo-se pelo seu artigo 41.º Para o efeito, a Direcção-Geral do Orçamento emitiu a Circular Série A n.º 1355, de 14 de Dezembro de 2009, que explicita a aplicação das regras estabelecidas naquela norma.

Cerca de 2 meses após a entrada em vigor da LOE/2010, foi publicada a Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, que aprovou um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental visando reforçar e

¹ As normas invocadas neste ponto sem indicação de fonte pertencem à Lei do Orçamento do Estado para 2010 (LEO/2010).



acelerar a redução de défice e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento, e alterou dois artigos daquela Lei.

A proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2010 encontra-se suportada pelo respectivo Relatório que, na senda dos anteriores, se centra no reforço do processo de consolidação orçamental, estabelecendo como objectivo um défice de 8% para as Administrações Públicas na óptica da contabilidade pública e um valor para a dívida pública em 85,4% do PIB.

Com vista a assegurar a consecução dos objectivos de política orçamental, a utilização das dotações orçamentais, nos termos do artigo 2.º, ficou condicionada a diversos níveis de cativação de verbas¹. Entre outras, ficaram cativas 40% das verbas afectas à Lei de Programação Militar, 1,5% das dotações para remunerações certas e permanentes e abonos e 12,5% das destinadas ao Capítulo 50 em financiamento nacional, com excepção das dotações inscritas na rubrica “Estudos, pareceres, projectos e consultadoria”, em que a cativação ascendeu a 25%. Nos orçamentos dos serviços integrados e nos serviços e fundos autónomos ficaram cativos 25% nas rubricas “Deslocações e estadas”, “Outros trabalhos especializados” e “Outros serviços” e 40% na rubrica “Estudos, pareceres, projectos e consultadoria”.

Para além destas, foram cativos, através da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, € 300 M das verbas do Capítulo 60 a transferir, designadamente, para empresas que integram o sector empresarial do Estado. Através da mesma lei, foram reduzidas em € 100 M as transferências do Orçamento do Estado para os municípios² e em € 5 M as transferências para as Regiões Autónomas (€ 2,5 M relativamente a cada uma das Regiões³), traduzidas em alterações orçamentais.

As medidas de contenção da despesa no âmbito da função pública contemplaram, entre outras, o congelamento salarial; restrições na admissão de pessoal (prevendo o artigo 23.º a aplicação da regra de um recrutamento por cada duas saídas); alterações no regime de pensões da Caixa Geral de Aposentações com vista a intensificar a convergência com o regime geral da segurança social; a supressão gradual das medidas e programas específicos anti- crise, a contenção do endividamento da administração local e regional (artigo 83.º) e, ainda, o controlo da despesa do Serviço Nacional de Saúde, através da adopção de medidas para conter o crescimento dos gastos (artigo 152.º). Previa, ainda, a introdução de portagens nas auto-estradas em regime SCUT (artigo 164.º).

No contexto da redução do défice e através da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, foram alteradas as taxas de IRS nos diferentes escalões, aumentadas em 1,5 p.p. as taxas liberatórias e aumentadas em 1 p.p. as taxas de IVA; foi ainda criada uma taxa adicional de 2,5% no IRC, incidente sobre os lucros tributáveis acima de € 2 M.

O mesmo diploma legal reforçou o congelamento das admissões de pessoal e introduziu uma redução de 5% nas remunerações dos cargos políticos, gestores públicos e equiparados.

Para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do OE, o Governo foi autorizado, através do artigo 71.º, a aumentar o endividamento líquido global directo em € 17.414 M. A este limite acresceram € 9.146,2 M, tendo em vista o reforço da estabilidade financeira e da disponibilidade de liquidez nos mercados financeiros (artigo 79.º).

¹ Cfr. artigo 31.º, n.º 1, alínea d).

² Passando de € 2.625 M para € 2.525 M (Mapa XIX).

³ O OE previa inicialmente € 205,2 M para a Região Autónoma da Madeira e € 370,5 M para a Região Autónoma dos Açores (Mapa XVIII).

No que toca à dívida flutuante, destinada à satisfação de necessidades transitórias de tesouraria e a conferir maior flexibilidade de gestão da emissão de dívida pública fundada, foi fixado em € 25.000 M o limite máximo para as emissões vivas acumuladas em cada momento (artigo 75.º).

Quanto às operações de crédito activas, incluindo a concessão de empréstimos, fixou o limite máximo em € 1.115,7 M, acrescendo-lhe o limite de € 500 M para a concessão de empréstimos pelos serviços e fundos autónomos (artigo 58.º).

O artigo 67.º determinou que o limite máximo para a autorização de garantias a conceder pelo Estado, em termos de fluxos líquidos anuais, foi de € 8.000 M, não sendo para o efeito contabilizadas nesse limite as operações decorrentes de deliberações tomadas no âmbito da União Europeia. No que respeita a garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento a conceder pelo Estado, o limite fixado foi de € 1.600 M, acrescendo ao limite anteriormente referido. Também as pessoas colectivas de direito público encontravam-se autorizadas a conceder garantias que não podiam exceder os € 10 M, em termos de fluxos líquidos anuais.

Excepcionalmente e no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilidade de liquidez nos mercados financeiros, o artigo 78.º permitiu a concessão de garantias até ao limite máximo de € 9.146,2 M, o qual veio a ser alterado através da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, fixando-se nos € 22.775 M. Este limite acresceu ao estipulado no supra mencionado artigo 67.º.

O artigo 63.º obriga ao cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, consagrado no Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho¹, pelos serviços integrados, serviços e fundos autónomos e pelas instituições do ensino superior², e obriga as entidades públicas empresariais a manter as suas disponibilidades e aplicações financeiras junto do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, com excepção das entidades públicas do sector financeiro ou dos fundos relacionados com a prestação de serviços financeiro ou outras situações como tal reconhecidas por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças (cfr. Lei n.º 12-A/2010).

d) Decreto-Lei de Execução Orçamental

O Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho, estabeleceu as normas de execução do Orçamento do Estado para 2010³ (cfr. artigo 43.º da LEO) e introduziu regras suplementares de redução da despesa, relativas, designadamente, à cativação adicional de verbas, a limites à aquisição de viaturas, ao reforço de procedimentos de controlo da admissão de pessoal na Administração Pública e maiores restrições na transição de saldos dos serviços.

Assim, através do artigo 3.º ficaram adicionalmente cativos 20% das dotações iniciais nas rubricas relativas a “Horas extraordinárias”, “Subsídio de trabalho nocturno”, “Outros abonos em numerário ou espécie”, “Comunicações”, “Representação dos serviços” e “Assistência técnica”, 7,5% das despesas afectas ao Capítulo 50 em financiamento nacional e 40% das dotações destinadas a encargos com

¹ As entidades sujeitas à unidade de tesouraria 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.

² Estipula o artigo 115.º, n.º 3 da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro (Regime jurídico das instituições de ensino superior) que “Com excepção das dotações transferidas do Orçamento do Estado e dos saldos das contas de gerência provenientes das dotações concedidas pelo Orçamento do Estado, podem as instituições de ensino superior públicas depositar em qualquer instituição bancária todas as demais receitas que arrecadem.”

³ As normas invocadas neste ponto sem indicação de fonte pertencem ao Decreto-Lei de Execução Orçamental de 2010.



Luc
Dr.
Therese
A

alterações gestionárias e excepcionais do posicionamento remuneratório e com a atribuição de prémios de desempenho.

O artigo 3.º veio ainda determinar que, nos orçamentos dos serviços e fundos autónomos, 20% das verbas arrecadadas e inscritas na rubrica “taxas, multas e outras penalidades” seriam afectas à constituição de uma reserva, que integra o saldo de gerência, para efeitos do cumprimento do reforço da regra do equilíbrio orçamental.

O artigo 12.º impôs a adopção do POCP nos serviços integrados e nos serviços e fundos autónomos, operando-se a implementação mediante adesão aos serviços disponibilizados pela Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E.P.E. (GeRAP), segundo um calendário a fixar pela Direcção-Geral do Orçamento.

O artigo 4.º especifica as excepções ao regime duodecimal e fixa as competências para autorizar a antecipação dos duodécimos.

O artigo 5.º incorpora as regras a aplicar às alterações orçamentais, contemplando o recurso à gestão flexível que permite as alterações entre serviços integrados ou entre serviços e fundos autónomos ou entre aqueles subsectores dentro do mesmo programa, com as exclusões elencadas no mesmo artigo, bem como as competências para autorizar as alterações orçamentais.

No que respeita aos saldos de gerência, o artigo 6.º aumentou o âmbito do tipo de saldos a entregar na tesouraria do Estado e condicionou a aplicação dos mesmos em despesa à autorização do Ministro das Finanças.

No que toca aos saldos de gerência, salienta-se o disposto no artigo 8.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, que estabeleceu a obrigatoriedade das entidades reguladoras nele referidas entregarem na tesouraria do Estado 85% do valor acumulado dos saldos de gerência e resultados apurados no final do exercício de 2009.

O artigo 10.º reiterou a obrigatoriedade do registo dos compromissos previsto nos artigos 45.º da LEO e 10.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (Regime da Administração Financeira do Estado).

Os artigos 25.º e 26.º atribuem competências à DGTF e à DGO para controlar o respeito pelas pessoas colectivas de direito público dos limites máximos fixados na Lei do Orçamento, respectivamente, para a concessão de garantias e de empréstimos.

No âmbito do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria o n.º 5 do artigo 27.º dispensa da obrigação prevista no n.º 1 do artigo 67.º da Lei do Orçamento (movimentação de fundos através dos serviços disponibilizados pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público) os serviços e fundos autónomos cuja média mensal dos saldos diários das respectivas contas bancárias e de outras aplicações, fora da tesouraria do Estado, não ultrapasse 5% das receitas próprias arrecadas em 2009.

Estabelece o n.º 2 do mesmo artigo que, para verificação do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, as entidades são obrigadas a fornecer, mensalmente, à Direcção-Geral do Orçamento a média mensal dos saldos diários dos depósitos e aplicações financeiras junto do IGCP.

Para a adjudicação da aquisição dos bens e dos serviços especificados no artigo 52.º permitiu-se, durante o ano de 2010, o recurso a procedimento por negociação ou o ajuste directo, com consulta a pelo menos três entidades, até aos limiares comunitários.

e) Outros normativos relevantes

Para além dos diplomas antes referidos, enquadram a actividade financeira do Estado as leis que constituem o Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE), de que se destacam:

- ◆ Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro – Lei de Bases da Contabilidade Pública;
- ◆ Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho – RAFE;
- ◆ Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro – Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP);
- ◆ Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho – Regime da Tesouraria do Estado;
- ◆ Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto – Regime de contabilização das receitas;
- ◆ Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro – Regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, bem como da estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central.

No tocante à execução orçamental do ano de 2010, a Direcção-Geral do Orçamento (DGO) emitiu, como habitualmente, um conjunto de instruções, do qual se realçam as seguintes:

- ◆ Circular Série A n.º 1355 – Vigência do OE/2010 - Regime transitório previsto no artigo 41.º da Lei de Enquadramento Orçamental (14 de Dezembro de 2009);

Entre outras disposições, esta Circular determinou que as dotações utilizáveis no período transitório de execução orçamental correspondem aos duodécimos apurados tomando por referência as verbas fixadas nos mapas orçamentais que as especificam, de acordo com a classificação orgânica, sem prejuízo das excepções ao regime duodecimal previstas no Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2009, tendo como referência o Orçamento do Estado para 2009, rectificado de acordo com as alterações nele introduzidas até 19 de Dezembro¹.

- ◆ Circular Série A n.º 1357 – Instruções a cumprir pelos Serviços Integrados e Serviços e Fundos Autónomos até à entrada em vigor do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2010 (20 de Maio de 2010);

Através desta circular da DGO, aprovada pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, reduziu-se a afectação a despesa, ou a compromissos que resultassem em despesa, em 20% das dotações iniciais das rubricas relativas as “Horas extraordinárias”, “Subsídio de trabalho nocturno”, “Comunicações”, “Representação dos serviços” e “Assistência técnica”, em 20% das despesas afectas ao Capítulo 50 do Orçamento do Estado em financiamento nacional e em 40% das dotações orçamentais afectas a despesas com as alterações gestionárias e excepcionais do posicionamento remuneratório e a atribuição dos prémios de desempenho.

- ◆ Circular Série A n.º 1359 – Instruções complementares ao Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2010 (23 de Junho de 2010);

¹ Excluindo, assim, as alterações introduzidas pela Lei n.º 118/2009, de 30 de Dezembro.



Tribunal de Contas

Luc
Dr.
Therese
A

Foi aprovada por despacho de 21 de Junho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento.

No que toca às transferências dos fundos comunitários, o ponto 19 fixou regras específicas para os respectivos registos por parte dos serviços e organismos da Administração Central, destacando-se a que se reporta às situações em que a entidade é intermediária de fluxos financeiros provenientes da UE e efectua a/o transferência/pagamento apenas destes fundos para uma entidade fora das Administrações Públicas, casos em que se determina que o registo quer da receita quer da despesa é feito em posições extra-orçamentais.



Tribunal de Contas

PARTE A

ENQUADRAMENTO
MACROECONÓMICO



Tribunal de Contas

|||
**1. Enquadramento
Macroeconómico**
|||



1. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO

1.1. Os pressupostos macroeconómicos subjacentes à política orçamental em 2010

1.1.1. A relação entre o cenário macroeconómico e a orçamentação das receitas e despesas

A orçamentação das necessidades de financiamento da Administração Pública, subjacentes a um Orçamento do Estado, tem por base um cenário macroeconómico que influencia a definição da política orçamental ao nível da despesa global do Estado compatível com a previsão de receita.

Estudos empíricos mostram existir uma correlação entre os desvios do cenário macroeconómico face aos valores efectivos e os desvios verificados ao nível das necessidades de financiamento orçamentadas face às verificadas. Esta correlação torna relevante a análise da sensibilidade das hipóteses subjacentes à elaboração do orçamento, em particular a sensibilidade das receitas fiscais ao comportamento das variáveis macroeconómicas. No caso português, a Comissão Europeia e a OCDE¹ apontam para valores, em média, próximos de 1.0, significando que uma variação do PIB de 1% origina um acréscimo nas receitas fiscais de 1%². Também um estudo recente³ para 15 economias da UE, incluindo Portugal, refere que um desvio de 1% entre a taxa de crescimento do PIB verificada e a estimada origina um desvio no saldo orçamental das Administrações Públicas de pelo menos 0,5% do PIB⁴.

As projecções macroeconómicas de curto prazo que enquadraram a política orçamental em 2010 encontram-se contidas em dois documentos elaborados pelo MFAP, reflectindo dois momentos distintos do procedimento orçamental. O primeiro, é o Relatório do Orçamento do Estado (ROE 2010), apresentado em Outubro de 2009, que define o cenário macroeconómico para 2010⁵. O segundo, é o Relatório de Orientação de Política Orçamental (ROPO) debatido na Assembleia da República, em Julho de 2010, que inclui no seu capítulo 1.2 “Previsões para a Economia Portuguesa 2010-2013” a revisão do cenário macroeconómico previamente apresentado.

No âmbito dos compromissos com a União Europeia, o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) apresentado em Abril de 2009, a sua actualização em Dezembro, e o PEC 2010-2013 apresentado em Março 2010, incluíram previsões macroeconómicas de médio prazo para a economia portuguesa que condicionam a política orçamental dos anos seguintes.

Em nenhum destes documentos se encontra uma análise de risco do impacto que desvios do cenário macroeconómico possam ter na orçamentação das despesas e receitas e consequentemente, na execução das políticas públicas planeadas.

¹ OECD, Economic Outlook 76, Dezembro 2004.

² Esta elasticidade é maior no caso dos impostos directos do que dos impostos indirectos.

³ Marinheiro, Carlos Fonseca (2010), “Fiscal sustainability and the accuracy of macroeconomic forecasts: do supranational forecasts rather than government forecasts make a difference?”, GEMF.

⁴ Num relatório da ISC da Suécia de 2006, intitulado, “The macroeconomic forecasts in the budget bills.” é indicado que o Ministério das Finanças calcula que uma sobrestimação do PIB de 1%, origina uma sobrestimação do saldo orçamental de cerca de € 2.200 M.

⁵ Capítulo II.3.2 do ROE 2010.

As previsões macroeconómicas incluídas nos três documentos enunciados e os desvios quer relativamente aos valores verificados na economia portuguesa, quer relativamente às previsões efectuadas por outras entidades nacionais e internacionais, são analisados nos pontos seguintes.

1.1.2. O cenário de base previsto no OE 2010

Presente um decréscimo acentuado do PIB português em 2009 (-2,5%), as previsões realizadas para o comportamento da economia portuguesa em 2010 apontavam para uma retoma moderada, com um crescimento positivo do PIB embora inferior a 1%. Quer o Governo, quer as entidades nacionais e internacionais com responsabilidades na área das projecções macroeconómicas, previram, no segundo semestre de 2009, taxas de crescimento do PIB português entre os 0,3% (Comissão Europeia) e os 0,8% (OCDE). Estas projecções resultaram da ponderação de diversos factores como a forte contracção da economia portuguesa registada em 2009 e a incerteza decorrente da crise financeira internacional, por um lado, e os estímulos orçamentais e o início da retoma externa, por outro.

O quadro 1 inclui as projecções realizadas, à data, pelo Governo em sede de OE, pelo Banco de Portugal (BdP) e pelas instituições internacionais como o FMI, a OCDE e a Comissão Europeia.

Quadro 1 – Cenário base do OE/2010 e projecções de outras entidades

	2009 (verificado)		OE/2010 Janeiro 2010	BdP Dez-09	FMI Out-09	OCDE Nov-09	Comissão Europeia Out-09
	€M	(tvr, %)	(tvr, %)	(tvr, %)	(tvr, %)	(tvr, %)	(tvr, %)
1. Despesa e PIB (variação em volume, em %)							
PIB	168 586,8	-2,5	0,7	0,7	0,4	0,8	0,3
Consumo privado	110 885,7	-1,1	1,0	1,0	-	0,6	0,6
Consumo público	36 772,0	3,7	-0,9	0,7	-	0,6	0,7
FBCF	33 574,7	-11,2	-1,1	-3,4	-	0,4	-4,1
Exportações	47 142,9	-11,6	3,5	1,7	-	1,7	0,7
Importações	59 789,4	-10,6	1,5	0,3	-	1,0	-0,2
2. Emprego e desemprego							
Emprego Total (taxa de variação, em %)	-	-2,6	-0,1	-1,3	-	-	-0,4
Taxa de Desemprego (%)	-	9,5	9,8	-	11,0	10,1	9,0
3. Preços (taxas de variação, em %)							
Taxa de Inflação ^(a)	-	-0,8	0,8	0,7	1,0	0,7	1,3

(a) Medida pela variação média anual do Índice de Preços no Consumidor.

Fontes: INE, Contas Nacionais Trimestrais, Setembro 2011; MFAP, Orçamento de Estado para 2010; FMI, Euro Area Policies: 2009 Article IV Consultation-Staff Report, Outubro 2009; OCDE, Economic Outlook 85 (Novembro) de 2009; Comissão Europeia, Economic Forecasts, Outono 2009; Banco de Portugal, Boletim Económico, Inverno de 2009.

Ao nível das diversas componentes da procura agregada do cenário do OE, a previsão de redução do consumo público não foi seguida pelas restantes entidades, que apresentaram uma previsão de crescimento em torno dos 0,7% traduzindo, no entanto, uma desaceleração face ao crescimento de 2009. O Banco de Portugal justificava este valor condicionado pela não consideração das medidas constantes do OE 2010 (ainda não apresentado à data da elaboração das projecções) admitindo “*uma estabilização do número de funcionários públicos, bem como uma desaceleração significativa face a 2009 da despesa em consumo intermédio e com prestações sociais em espécie*”. O MFAP no OE 2010 valorizava as expectativas da eficácia das medidas de restrição orçamental e daí a previsão de um decréscimo acentuado no consumo público.



O orçamento foi ainda elaborado com base num cenário que previa a redução das necessidades de financiamento das Administrações Públicas, ou seja, do défice, em 1 p.p. do PIB (de 9,3% do PIB em 2009¹ para 8,3% do PIB em 2010) e que, tendo em conta as projecções de execução de 2009, assentava na previsão de um acréscimo da receita de € 1.619 M (correspondente a 0,4 p.p. do PIB), e de um acréscimo da despesa de apenas € 212 M o que, face a uma previsão de crescimento do PIB foi tido como uma redução da despesa em 0,6 p.p. do PIB.

Estas previsões da execução orçamental de 2009 foram corrigidas pelo primeiro Procedimento de Défices Excessivos (PDE) publicado após a apresentação do OE (em Abril de 2010), com um acréscimo de cerca de € 2.600 M para as receitas e para as despesas, tal como reflectido no quadro 2.

Quadro 2 – A orçamentação das receitas e despesas das APs em 2010 face ao executado em 2009 (valores calculados com a metodologia anterior a Abril 2011)

(óptica das Contas Nacionais)	(em milhões euros)		
	2009 (a)	2009 (b)	OE 2010 (c)
Receitas	65 507,6	68 105,7	67 126,3
(em % PIB base 2000)	39,7%	41,3%	40,1%
Despesas	80 873,9	83 531,3	81 085,7
(em % PIB base 2000)	49,1%	50,7%	48,5%
Saldo Global	-15 366,2	-15 425,6	-13 959,5
(em % PIB base 2000)	-9,3%	-9,4%	-8,3%

(a) Fonte: OE 2010;

(b) Fonte: PDE de Abril 2010;

(c) Após aprovação da Assembleia da República. Fonte: CGE2010.

Fonte: OE 2010 e CGE2010.

Apesar destes novos dados sobre a execução orçamental de 2009, a CGE de 2010 continua a explicar o objectivo inicial da consolidação orçamental como assente quer numa redução das despesas, quer num aumento das receitas. Ora, com estas segundas previsões da execução orçamental de 2009 constata-se que o objectivo de redução do défice se atingiria não por via de um aumento da receita², mas simplesmente por via de uma redução acentuada na despesa (€ -2.500 M).

Esta subestimação dos valores da execução das receitas e das despesas de 2009, em cerca de € 2.500 M respectivamente, face aos valores assumidos no relatório do OE 2010, fragiliza a credibilidade das opções de política económica tomadas com o OE 2010, bem como os próprios objectivos aí previstos, nomeadamente em termos da evolução da consolidação orçamental comparativamente ao ano anterior.

¹ Valor calculado mantendo a metodologia anterior a Abril de 2011. Fonte: CGE2009.

² Refira-se aliás que a UTAO na análise ao OE 2010 (Ref^o 3/UTAO/2010/XI) critica a falta de “fundamentação adequada da receita fiscal e não fiscal”, e o CES em sede também de análise do OE 2010 (Parecer sobre OE2010, aprovado no Plenário 8/2/2010), “considera que será possível obter receitas fiscais significativamente superiores às previstas no Documento”.

1.1.3. Os indicadores macroeconómicos do Programa de Estabilidade e Crescimento e do Relatório de Orientação da Política Orçamental

As projecções sobre a evolução da economia portuguesa em 2010 descritas no PEC e no ROPO encontram-se reflectidas no quadro abaixo que também inclui as projecções elaboradas, à data, pelas entidades enunciadas no ponto anterior.

Quadro 3 – Projecções macroeconómicas realizadas no 1.º Semestre de 2010 para Portugal

(Taxas de variação, em percentagem)

	OE (a) Jan-10	PEC Mar-10	ROPO Jul-10	BdP Prim-10	FMI Jan-10	OCDE Jun-10	Comissão Prim-10
PIB	0,7	0,7	0,7	0,4	0,5	1,0	0,5
Consumo privado	1	1	1,3	1,1	0,3	1,5	1,0
Consumo público	-0,9	-0,9	-2,2	-0,7	0,7	-0,9	-0,3
FBCF	-1,1	-0,8	-0,8	-6,3	0	-5,4	-4,2
Exportações	3,5	3,5	4,3	3,6	1,3	5,3	3,8
Importações	1,5	1,7	2,2	0,2	0,6	1,9	1,1
Emprego (variação)	-0,1	-0,1	-1		-1,6		-0,5
Taxa de Desemprego	9,8	9,8	9,8		11	10,6	9,9
Inflação (IHPC)	0,8	0,8	1,1	0,8	0,8	0,9	1

(a) As previsões dos agregados macroeconómicos constantes do OE 2010 mantêm-se nas GOP.

Fontes: MFAP, Grandes Opções do Plano, Janeiro 2010; MFAP, Programa de Estabilidade e Crescimento, Março 2010; MFAP, Relatório de Execução Orçamental (Julho 2010); FMI, Country Report n.10/18 (Janeiro,2010); OCDE, Economic Outlook 86 de Junho 2010; Comissão Europeia, Economic Forecasts, Primavera 2010; Banco de Portugal, Boletim Económico, Primavera 2010.

Do quadro 3 destaca-se:

- ◆ Quanto ao PIB, a previsão do MFAP manteve-se estável. Pelo contrário, e com excepção das projecções do Banco de Portugal que reduziu a previsão de crescimento do PIB de 0,7% para 0,4%, as restantes entidades internacionais reviram em alta as suas previsões de crescimento da economia portuguesa, com base num crescimento mais acentuado do consumo privado e das exportações, que mais do que compensou a revisão em baixa do investimento.
- ◆ Quanto às componentes da procura agregada, o MFAP reviu em alta as projecções do consumo privado, das exportações e das importações. A previsão para um decréscimo do consumo público do cenário do MFAP, foi seguida nos cenários da OCDE, da Comissão e BdP que justificou a sua alteração com a incorporação das medidas orçamentais do OE 2010 em termos de moderação do crescimento das transferências públicas e de aumento dos impostos directos.

Assim, ao longo do 1.º semestre as projecções macroeconómicas para a economia portuguesa em 2010 efectuadas pelos organismos internacionais evidenciaram algum consenso no agravamento da quebra prevista no investimento e na revisão em alta do crescimento do consumo privado e das exportações, dando abertura a uma projecção de crescimento do PIB superior à apresentada anteriormente. Relativamente à tendência de evolução do consumo público as projecções, à data, eram divergentes e não evoluíam no mesmo sentido, sugerindo interpretações diferentes quanto ao impacto dos compromissos orçamentais naquela variável.



O cenário macroeconómico constante do PEC 2010-2013 foi avaliado pela Comissão Europeia em sede de Parecer (2010/C 144/02 de 3/6/2010) considerando “basear-se em pressupostos relativamente optimistas, nomeadamente em relação aos últimos anos do período de programação”. Sobre as previsões para 2010, referiu em particular, que “no que respeita à inflação, as projecções do programa afiguram-se realistas para 2010”. Este “optimismo” aplica-se nomeadamente à procura interna, cujas incertezas se situam principalmente ao nível da “necessidade, tanto das famílias como das empresas, de reajustar a sua situação financeira, em virtude, nomeadamente, do endividamento crescente”. Ao nível do motor de crescimento derivado das exportações, a Comissão considera tratar-se de uma área com grande nível de incerteza uma vez que “depende fundamentalmente de uma recuperação sustentada da procura por parte dos grandes parceiros comerciais (...) e do aumento da competitividade dos exportadores portugueses”.

Em Maio de 2010, o Governo anunciou o objectivo de reduzir o défice orçamental em mais 1 p.p. do PIB face ao anunciado aquando da apresentação do OE 2010, fixando-o nos 7,3% do PIB no pressuposto de uma redução da despesa de 0,5 p.p. do PIB e de um aumento da receita de 0,5 p.p. do PIB. Este novo compromisso, posteriormente reflectido no ROPO, não foi acompanhado de informação que permitisse identificar qualquer relação com o cenário macroeconómico subjacente à política orçamental, que se manteve estável ao longo do 1.º semestre de 2010. No entanto, mantendo tudo o resto constante, os sinais dos organismos internacionais apontavam para um crescimento económico acima do inicialmente previsto, que também poderia justificar a expectativa de folga orçamental consubstanciada no anúncio feito em Maio.

Para este compromisso de poupança orçamental de 1 p.p. do PIB, face ao OE 2010, concorriam três níveis de informação: (i) as contas nacionais referentes ao primeiro trimestre do ano e a evolução da conjuntura internacional no mesmo período, que indiciavam um crescimento positivo do PIB, factores, no entanto, não totalmente reflectidos no ROPO; (ii) a execução orçamental dos primeiros 4 meses do ano; e (iii) as intenções do Governo de reforçar os objectivos de consolidação orçamental.

Porém, se por um lado as contas nacionais e as previsões de outras entidades apontavam para o reforço de crescimento do PIB e consequente folga orçamental do lado das receitas, por outro, a execução orçamental dos 5 primeiros meses do ano apresentada no ROPO evidenciava, face ao período homólogo, um aumento da despesa¹ e uma redução da receita² nos principais subsectores das Administrações Públicas. Esta informação indiciava, à data, que a folga orçamental decorrente do aumento da receita, face ao inicialmente orçamentado, proveniente de uma actividade económica melhor do que a esperada, seria facilmente absorvida por um crescimento da despesa superior ao orçamentado. No entanto, o ROPO não relacionava a execução orçamental dos primeiros 5 meses com os novos compromissos assumidos em termos de consolidação orçamental.

1.1.4. Os desvios entre a previsão e os valores verificados

O cenário macroeconómico previsto no OE 2010 e no ROPO para a evolução das variáveis macroeconómicas entre 2009 e 2010, subestimou quer o crescimento do PIB em 0,7 p.p. quer os valores da taxa de desemprego e da taxa de inflação (desvios de 1 p.p. e de 0,3 p.p., respectivamente) (quadro 4).

¹ Comparando com o período homólogo, a execução orçamental de 2010 descrita no ROPO apontava, em particular, para o aumento de €780 M das despesas sociais, nele se incluindo o aumento das despesas com subsídio de desemprego e apoio ao emprego em mais €169 M.

² O contributo negativo face ao período homólogo na execução orçamental das receitas registava-se essencialmente do lado dos SFA's (-12%), já que a receita fiscal do Estado crescia 6,3%, e a da Segurança social 4,2% .

Quadro 4 – Cenário base do OE/2010 e do ROPO, valores efectivos e desvios

	OE 2010	ROPO	2010 (verificado) (a)	Desvios (p.p.) (b)
1. Despesa e PIB (variação em volume, em %)				
PIB	0,7	0,7	1,4	0,7
Consumo privado	1,0	1,3	2,3	1,0
Consumo público	-0,9	-2,2	1,3	3,5
FBCF	-1,1	-0,8	-5,3	-4,5
Exportações	3,5	4,3	8,8	4,6
Importações	1,5	2,2	5,1	2,9
2. Emprego e desemprego				
Emprego Total (taxa de variação, em %)	-0,1	-1,0	-1,5	0,5
Taxa de Desemprego (%)	9,8	9,8	10,8	1,0
3. Preços (taxas de variação, em %)				
Deflator do PIB	0,8	0,8	1,0	0,2
Taxa de Inflação (c)	0,8	1,1	1,4	0,3

(a) Base 2006.

(b) Desvio entre os valores verificados e os constantes no ROPO.

(c) Medida pela variação média anual do Índice de Preços no Consumidor.

Fonte: MFAP, Relatório do Orçamento de Estado para 2010; MFAP; ROPO; BdP, Boletim económico de Outono 2011 (Setembro, 2011).

Para estes desvios contribuiu essencialmente o comportamento do consumo (privado e público) superior ao esperado (1 p.p. e 3,5 p.p., respectivamente) bem como o saldo da balança comercial (1,6 p.p.). Pelo contrário, subestimou-se a queda verificada ao nível do investimento (-4,5 p.p.).

Tomando em conta as previsões realizadas à data por outras entidades nacionais e internacionais, são os desvios relativos às projecções referentes ao consumo público e ao investimento que se destacam.

No que respeita ao consumo público, tendo presente que se trata de uma variável em que o próprio autor das previsões possui informação privilegiada e o contexto já iniciado de crise económica e financeira, em que o impacto dos estabilizadores automáticos nas despesas públicas sociais era já previsível, a subestimação desta variável não se afigura suficientemente prudente. Na CGE 2010, o MFAP explicou o crescimento nesta variável “associado à importação de material militar”. No entanto, mesmo excluindo o efeito derivado da aquisição de material militar, que totalizou uma despesa de € 1.001 M, o consumo público aumentaria 0,6% em 2010, valor positivo e acima do previsto no cenário do OE 2010 e das projecções apresentadas em Julho no ROPO.

Ainda ao nível da procura interna a previsão de queda do investimento ficou aquém do verificado. Não abonatórios na manutenção desta previsão no ROPO, foram os indicadores de conjuntura trimestrais que em 2009 indiciavam a continuação da queda da formação bruta de capital fixo, nomeadamente uma diminuição, no 4.º trimestre de 2009, de 16,8% das vendas de veículos comerciais ligeiros, de 48,7% nas vendas de veículos comerciais pesados e de 15,6% nas vendas de cimento das empresas nacionais para o mercado interno¹. Ainda no 4.º trimestre de 2009 destacava-se a queda face ao mesmo trimestre do ano anterior, do investimento nos sectores da “Construção” e de “Outras máquinas e equipamentos” de 11,9% e de 16,2% respectivamente². Em suma, os indicadores trimestrais referentes a 2009 indiciavam uma queda persistente na formação bruta de capital fixo.

Quanto à taxa de desemprego, o FMI e a OCDE apresentaram previsões próximas do verificado, contrastando com a subestimação de 1 p.p. apresentada no OE 2010. O mesmo se poderá dizer em

¹ Banco de Portugal, Indicadores de Conjuntura, Março 2010.

² INE, Contas nacionais trimestrais.



Luc
Dr.
Thom
A

matéria de preços, onde a taxa de inflação foi quase o dobro da prevista no OE 2010, pese embora tenha sido corrigida no ROPO, apesar de a manter algum nível de subestimação.

De acordo com os dados da CGE 2010 (quadro 5), foram cobrados mais € 4.538 M de receitas do que o orçamentado. Se a este montante retirarmos os cerca de € 2.700 M decorrentes da transferência do fundo de pensões para o Estado (que não estava previamente orçamentado¹), então o valor da receita cobrada superior ao orçamentado situava-se na ordem dos € 1.838 M. Já as despesas públicas contabilizadas ficaram € 7.442 M acima do orçamentado, pese embora nesta diferença esteja incluído um conjunto de alterações metodológicas e operações de carácter pontual, que não tinham sido assumidas na elaboração do OE 2010, e que portanto condicionam a comparabilidade.

Estas diferenças, na óptica da contabilidade nacional, constam do quadro seguinte:

Quadro 5 – Receitas e Despesas das Administrações Públicas em 2010 (Contabilidade Nacional)

(em milhões euros)

	OE 2010	ROPO	PDE Set. 2011	Valores ajustados (a)
Receitas	67 126,3	69 177,5	71 664,4	71 664,4
Despesas	81 085,7	81 615,9	88 527,9	83 532,9
Saldo Global	-13 959,5	-12 438,3	-16 863,5	-11 868,5
Saldo Global em % PIB	-8,3%	-7,3%	-9,8%	-6,9%

(a) Exclusão das despesas referentes à reclassificação de PPPs no montante de € 871 M, à reclassificação de empresas de transporte no montante de € 739 M, despesas com veículos BPN no montante de € 1 800 M e com a execução da garantia ao BPP no valor de € 450 M, e despesas da RAM, no montante de € 1 080,9 M.

Fonte: ROPO, Relatório da CGE 2010 e PDE, Setembro 2011.

Ajustando os valores das receitas e despesas públicas em 2010 dos efeitos das operações que ocorreram em 2010 no âmbito dos compromissos com a UE, e não previamente orçamentadas (a reclassificação das empresas de transportes, o registo das imparidades do BPN, a execução de garantias do BPP, a reclassificação do tratamento de algumas PPPs e as despesas da Região Autónoma da Madeira) as despesas públicas totalizam € 83.532,9 M. Assim, e mesmo após os referidos ajustamentos², constata-se que as receitas e despesas públicas executadas se situaram acima do orçamentado, verificando-se um acréscimo de € 4.538 M de receitas executadas face às orçamentadas no OE 2010 e de € 2.487 M em relação ao previsto no ROPO, e um acréscimo de € 2.447 M de despesas, face ao OE e de € 1.917 M comparativamente ao ROPO.

Assim, a margem orçamental que poderia resultar de um nível de actividade económica superior ao previsto inicialmente foi ultrapassada pelo elevado crescimento do lado das despesas, face ao orçamentado quer no OE 2010, quer no ROPO, especialmente considerando os dados do PDE de Setembro e conduzindo ao aumento do défice face ao inicialmente previsto no OE, em cerca de € 2.094 M, e em € 4.425 M face ao apresentado no ROPO, documento no qual o governo se comprometia com uma poupança orçamental adicional.

Decorre do exposto que:

¹ Em 2010, na óptica de contabilidade pública, as receitas orçamentadas provenientes da transferência do fundo de pensões da PT totalizaram apenas € 1.899 M, dos quais foram cobrados € 1.882 M (cfr. ponto 3.2.2.1).

² As receitas provenientes do fundo de pensões da PT e o registo da compra de material militar, não resultaram numa “revisão” de metodologia e critério de registo ao nível das contas públicas, pelo que não foram excluídas para efeitos de comparabilidade entre o orçamentado e o executado.

- 1) As projecções macroeconómicas subjacentes à orçamentação das receitas e despesas das administrações públicas no OE 2010 estavam em linha com as projecções do BdP, FMI, OCDE e CE. No entanto, ao longo do 1.º semestre de 2010, estas entidades reviram as suas projecções com base em informação mais actualizada, o que não foi reflectido nos diversos documentos de política orçamental apresentados pelo Governo;
- 2) Os referidos documentos apresentados pelo Governo não incluíram informação sobre os pressupostos subjacentes à elaboração do cenário macroeconómico, situação que permitiria um conhecimento apropriado das metodologias e eventuais revisões associadas às projecções macroeconómicas, e sobre os factores de risco inerentes o que contribuiria para um reforço da credibilização do processo orçamental;
- 3) O Relatório do OE, o ROPO e a CGE2010 não analisaram a relação entre o cenário macroeconómico, a orçamentação de receitas e despesas e a respectiva execução. Na elaboração do OE, particularmente em tempos de incerteza como os actuais, seria desejável uma análise de risco associada às projecções macroeconómicas, nomeadamente em termos de apuramento das elasticidades da receita e da despesa em relação ao cenário macroeconómico. Esta informação permitiria avaliar o impacto que um eventual desvio das projecções macroeconómicas face ao verificado poderia ter sobre as Finanças Públicas e correspondentes políticas públicas. No Relatório da CGE seria desejável que constasse uma análise do impacto que os desvios efectivamente verificados tiveram na execução das receitas e despesas públicas;
- 4) O exposto nos pontos anteriores torna-se ainda mais relevante no contexto da programação plurianual prevista na recente reforma da LEO. A incerteza associada às projecções de médio prazo exige uma fundamentação das previsões económicas que enquadram e integram a orçamentação plurianual das receitas e das despesas públicas.

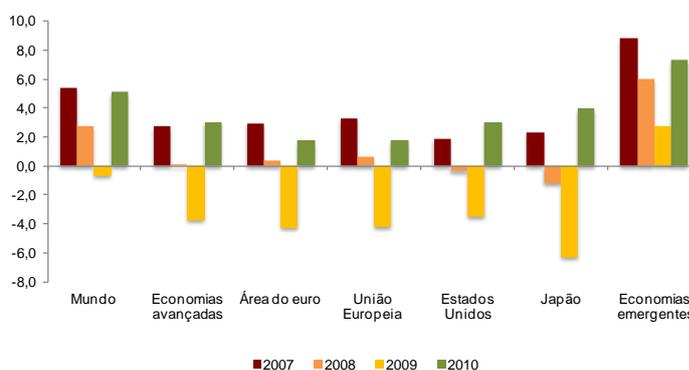
1.2. A economia em 2010

1.2.1. A economia internacional

1.2.1.1. PIB, comércio internacional e investimento directo estrangeiro

Em 2010 a economia mundial cresceu 5,1%, após dois anos de recessão generalizada com uma taxa de crescimento média global de -0,7%.

Gráfico 1 – PIB real, taxas de variação anuais



Fonte: FMI, World Economic Outlook, Setembro 2011.

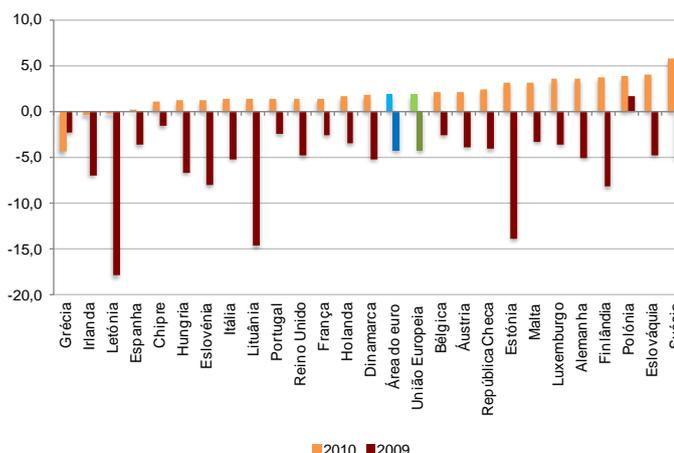


Luc
Dr.
Thom
A

Como mostra o gráfico 1 o desempenho foi bastante desigual entre os diferentes países e regiões, destacando-se, em 2010, o comportamento das economias emergentes, com uma taxa de crescimento média que atingiu os 7,3%, claramente superior aos 3% registados nas economias avançadas, e aos 1,8% registados, quer na UE, quer na área do euro.

O crescimento da UE de 1,8% deve porém, considerar-se uma recuperação frágil, dada a redução do PIB em 2009 de 4,2% e as situações díspares entre os vários Estados-Membros (gráfico 2).

Gráfico 2 – Variação em % do PIB a preços constantes (União Europeia)



Fonte: FMI, World Economic Outlook, Setembro 2011.

Na área do euro, a maior parte dos Estados-Membros apresentou taxas de crescimento iguais ou inferiores a 2%. Por sua vez, a Irlanda e a Grécia mantiveram-se em recessão, com taxas de crescimento do PIB de -0,4% e -4,4%, respectivamente.

A par do aumento do PIB, verificou-se em 2010, conforme quadro seguinte, uma forte recuperação do comércio internacional evidenciada, em particular, pelo incremento de 12,8% das exportações e das importações (que compara com uma redução em 2009 de 10,4% e de 11,0%, respectivamente).

Quadro 6 – Comércio internacional

(Var. volume em %)

	Importações		Exportações	
	2009	2010	2009	2010
Mundo	-11,0	12,8	-10,4	12,8
Economias avançadas	-12,4	11,7	-11,9	12,3
Área do euro	-12,0	8,9	-13,2	10,8
União Europeia (27) (a)	-12,2	9,8	-12,0	10,8
Estados Unidos	-13,6	12,5	-9,4	11,3
Japão	-15,3	9,8	-23,9	23,9
Economias emergentes	-8,0	14,9	-7,7	13,6

(a) Fonte: AMECO, Novembro 2011.

Fonte: FMI, World Economic Outlook, Setembro 2011.

À escala mundial o Investimento Directo Estrangeiro (IDE) em 2010 foi, na sua maior parte, dirigido para as economias emergentes e em desenvolvimento, em consonância com a tendência verificada desde o início da década do reforço daquelas economias na captação de capital estrangeiro. Em termos globais, o IDE das economias avançadas teve um decréscimo de 15%, enquanto o realizado pelas economias emergentes apresentou um aumento superior a 180%.

Quadro 7 – Investimento directo estrangeiro – Portugal

(em milhões de dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
IDE em Portugal	6 635	6 231	1 799	7 149	1 935	3 930	10 902	3 055	4 665	2 706	1 452
IDE de residentes nacionais no estrangeiro	8 132	6 262	-149	6 583	7 453	2 111	7 139	5 490	2 741	816	-8 608

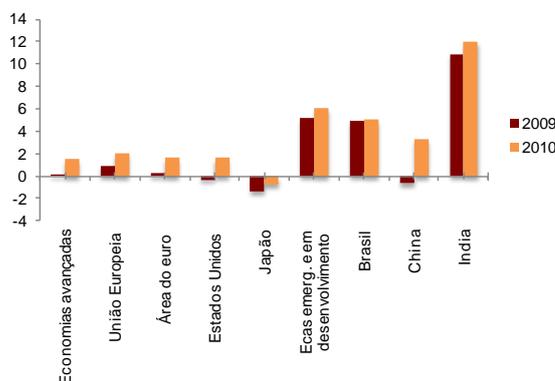
Fonte: UNCTAD, 2011

O IDE de e para Portugal, foi bastante instável entre 2000 e 2005 (quadro 7). Desde 2006 (excepto em 2008) que se vem assistindo a uma redução do investimento estrangeiro em Portugal, fixando-se num mínimo de 1.452 M de dólares em 2010. Também o investimento de Portugal no exterior diminuiu desde o mesmo ano, sendo de notar, em particular, o desinvestimento registado em 2010 de residentes nacionais no estrangeiro, através da venda de activos, num montante superior a 8,6 mil milhões de dólares. Registou-se um saldo negativo entre saída e entrada de IDE nos anos 2001, 2002, 2004 e 2007, destacando-se 2006 como o ano com maior IDE captado e 2000 como o de maior investimento no exterior.

1.2.1.2. Inflação, preço do petróleo, taxas de juro e taxas de câmbio

- ◆ Conforme se evidencia no gráfico 3, verificou-se em 2010 uma tendência de aceleração da taxa de inflação, quer nas economias avançadas, com níveis tendencialmente moderados, quer nas emergentes, com níveis já bastante elevados.

Gráfico 3 – Taxas de inflação (IPC)



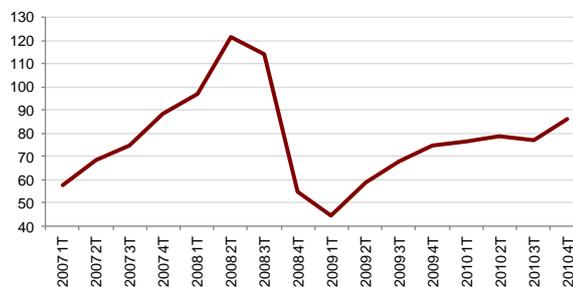
Fonte: FMI, World Economic Outlook, Setembro de 2011.

Associado à aceleração do nível geral de preços, em 2010, e após uma trajectória algo irregular nos primeiros meses do ano, o preço do petróleo, impulsionado pela recuperação económica global, aumentou de forma consistente no 2.º semestre (gráfico 4).



Luc
Dr. Theodor
H.

Gráfico 4 – Preço do petróleo Brent (US dólares)



Fonte: Energy Information Administration, Agosto de 2011.

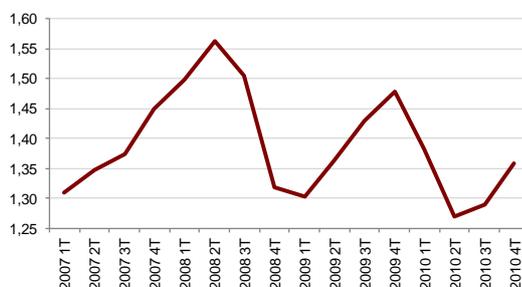
- ◆ Face à incerteza vivida nos mercados financeiros, os bancos centrais mantiveram as suas taxas de juro de referência em mínimos históricos: 1% na área do euro, inalterada pelo Banco Central Europeu desde Maio de 2009¹, enquanto nos Estados Unidos a Reserva Federal decidiu um aumento no início de Fevereiro de 2010, de 0,5% para 0,75%, valor que se manteve até, pelo menos, Novembro de 2011².

A tendência expansionista da política monetária na maioria das economias avançadas manifestou-se em reduções generalizadas nas suas taxas nominais de curto prazo. As taxas reais foram de 0% na área do euro, registando valores negativos na maioria dos Estados-Membros, bem como no Reino Unido e nos Estados Unidos, em que se verificaram quebras do nível geral dos preços de 2,2% e de 0,6%, respectivamente.

As taxas de juro nominais de longo prazo tiveram uma redução menos significativa. De destacar, contudo, a evolução em sentido contrário das taxas de longo prazo nos países em maiores dificuldades de financiamento no mercado da dívida, tendo ocorrido, de 2009 para 2010, aumentos de 5,2% para 9,1% na Grécia, de 5,2% para 5,7% na Irlanda, de 4,2% para 5,4% em Portugal e de 4,0% para 4,3% em Espanha³.

- ◆ Os mercados cambiais reagiram à situação criada pela crise das dívidas soberanas – desconfiança sobre a capacidade de recuperação das finanças públicas e a solidez da banca dos países mais afectados – penalizando o euro, registando-se uma depreciação face ao dólar, em termos anuais, de cerca de 7% (gráfico 5).

Gráfico 5 – Taxas de câmbio US dólar/euro



Fonte: Eurostat, Outubro 2011.

¹ Em 2011, o BCE decidiu aumentar a taxa de referência para 1,25%, em Abril, e para 1,5%, em Julho.

² Valores do Banco Central Europeu e do Banco da Reserva Federal de St. Louis.

³ Fonte: Ameco, Novembro 2011.

1.2.1.3. Finanças públicas

Em 2010 a situação das finanças públicas das economias avançadas¹ manteve-se bastante diferente da situação das economias emergentes, registando as primeiras um défice orçamental de 7,5% do PIB, e as segundas de 2,9% do PIB.

Por sua vez, os défices públicos nos EUA, no Japão e na área do euro reduziram-se, face aos valores de 2009 (em percentagem do PIB): de 11,5% para 10,6% (EUA); de 8,7% para 6,8% (Japão); e de 6,4% para 6,3% (área do euro).

Na UE, a situação das finanças públicas reflectiu, em particular, as consequências da resposta dos governos e dos próprios mercados à crise financeira internacional despoletada nos EUA em 2007. Esta crise, rapidamente transformada numa recessão económica a nível mundial, associada a fragilidades no plano orçamental (particularmente evidentes na Grécia) e aos efeitos da crise financeira na banca (especialmente gravosas na Irlanda) traduziu-se numa forte desconfiança dos investidores sobre a capacidade daqueles países para fazerem face aos seus compromissos. Paralelamente, a quebra das receitas fiscais, o aumento das despesas sociais e as medidas anti-recessivas e de apoio aos sistemas bancários adoptadas por diversos países tiveram pesadas consequências nos défices orçamentais e no agravamento dos níveis de endividamento, público e bancário, daí resultando descidas sucessivas dos *ratings*, aumentos dos níveis de risco de incumprimento e, conseqüentemente, subidas das taxas de juro, obrigando a Grécia em Abril e a Irlanda em Novembro de 2010², a recorrer ao apoio financeiro externo.

O quadro seguinte reflecte os saldos orçamentais dos países da área do euro.

Quadro 8 – Saldos orçamentais na área do euro (16)

(em % do PIB)

	2007	2008	2009	2010
Áustria	-1,0	-1,0	-4,1	-4,4
Bélgica	-0,3	-1,3	-5,8	-4,1
Chipre	3,5	0,9	-6,1	-5,3
Finlândia	5,3	4,3	-2,5	-2,5
França	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1
Alemanha	0,2	-0,1	-3,2	-4,3
Grécia	-6,5	-9,8	-15,8	-10,6
Irlanda	0,1	-7,3	-14,2	-31,3
Itália	-1,6	-2,7	-5,4	-4,6
Luxemburgo	3,7	3,0	-0,9	-1,1
Malta	-2,4	-4,6	-3,7	-3,6
Holanda	0,2	0,5	-5,6	-5,1
Portugal	-3,1	-3,6	-10,1	-9,8
Eslováquia	-1,8	-2,1	-8,0	-7,7
Eslovénia	0	-1,9	-6,1	-5,8
Espanha	1,9	-4,5	-11,2	-9,3

Fonte: AMECO, Novembro de 2011 (ESA 95).

¹ Fonte: World Economic Outlook, Setembro 2011.

² A que se veio juntar Portugal em Abril de 2011.



Os níveis elevados dos défices públicos associados à incerteza quanto à recuperação económica, traduziram-se no aumento do risco soberano, gerando níveis de endividamento crescente nas economias mais desenvolvidas, cuja dívida pública ascendeu a 99,9% do PIB em 2010 e que contrasta com níveis de dívida pública de 39,3% do PIB nas economias em desenvolvimento¹.

Este crescimento da dívida pública foi particularmente relevante entre 2009 e 2010 nos países da área do euro, com destaque para a Grécia, onde o peso da dívida pública no PIB aumentou 15,6 p.p. alcançando os 145% do PIB, para a Irlanda, com um aumento de 29,7 p.p. atingindo os 95% do PIB e para Portugal, com um crescimento da dívida pública de 10,3 p.p. representando 93% do PIB, tal como evidenciado no quadro seguinte.

Quadro 9 – Dívidas públicas na área do euro (16)

(em % do PIB)

	2007	2008	2009	2010	Δ p.p. 2010/2009	Δ p.p. 2010/2007
Alemanha	65,2	66,7	74,4	83,2	8,8	18,1
Áustria	60,2	63,8	69,5	71,8	2,3	11,6
Bélgica	84,1	89,3	95,9	96,2	0,3	12,1
Chipre	58,8	48,9	58,5	61,5	2,9	2,7
Eslováquia	29,6	27,8	35,5	41,0	5,5	11,4
Eslovénia	23,1	21,9	35,3	38,8	3,5	15,7
Espanha	36,2	40,1	53,8	61,0	7,2	24,8
Finlândia	35,2	33,9	43,3	48,3	5,0	13,1
França	64,2	68,2	79,0	82,3	3,3	18,1
Grécia	107,4	113,0	129,3	144,9	15,6	37,5
Holanda	45,3	58,5	60,8	62,9	2,1	17,6
Irlanda	24,9	44,3	65,2	94,9	29,7	69,9
Itália	103,1	105,8	115,5	118,4	2,9	15,3
Luxemburgo	6,7	13,7	14,8	19,1	4,3	12,4
Malta	62,1	62,2	67,8	69,0	1,1	6,9
Portugal	68,3	71,6	83,0	93,3	10,3	25,1

Fonte: AMECO, Novembro de 2011.

1.2.2. A economia portuguesa

1.2.2.1. PIB e componentes da procura agregada

A economia portuguesa em 2010 acompanhou a tendência de recuperação registada na área do euro após a crise financeira internacional de 2007. O PIB cresceu 1,4%, porém abaixo do crescimento de 1,7% registado na área do euro (gráfico 6).

¹ Fonte: FMI, *World Economic Outlook*, Setembro 2011.

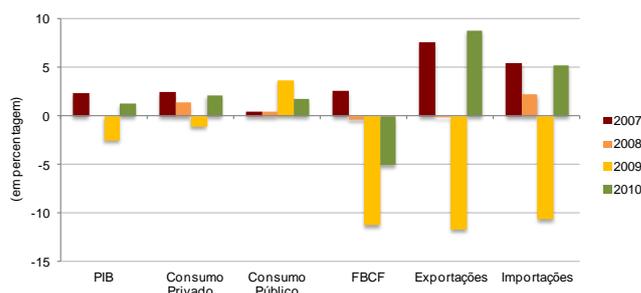
Gráfico 6 – Taxa de crescimento do PIB em Portugal e na área do Euro (a 17) (2000-2010)



Fonte: Comissão Europeia, AMECO, Novembro 2011.

Do lado da procura agregada, tal como discriminado no gráfico 7, o crescimento de 1,4% foi impulsionado, essencialmente, pelo aumento do consumo privado e público (2,3% e 1,3%, respectivamente) e das exportações (8,8%). Efeito contrário teve a redução elevada do investimento (-5,3%) e o incremento das importações (5,1%).

Gráfico 7 – Taxas de crescimento anuais das componentes da despesa (variações médias)



Fonte: INE, Setembro 2011.

O dinamismo do consumo privado explica-se quer pela antecipação da aquisição de bens duradouros influenciada por alterações de natureza fiscal¹ quer pelo acréscimo do rendimento disponível, de 2,6% em termos nominais². O crescimento em 1,3% verificado no consumo público reflecte um aumento nas despesas públicas acima do inicialmente previsto³. O dinamismo das exportações foi fortemente influenciado pela retoma externa com a aceleração dos fluxos do comércio internacional e pela desvalorização do euro face ao dólar.

O aumento de 8,8% das exportações ficou aquém do crescimento de 10,6% verificado na área do euro. A aceleração das exportações verificou-se generalizadamente nos componentes de bens, turismo e outros serviços. Foi, no entanto, mais significativa nas exportações de bens com destaque para os bens de média-baixa tecnologia (bens intermédios para Espanha e combustíveis para os EUA), cujas exportações cresceram 27,2%. As exportações de bens de média-alta tecnologia aumentaram 18,2%, em particular devido ao contributo das exportações de veículos automóveis e de outro material de

¹ Tal como descrito no Relatório Anual do BdP, de Maio 2011.

² Este aumento do rendimento disponível esteve associado, segundo dados do INE, ao aumento de 1,3% das remunerações do trabalho, nomeadamente no sector privado, e às melhorias de 5,5% registadas nos rendimentos de empresas e propriedade.

³ Cfr. ponto 1.1.4 sobre as explicações apresentadas na CGE 2010 ao comportamento do consumo público.



transporte para o mercado alemão. Ao nível do crescimento das importações regista-se em particular as importações de combustíveis, influenciadas pelo aumento do preço do petróleo.

A queda do investimento em 5,3% afectou vários sectores institucionais, num contexto de deterioração das expectativas face à evolução da procura interna e do quadro de incertezas macroeconómicas e financeiras. Esta diminuição foi generalizada nas componentes de “máquinas e produtos metálicos”, “construção” e “outros”. Apenas a componente relativa à FBCF em “material de transporte” cresceu 2%.

1.2.2.2. Preços e mercado de trabalho

A taxa de inflação medida pelo IHPC atingiu 1,4%, valor abaixo do verificado na área do euro (1,6%). O crescimento dos preços deveu-se, essencialmente, ao forte aumento dos preços dos bens energéticos e, em menor grau, ao dos preços dos bens alimentares não transformados. O acréscimo em 1 p.p. das taxas do IVA a partir de 1 de Julho contribuiu também para a subida de preços.

Quadro 10 – Taxas de inflação (IHPC) e principais agregados

	(em percentagem)		
	2008	2009	2010
IHPC	2,7	-0,9	1,4
Total excluindo energéticos	2,2	-0,2	0,3
Bens alimentares	4,2	-2,5	0,4
Bens industriais	1,4	-2,3	2,4
Serviços	3,1	1,3	1
IHPC área do euro	3,3	0,3	1,6

Fonte: INE.

Ao nível do mercado de trabalho, os dados do quadro 10 refletem a contração sentida principalmente a partir de 2009. Em 2010 o crescimento positivo do PIB e a estagnação da população activa não foram, porém, acompanhados por um crescimento do emprego que, pelo contrário, diminuiu 1,5%. Por sectores, foi na construção que se registou a maior queda, 4,6%, seguindo-se a indústria transformadora com uma queda de 2,9%, e o sector dos serviços com 0,2%.

A taxa de desemprego manteve a tendência de crescimento iniciada em 2009, atingindo 10,8% em 2010. Esta subida foi transversal aos vários sectores da economia e às várias regiões, excluindo os Açores e a Madeira que mantiveram estáveis os valores de 2009 e com as taxas mais baixas do país (entre 6,9 e 8%). A faixa etária mais afectada pelo aumento do desemprego foi a dos trabalhadores com idade inferior a 35 anos. Este fenómeno reflectiu-se, em particular, num acentuado aumento do desemprego de longa duração que em 2009 representou 48% do total de desempregados e em 2010 subiu para 56%, como se retira do quadro abaixo. Os trabalhadores mais qualificados continuaram a apresentar em 2010 uma duração média do desemprego inferior à dos trabalhadores menos qualificados¹.

¹ Banco de Portugal, Relatório anual, Maio 2011.

Quadro 11 – Indicadores mercado de trabalho

	2008	2009	2010
Emprego total (tv em %)	0,5	-2,8	-1,5
Taxa de desemprego (%)	7,6	9,5	10,8
Desemprego longa duração (a)	50,9	47,7	55,8
Duração média do desemprego (b)	22,8	22,2	24,7

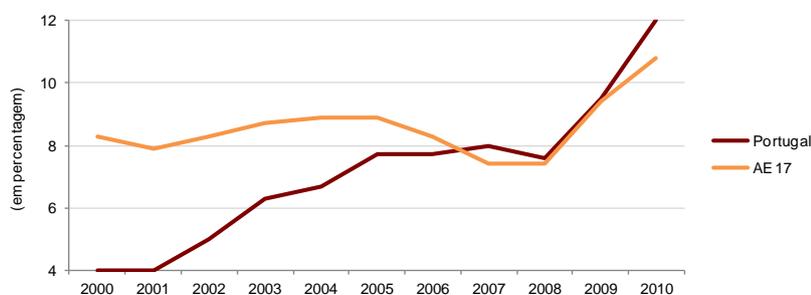
(a) Em % do desemprego total.

(b) Em meses.

Fonte: INE e BdP.

O gráfico 8 evidencia uma evolução crescente da taxa de desemprego em Portugal que, em particular a partir de 2006, ultrapassa os valores médios da área do euro.

Gráfico 8 – Taxas de desemprego em Portugal e na área do euro (17)



Fonte: Comissão Europeia, AMECO, Novembro de 2011.

Em 2010 o diferencial entre a taxa de desemprego no mercado português e o da área do euro ascendeu a 1,9 p.p..

1.2.2.3. Produtividade e competitividade

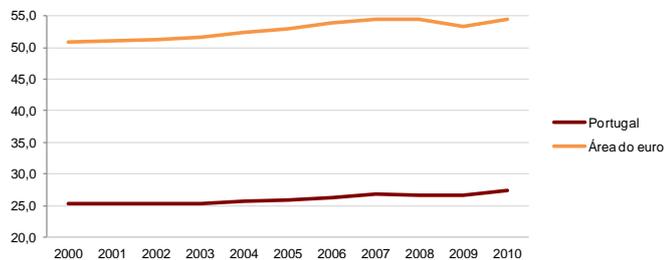
Apesar do comportamento do PIB português, na sequência da crise de 2007, ter acompanhado o da área do euro, as outras variáveis económicas em 2010 sinalizam as debilidades da economia portuguesa, nomeadamente os níveis de produtividade e as questões de carácter estrutural.

De acordo com os valores disponibilizados pela Comissão Europeia (gráfico 9), desde a adesão à UE a produtividade em Portugal (medida em termos do PIB/pessoa empregada), foi sempre inferior à produtividade média registada quer na UE quer na área do euro (a 17).



Luc
Dr.
Thom
A

Gráfico 9 – PIB/pessoa empregada (€ 1000)
(preços de mercado de 2000)

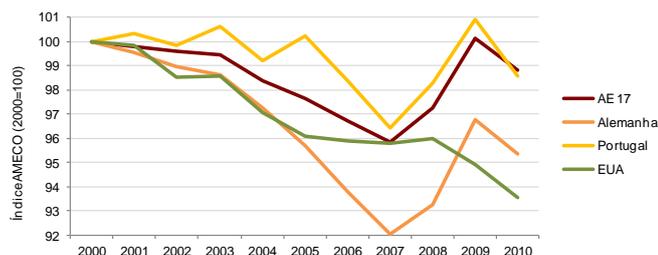


Fonte: Ameco, Novembro 2011.

Desde 2000 que o PIB português por pessoa empregada não consegue ultrapassar metade dos valores atingidos pela média da área do euro (gráfico 9) e mesmo o crescimento de 2,9% registada em 2010 não permitiu ultrapassar o desfasamento superior a 50% face à média da área do euro. Em 2010 o PIB português por hora de trabalho (€ 18 por hora) correspondia a 45% da média da área do euro (€ 40 por hora). Em 2000 esse valor representava 43% da média da área do euro.

Aos reduzidos níveis de produtividade crescem os custos unitários de trabalho superiores aos da média da área do euro, que não facilitam a promoção da competitividade da economia portuguesa. Tal como evidenciado no gráfico 10, a evolução dos custos unitários do trabalho tem acompanhado a evolução da média da área do euro, tendo Portugal mantido, face a 2000 e até 2009, níveis superiores aos da média da área do euro. No entanto, em 2010 registou-se uma redução de 1,5% do custo do trabalho por unidade produzida, a maior redução destes valores desde o ano 2000, e que reflecte a contenção da evolução das remunerações por trabalhador conjugada com o aumento da produtividade do factor trabalho.

Gráfico 10 – Evolução dos custos unitários do trabalho (2000-2010)



Fonte: Comissão Europeia, AMECO, Novembro 2011.

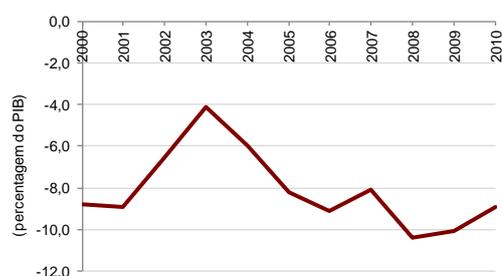
A capacidade competitiva e o potencial de produção das empresas portuguesas mantiveram-se baixos em 2010, traduzindo um crescimento da economia tendencialmente baixo e reduzidos níveis de produtividade.

1.2.2.4. Balança de pagamentos e dívida externa

Na última década Portugal apresentou um persistente saldo negativo da balança comercial. Este desequilíbrio, particularmente agravado no ano de 2008, devido à crise económica e financeira internacional, tem vindo a condicionar, também, a gestão macroeconómica de curto prazo, dada a

necessidade de se compensar esse saldo negativo com movimentos de capital de curto prazo. O gráfico seguinte apresenta a evolução do saldo conjunto da balança de capital e da balança corrente, onde se incluem bens, serviços e rendimentos.

Gráfico 11 – Evolução do saldo conjunto da balança corrente e de capitais



Fonte: Relatório Anual de 2010, Banco de Portugal, Maio de 2011.

Apesar da situação deficitária, a tendência de recuperação iniciada em 2009 manteve-se em 2010, em particular fruto da redução do défice da balança comercial traduzido num crescimento das exportações superior ao das importações e contando, para o efeito, com o contributo positivo do saldo da balança de bens e serviços. Este défice da balança corrente e de capital de 8,9% do PIB situou-se, no entanto, 2 p.p. do PIB acima da média dos últimos 15 anos.

Quadro 12 – Balança de pagamentos

(em milhões de euros)

	2000	2008	2009	2010
Conta Corrente	-13 168	-21 736	-18 402	-17 241
Bens	-16 432	-22 985	-17 794	-18 195
Serviços	2 207	6 602	5 985	6 706
<i>da qual, viagens e turismo</i>	3 298	4 501	4 196	4 648
Rendimento	-2 570	-7 817	-8 728	-7 926
Transferências Correntes	3 627	2 464	2 135	2 174
<i>das quais</i>				
Transferências Públicas com a UE	245	59	327	142
Remessas de emigrantes	3 269	1 905	1 723	1 837
Conta de Capital	1 670	2 650	1 393	1 941
Transferências Públicas	1 649	2 282	1 481	2 039
Conta Corrente + Conta de Capital	-11 498	-19 086	-17 009	-15 300
Conta Financeira	11 765	19 139	17 486	15 732
Investimento Directo	-1 625	1 313	1 360	7 422
De Portugal no Exterior	-8 827	-1 872	-588	6 325
Do Estrangeiro em Portugal	7 202	3 185	1 948	1 097
Investimento de Carteira	-1 194	14 662	15 049	-9 605
Outro Investimento	14 650	2 992	837	18 554
Derivados Financeiros	338	251	159	360
Activos de Reserva	-405	-79	80	-998

Nota: Um sinal negativo (positivo) corresponde a um(a) aumento líquido (diminuição líquida) dos activos financeiros.

Fonte: Banco de Portugal, Maio 2011.

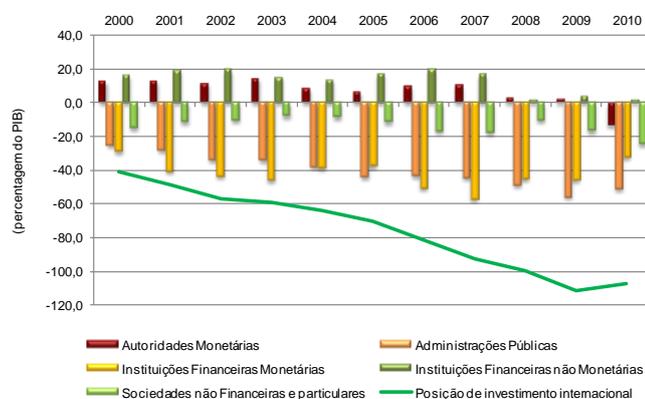
A redução do défice conjunto da balança corrente e de capital em 2010 traduz também uma redução das necessidades líquidas de financiamento da economia portuguesa, que atingiram, no final do ano,



os € 185.551 M repartidos, *grosso modo*, entre 40% pela dívida das administrações públicas, 30% pela dívida das outras instituições financeiras monetárias (bancos) e 37% pela dívida das sociedades não financeiras (empresas).

Apesar dos elevados montantes de endividamento externo, verificou-se em 2010 um ligeiro decréscimo (-3,1 p.p. do PIB) face a 2009. Esta redução foi essencialmente fruto da diminuição da taxa de investimento da economia, do aumento das transferências líquidas de capital e da estabilização da taxa de poupança interna, que se traduziram numa ligeira quebra das necessidades de financiamento das administrações públicas e das outras instituições financeiras monetárias (bancos). Por sua vez, as necessidades de financiamento das sociedades não financeiras continuaram a aumentar (gráfico 12).

Gráfico 12 – Decomposição da posição de investimento internacional por sectores institucionais



Fonte: Relatório Anual de 2010, Banco de Portugal, Maio de 2011.

Esta evolução está, segundo o Banco de Portugal, associada à alteração do perfil de financiamento externo da economia com a diminuição dos fluxos de passivos face ao exterior e o abrandamento das aplicações de residentes no exterior. O financiamento da economia portuguesa caracterizou-se pelo recurso, em larga medida, dos bancos portugueses às operações de política monetária do BCE, que se traduziu no aumento da posição devedora internacional das autoridades monetárias portuguesas e na redução dos passivos internacionais das administrações públicas e dos bancos (outras instituições financeiras monetárias). O agravamento da situação em termos de financiamento externo manteve-se ao nível das sociedades não financeiras (empresas)

1.3. As políticas públicas previstas e as que influenciaram a execução orçamental

O processo orçamental de 2010 foi marcado pela consolidação orçamental reflectida nos objectivos apresentados com o OE de redução do défice público de 1 p.p. face a 2009, reforçado através da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, que aprovou um conjunto de medidas de política orçamental visando uma redução adicional do défice de 1 p.p.

Para a concretização desses objectivos foram anunciadas diversas medidas em três momentos distintos: em Janeiro com a apresentação do ROE 2010, em Maio com a apresentação das medidas que consubstanciaram a Lei n.º 12-A/2010 e em Setembro com a apresentação das linhas de orientação para o OE/2011 onde se previram novas medidas. Deste conjunto destaca-se:

Do lado da despesa:

- ◆ Cativação de parte das verbas previstas em diversas dotações orçamentais;
- ◆ Redução das transferências do OE em € 100 M e € 5 M, para os municípios e para as Regiões Autónomas, respectivamente;
- ◆ Redução das despesas com pessoal;
- ◆ Alterações no regime de pensões da Caixa Geral de Aposentações no sentido da convergência com o regime geral da segurança social;
- ◆ Eliminação dos escalões 4.º e 5.º do abono de família;
- ◆ Moderação do crescimento da despesa do Serviço Nacional de Saúde (através da redução das despesas com medicamentos e meios complementares de diagnóstico e redução dos encargos com a ADSE).

Do lado da receita:

- ◆ Aumento das taxas de IVA;
- ◆ Agravamento das taxas de IRS;
- ◆ Aumento das taxas liberatórias do imposto sobre o rendimento;
- ◆ A criação de uma taxa adicional no IRC sobre os lucros tributáveis acima dos € 2 M;
- ◆ Receita adicional de € 1.899 M - transferência das responsabilidades e financiamento dos fundos de pensões da Portugal Telecom¹;
- ◆ Tributação das mais-valias à taxa de 20% ou de 10%, em função da dimensão das empresas, com excepção dos pequenos investidores;
- ◆ Tributação autónoma dos gastos relativos a bónus e outras remunerações variáveis pagos em 2010 pelas instituições de crédito e sociedades financeiras.

A execução orçamental deste conjunto de medidas produziu efeitos principalmente a partir do 2.º semestre de 2010 e com repercussões também em 2011. Os indicadores calculados pelo BdP² apontam para uma política orçamental ligeiramente restrictiva, traduzida numa redução do défice primário estrutural³ de 7,3% do PIB para 6,8% do PIB entre 2009 e 2010, conseguida fundamentalmente através do aumento da receita e da diminuição da despesa primária.

Segundo o BdP, *“as medidas adotadas em sede de IRS, nomeadamente o aumento das taxas do imposto aplicáveis aos vários escalões e, em muito menor grau, a alteração das taxas liberatórias, contribuíram para um aumento da receita do imposto. Por outro lado, este aumento foi largamente compensado pela menor receita relativa aos rendimentos sujeitos a taxas liberatórias, em linha com a diminuição dos juros de aplicações financeiras recebidas pelas famílias”*. No que diz respeito à tributação das empresas, considera que as

¹ A transferência de responsabilidades financeiras dos fundos de pensões para a CGA totaliza € 2.774 M, até 2012. O valor orçamentado em 2010 foi € 1.899 M (cfr. ponto 3.2.2.1).

² Banco de Portugal, Boletim Económico do Outono 2011.

³ Saldo orçamental total ajustado da componente cíclica, das medidas temporárias e das despesas em juros.



Luc
Dr.
Thom
A

alterações legislativas de 2009 e de 2010 explicam a queda de 1,6% da receita estrutural dos impostos sobre os rendimentos das empresas. A introdução da derrama estadual terá tido em 2010 um efeito reduzido.

O aumento em 1 p.p. das taxas de IVA originou um acréscimo de 9,1% no montante cobrado desse imposto.

Do ponto de vista da contabilidade pública, o quadro seguinte inclui a evolução da Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social entre 2009 e 2010.

Quadro 13 – Evolução das receitas e despesas 2009-2010 (Contabilidade pública)

(em milhões de euros)

	2009	2010	Varição
Receita Total, das quais se destaca:	58 964,4	62.407,5	6%
Receita Corrente	56 987,0	57 860,3	2%
Receitas Fiscais	31 723,5	33 356,0	5%
Receitas de Capital ^(a)	1 977,4	4 547,3	130%
Despesa Total, das quais se destaca:	74 097,6	75 927,6	3%
Despesas Correntes	66 746,8	68 272,0	2%
Despesas com pessoal	15 174,2	14 818,1	-2%
Aquisição de bens e serviços	10 150,4	10 521,2	4%
Juros e outros encargos	5 020,9	4 988,5	-1%
Transferências correntes	33 727,1	35 370,4	5%
Subsídios	2 674,2	1 991,7	-26%
Outras despesas correntes	0,0	582,1	
Despesas de Capital	7 350,8	7 655,6	4%
Saldo Global	-15 133,2	-13 520,1	9%

(a) Inclui activos financeiros excepto títulos.

Fonte: CGE 2009 e 2010, e cálculos do TC, cfr. ponto 15 deste Parecer.

Embora estes dados não sejam suficientes para uma análise directa do impacto das políticas públicas acima referidas na evolução das despesas e receitas entre 2009 e 2010, a tendência que se verificou evidência:

- ◆ O aumento das receitas fiscais em 5%, em parte consequência das medidas fiscais tomadas ao longo do ano de 2010;
- ◆ A redução nominal de 2% das despesas com o pessoal, podendo já reflectir algum impacto dos ajustamentos salariais acima identificados;¹
- ◆ O aumento de 2% das despesas correntes, que traduz em parte o aumento da despesa pública com transferências sociais, fruto do crise económica e do aumento do desemprego.

¹ A redução na rubrica *despesas com pessoal* reflecte também as alterações dos critérios contabilísticos e da redução do universo (saída de hospitais empresarializados, de instituições do ensino superior convertidas em fundações e do Arsenal do Alfeite transformado em sociedade anónima – cfr. ponto 3.3).

1.4. Condicionantes estruturais das finanças públicas

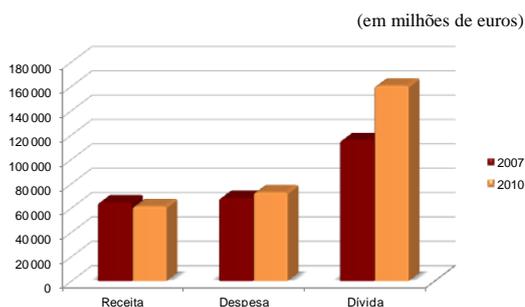
Existe um conjunto de factores que condicionam a gestão das finanças públicas no médio e longo prazo e, conseqüentemente, a evolução da dívida pública. Estes factores incluem as alterações demográficas (envelhecimento da população) e os avanços tecnológicos que alteram o padrão de procura e oferta dos serviços públicos, com especial relevância no sector da saúde. Neste contexto, a pressão é mais evidente nas despesas com pensões e com saúde¹. A pressão sobre as finanças públicas é também maior numa situação, como a da economia portuguesa na actualidade, em que o nível elevado do défice público se conjuga com perspectivas de crescimento económico fraco e com a incerteza nos mercados decorrentes da crise internacional. Neste caso, as despesas com transferências e subsídios tendem a aumentar. Também ligadas às conseqüências da crise e a pressionar as finanças públicas, surgem as intervenções do Estado ao nível do mercado financeiro, por exemplo através das garantias e outras intervenções nos mercados. A estes factores a OCDE² acrescenta os riscos derivados das alterações climáticas e de desastres naturais, bem como os custos associados à renovação das infraestruturas envelhecidas, no caso dos países desenvolvidos.

Os pontos seguintes abordam as principais áreas de risco para a sustentabilidade das finanças públicas portuguesas.

1.4.1. No curto prazo: as perspectivas de crescimento económico fraco e as previsões do FMI no âmbito do Programa de Assistência Financeira

Nos últimos quatro anos, a fraca actividade económica em Portugal conjugada com a crise financeira internacional repercutiu-se nas finanças públicas portuguesas gerando uma quebra de receitas e um aumento das despesas, tendo a dívida pública atingido valores próximos de 100% do PIB³, como evidencia o gráfico abaixo.

Gráfico 13 – Evolução das receitas, despesas e dívida pública 2007-2010



O decréscimo projectado para a actividade económica em Portugal no curto prazo, com uma recuperação, ainda ligeira a partir de 2013, coloca a prioridade conferida ao processo de consolidação orçamental até 2016 como um forte desafio. As perspectivas traçadas pelo FMI para as finanças

¹ Em países em desenvolvimento a pressão sobre a despesa pública verifica-se também ao nível das despesas com educação.

² OCDE, 2010. “Restoring Fiscal Sustainability: lessons for the public sector”.

³ O PIB em 2010 totalizou € 172.798 M.



públicas em Setembro último¹, no âmbito do Programa de Assistência Financeira UE/FMI encontram-se reflectidas nos indicadores incluídos no quadro 11.

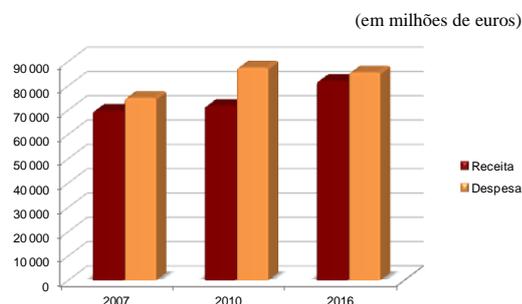
Quadro 14 – PIB, receitas, despesas e dívida pública

	Projeções									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PIB (tvr)	2,4	0	-2,5	1,4	-2,2	-1,8	1,2	2,5	2,2	2
Receitas Públicas Totais (% PIB)	40,4	40,4	39,7	41,5	41,8	42,3	42,3	42,3	42,3	42,1
Despesa Pública Total (% PIB)	44,3	44,6	49,8	50,6	47,7	46,8	45,2	44,6	44,2	43,9
Despesa Pública Primária (% PIB)	41,4	41,6	46,9	47,7	43,9	42	40,2	39,5	39,1	38,9
Dívida (% PIB)	68,3	71,6	83	93	106	111,8	114,9	114,6	112,5	110,6
Juros da dívida (% PIB)	2,9	3,0	2,9	3,0	4,2	4,8	5,0	5,0	5,1	5,1

Fonte: FMI, Setembro 2011.

A estratégia de consolidação orçamental prevê, para 2013, um défice orçamental de 3% e uma dívida pública de 115% do PIB. Só a partir de 2014 se antevê o início de uma redução gradual da dívida. A evolução prevista, que inclui a redução do défice público até atingir os 1,8% do PIB em 2016, assenta num aumento nominal de 14% da despesa pública entre 2010 e 2016, contrabalançado com um aumento de 18% do lado das receitas (gráfico 14).

Gráfico 14 – Evolução das despesas e receitas públicas: 2007-2010-2016 (projeções FMI)



Estas projecções consideram três principais componentes a pressionar a despesa pública: os encargos com os juros da dívida que quase duplicam entre 2007 e 2016; o aumento de cerca de 30% das despesas sociais e de cerca de 6% dos consumos intermédios. Para contrabalançar este aumento da despesa, prevê-se para o mesmo período uma redução de 44% das despesas de capital (investimentos públicos), de 28% dos subsídios às empresas, e de 6% nas despesas com o pessoal.

Os riscos orçamentais identificados que aumentam a vulnerabilidade da consolidação orçamental prevista estão intimamente ligados à actividade das empresas públicas² e aos encargos com PPPs, em conjugação com os decorrentes do envelhecimento da população e de um crescimento económico

¹ IMF, “Country Report n.º 11/279” Setembro 2011.

² Segundo a CGE 2010, os “fluxos financeiros destinados ao conjunto das empresas públicas e prestadoras de serviços públicos atingiu cerca de € 1.588 M.”, sendo 96% dotações de capital. Relativamente ao endividamento destas empresas os dados da CGE2010 apontam para um rácio de endividamento de cerca de 55% (excluindo saúde, Parública e EP) e de 6,4% no sector da saúde.

fraco¹. Estas projecções apontam para que o nível de dívida pública em 2030 se situe ainda acima do valor de 2007. A análise de sensibilidade realizada pela CE prevê que uma redução de 1 p.p. do PIB face ao previsto no cenário base, ou uma taxa de juro 1 p.p. superior à prevista (de 5%), aumente o peso da dívida pública no PIB, que assim não descerá abaixo dos 100% até 2030².

1.4.2. No médio prazo: impacto da evolução demográfica nas Contas Públicas

A tendência de envelhecimento da população portuguesa aproxima-se da verificada na maioria dos países desenvolvidos. As projecções do INE apontam para a manutenção do número total de habitantes nos próximos 50 anos, mantendo-se também a tendência de envelhecimento da população. Projecções recentes da CE³ apontam que em 2010, a população com menos de 15 e mais de 64 anos (população inativa total) equivale a 50% da população activa (entre os 15 e os 64 anos) e 112% da população empregada e em 2060 este rácio (rácio de dependência) atinja os 79% e os 137% respectivamente.

O rácio de dependência económica da terceira idade – peso que a população inactiva com idade superior a 65 anos tem no número total de empregados (entre os 15 e os 64 anos) – é um indicador importante para aferir o impacto do envelhecimento da população no médio e longo prazo nas despesas públicas. Para Portugal, seguindo a tendência da média europeia, as projecções da CE identificam um crescimento deste rácio de 37% para 73% entre 2010 e 2060. Em 2060 estes valores variam entre 55% na Irlanda e 109% na Roménia.

Todos estes valores evidenciam as exigências futuras colocadas ao nível das despesas públicas face ao crescimento do peso das despesas sociais resultantes do envelhecimento da população, em particular através da pressão nas despesas com as reformas e com a saúde, embora se preveja um alívio das despesas com a educação.

1.4.2.1. Sustentabilidade da Segurança Social

As projecções da Comissão Europeia (DG-ECFIN, 2009)⁴ apontam para que, em 2030, o número de pensionistas já ultrapasse o número de contribuintes e, em 2060, o número de contribuintes represente apenas 72% do número de pensionistas. As implicações desta redução do número de contribuintes face ao número de pensionistas nas despesas públicas foram estimadas pelo FMI (FMI, 2010⁵) e apontam para que as despesas com as reformas em Portugal atinjam 12,6% do PIB em 2030 (resultante de uma taxa de crescimento de 0,7% entre 2010 e 2030) e 13,3%, em 2060.

¹ As projecções da CE de Setembro 2011 apontam ainda para um crescimento potencial da economia portuguesa entre 2010 e 2060 de 1,2% (1,3% para a área do euro).

² Comissão Europeia, “*Economia Europeia*”, Setembro 2011

³ Comissão Europeia, “The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies”, Abril 2011.

⁴ O Relatório de 2011 da DG-ECFIN apenas inclui a metodologia e hipóteses para as projecções sobre o envelhecimento da população, e não quantifica o impacto nas contas públicas.

⁵ FMI (2010), “*From stimulus to consolidation: revenue and expenditure policies in advanced and emerging economies.*”



1.4.2.2. Despesas com a saúde

Também ao nível das despesas com saúde, o FMI (FMI, 2010) estima um crescimento até 2030 de 3,5 p.p. nas economias mais desenvolvidas e de 3,1 p.p. do PIB em Portugal atingindo os 10,9% do PIB em 2030 e os 13,6% em 2050. Na zona do euro, apenas para a França, Alemanha e Bélgica se prevê valores para a despesa pública em saúde, em percentagem do PIB, superiores aos de Portugal (12,2%, 11,6%, 11,4%, respectivamente).

1.4.2.3. Despesas com educação

O referido relatório da DG-ECFIN (2009) inclui diversas projecções sobre despesas com educação que têm por base um cenário de redução da população juvenil conjugado com o aumento das taxas de participação, prevendo-se que nos próximos 20 anos as despesas com educação tendam a diminuir, atingindo valores próximos dos actuais a partir de 2050.

1.4.3. Parcerias público-privadas (PPP)

1.4.3.1. Os investimentos em PPP

O universo de PPP, assumidas pelo Estado entre 1995 e 2010, inclui um montante de investimento de € 18.474 M e abrange 36 projectos¹, de entre as quais, 25 no sector dos transportes (22 rodoviários e 3 ferroviários), 10 na saúde e 1 no sector da segurança e emergência. Catorze delas ainda se encontram em fase de construção e as restantes estão na fase de exploração. Deste investimento, 79% foi realizado nos sectores rodoviário, 18% no ferroviário, 2% no da saúde e 1% no da segurança.

¹ Fonte: DGTF, “Parcerias Público-Privadas e Concessões – Relatório 2011”, Agosto 2011.

Quadro 15 – Parcerias Público-Privadas

(em milhões de euros)

Concessão	Concessionário	Ano	Prazo	Investimento
Sector Transportes (3)				
Concessão Lusoponte (Ponte 25 de Abril e Ponte Vasco da Gama)	Lusoponte – Cone. para a Travessia do Tejo em Lisboa, SA	1995	30	1 247
Concessão Norte	Ascendi Norte – Auto Estradas do Norte, SA	1999	36	1 159
Concessão Oeste	Auto-Estradas do Atlântico, SA	1999	30	598
Concessão Brisa (6)	Brisa –Auto-Estradas de Portugal, SA	2000	35	2 653
Concessão Litoral Centro	Brisal – Auto-estradas do Litoral, SA	2004	30	617
Concessão da Beira Interior (IP2/1P6)	Scutvias – Auto-Estradas da Beira Interior, SA	1999	30	828
Concessão da Costa de Prata (IC1/1P5)	Ascendi Costa de Prata – Auto Estradas da Costa de Prata, SA	2000	30	411
Concessão do Algarve (IC4/1P1)	Euroscut – Sociedade Concessionária da SCUT do Algarve, SA	2000	30	293
Concessão Interior Norte (1P3)	Norscut – Concessionária de Auto-Estradas, SA	2000	30	646
Concessão das Beiras Litoral e Alta (1P5)	Ascendi Beiras Litoral e Alta – Auto Est. das Beiras Litoral e Alta, SA	2001	30	882
Concessão Norte Litoral (IP9/1C1)	Euroscut Norte – Soc. Concessionária da SCUT do Norte Litoral, SA	2001	30	391
Concessão Grande Porto (IP4/1C24)	Ascendi Grande Porto – Auto Estradas do Grande Porto, SA	2002	30	584
Concessão Grande Lisboa	Ascendi Grande Lisboa – Auto Estradas da Grande Lisboa, SA	2007	30	187
Concessão Douro Litoral	AEDL – Auto-Estradas do Douro Litoral, SA	2007	27	806
Sub-concessão AE Transmontana	Auto-Estradas XXI – Subconcessionária Transmontana, SA	2008	30	542
Sub-concessão Douro Interior	Ascendi Douro – Estradas do Douro, SA	2008	30	649
Concessão Túnel do Marão	Auto Estrada do Mara, SA	2008	30	352
Sub-concessão Baixo Alentejo	SPER – Soc. Port. para a Construção e Exploração Rodoviária, SA	2009	30	390
Sub-concessão Baixo Tejo	VBT – Vias do Baixo Tejo, SA	2009	30	276
Sub-concessão Litoral Oeste	AELO – Auto-Estradas do Litoral Oeste, SA	2009	30	452
Sub-concessão Algarve Litoral	Rotas do Algarve Litoral, SA	2009	30	168
Sub-concessão Pinhal Interior	Ascendi Pinhal Interior – Auto Estradas do Pinhal Interior, SA	2010	30	958
Metro Sul Tejo (1)	MTS,SA	2002	30	330
Transp. Ferroviário eixo-norte/sul (2)	Fertagus, SA	1999	11+9	1 186
Troço Poceirão-Caia da rede de AVF (4)	ELOS Ligações de Alta Velocidade, SA	2010	40	1 339
Sector Saúde (3)				
Gestão do Centro de Atendimento do SNS (5)	LCS,SA	2006	4	4
Gestão Centro Medicina Física Reabilitação Sul	GP Saúde	2006	7	3
Gestão do H. Braga - Ent. Gestora do Edifício	Escala Braga, Gestora do Edifício, SA	2009	30	124
Gestão do H. Braga - Ent. Gestora Estabelecimento	Escala Braga, Gestora do Estabelecimento, SA	2009	10	12
Gestão H. Cascais-Ent, Gestora Estabelecimento	HPP, SA	2008	10	16
Gestão H. Cascais - Ent. Gestora do Edifício	TDHOSP, SA	2008	30	57
Gestão H. Loures-Ent. Gestora Estabelecimento	SGHL - Soc. Gestora do Hospital de Loures, SA	2009	10	30
Gestão H. Loures - Ent. Gestora do Edifício	HL – Sociedade Gestora do Edifício, SA	2009	30	86
Gestão H. V. Franca - Ent. Gestora do Edifício	Escala Vila Franca - Gestora do Edifício,	2010	30	76
Gestão H. V. Franca - Ent. Gestora Estabelecimento	Escala Vila Franca – Gest, do Estabelecimento, SA	2010	10	3
Sector Segurança (3)				
SIRESP	SIRESP - Redes digitais de Seg. e Emergência	2002	20	119
Total				18 474

(1) Investimento em Infra-estruturas suportado pelo Estado.

(2) Estimativa do investimento realizado pela REFER. Prazo de contrato prorrogado por um período adicional de 9 anos.

(3) Valor do investimento é referente aos casos-base (quando aplicável) para construção, infra-estruturas e expropriações.

(4) Em apreciação.

(5) Contrato prorrogado em Agosto de 2011.

(6) O valor de investimento indicado para a Brisa não concorre para o valor total dos investimentos em análise nas PPP considerando que o mesmo foi realizado pelo Estado em momento prévio à concessão.

Fonte: DGTF, Ministério das Finanças e Administração Pública (2011).



Luc
Dr.
Therese
A

No ano de 2010 foram contratadas 3 novas parcerias, uma no sector rodoviário (Subconcessão Pinhal Interior), outra no ferroviário (troço Poceirão – Caia da rede de alta velocidade) e outra na saúde (Hospital de Vila Franca), representando um investimento total de € 2.376 M.

1.4.3.2. Pagamentos respeitantes a parcerias público-privadas em 2010

Ao longo de 2010 as PPP envolveram pagamentos líquidos que totalizaram € 1.128 M, e cobriram 119% dos montantes orçamentados, tal como consta do quadro seguinte.

Quadro 16 – Encargos líquidos no exercício de 2010

(em milhões de euros)

Parcerias	Previsto	Reequilíbrio	Proveitos	Execução
Rodoviárias	699,2	197,5	49,6	896,6
Ferrovias	26,9	-	-	15
Saúde	180,6	-	-	172,5
Segurança e Emergência	44,3	-	-	43,6

Fonte: DGTF, Relatório Parcerias Público-Privadas e Concessões, Agosto 2011.

O acréscimo de 19% face ao previsto deriva, em parte, do pagamento de pedidos de reequilíbrio financeiro justificados com alterações das condições contratuais inicialmente estabelecidas em algumas concessões rodoviárias.

1.4.3.3. Previsão dos encargos plurianuais com PPP

Até 2050 prevê-se que o valor actualizado dos encargos brutos com as PPP totalize € 26.004 M, sendo 2015 o ano com maior volume de encargos. É de salientar que 83% deste montante deriva das concessões rodoviárias e 12% das concessões da saúde.

ANEXO

Quadro 17 – Portugal – principais indicadores económicos

	Unidades	2008	2009	2010
Contas Nacionais – Produto e Despesa (1)				
Produto Interno Bruto	Milhões de euros	171 983	168 587	172 721
Produto Interno Bruto	t.v. real, %	0	-2,5	1,4
Procura Interna	t.v. real, %	1,2	-3,0	2,1
Consumo Privado	t.v. real, %	1,8	-1,0	2,3
Consumo Público	t.v. real, %	0,8	2,9	1,3
Formação Bruta de Capital Fixo	t.v. real, %	-0,3	-14,1	-5,3
Exportações de bens e serviço	t.v. real, %	-0,3	-11,8	8,8
Importações de bens e serviço	t.v. real, %	2,8	-10,9	5,1
Rendimento e Poupança (2)				
Rendimento Disponível dos Particulares	t.v. nominal, %	1,7	-2,8	
Taxa de Poupança Interna	% PIB	10,6	9,2	9,2
Sociedades	% PIB	6,8	8,1	8,5
Particulares	% PIB	5,1	8,0	7,2
Administrações Públicas	% do PIB	-1,3	-7,0	-6,6
Preços, Salários e Custos Unitários do Trabalho (2)				
Inflação (IPC)	t.v. média, %	2,6	-0,8	1,4
Deflador do PIB	t.v., %	2	1,2	1,0
Remunerações Nominais por Trabalhador	t.v. média, %	3,1	3,2	1,6
Custos Unitários do Trabalho	t.v. média, %	3,6	3,1	-1,3
Mercado de Trabalho (2)				
População Activa	Milhares	5 624,9	5 582,7	5 582,7
Emprego Total (tempo completo e parcial)	Milhares	5 197,8	5 054,1	4 978,3
Taxa de Actividade	% Pop. Total	62,5	61,9	74
Taxa de Desemprego	% Pop. Activa	7,6	9,5	10,8
Finanças Públicas (3)				
Saldo Global das Administrações Públicas	% PIB	-3,5	-10,1	-9,8
Saldo Primário das Administrações Públicas	% PIB	0,5	-6,5	-6,8
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)	% PIB (Dez)	71,6	83,0	93,9
Balança de Pagamentos (4)				
Balança Corrente + Balança de Capital	% PIB	-11,1	-10,1	-8,9
Balança Corrente	% PIB	-12,6	-10,9	-10,0
Balança de Bens	% PIB	-13,4	-10,6	-10,5
Balança de Serviços	% PIB	3,8	3,6	3,9
Balança de Capital	% PIB	1,5	0,8	1,1
Taxas de Juro (4)				
Taxa de Juro Euribor a 3 meses	Em % (Dezembro)	3,3	0,7	1,0
Taxa de Rendibilidade das OT e taxa fixa a 10 anos	Em % (Dezembro)	4	3,9	6,5
Taxas de Juro Bancárias				
Crédito a Sociedades não Financeiras	Em % (Dezembro)	6,1	3,3	3,8
Crédito a Particulares, Habitação	Em % (Dezembro)	5,9	2	2,1
Agregados de Crédito Bancário (4)				
Crédito ao Sector Não Monetário, excepto A.P.	t.v. hom. (Dez.)	7,7	2,2	1,5
Crédito a Sociedades Não Financeiras	t.v. hom. (Dez.)	10,5	1,9	0,7
Crédito a Particulares	t.v. hom. (Dez.)	4,6	2,3	2,0
Índice de Cotação de Acções (PSI-20) (4)	t.v. hom. (Dez.)	-42,1	33,7	-10,4

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

(1) Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais, 2.º Trimestre de 2011.

(2) Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual 2011.

(3) Fonte: INE – Reporte dos défices excessivos, Setembro de 2011.

(4) Fonte: Banco de Portugal, Boletim Estatístico, Outubro 2011.



Tribunal de Contas

PARTE B

A CONTA GERAL DO ESTADO



Tribunal de Contas

|||
2. Orçamento do Estado

|||



2. ORÇAMENTO DO ESTADO

2.1. Alterações ao orçamento dos serviços integrados

No quadro seguinte evidenciam-se as alterações orçamentais na receita e na despesa dos serviços integrados, por classificação económica e tipo de alteração.

Quadro 1 – Serviços integrados - alterações de natureza económica

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações orçamentais						Orçamento final
		Créditos especiais	Dotação provisional	Lei n.º 12-A /2010	Gestão flexível	Total		
						Em valor	Em %	
Receitas correntes	34 340	166		-		166	0,5	34 506
Impostos directos	13 313	-		-		-	-	13 313
Impostos indirectos	17 712	-		-		0	0,0	17 713
Contribuições para Segurança Social, CGA e ADSE	224	27		-		27	12,2	251
Taxas, multas e outras penalidades	734	3		-		3	0,4	737
Rendimentos da propriedade	435	-		-		-	-	435
Transferências correntes	1 277	85		-		85	6,7	1 362
Venda de bens e serviços correntes	454	22		-		22	4,8	476
Outras receitas correntes	189	28		-		28	15,1	218
Receitas de capital	1 299	735		-		735	56,6	2 034
Venda de bens de investimento	420	2		-		2	0,4	422
Transferências de capital	267	2		-		2	0,8	269
Activos financeiros	30	731		-		731	...	761
Outras receitas de capital	583	-		-		-	-	583
Outras receitas	203	456		-		456	224,2	659
Recursos próprios comunitários	160	16		-		16	9,7	176
Reposições não abatidas nos pagamentos	28	41		-		41	145,7	69
Saldo da gerência anterior	15	399		-		399	2 662,4	414
(1) Receita efectiva	35 842	1 357		-		1 357	3,8	37 199
Passivos financeiros	117 669	33 500		-104		33 396	28,4	151 065
Total da receita	153 511	34 857		-104		34 753	22,6	188 263
Despesas correntes	47 313	481	-10	-63	351	758	1,6	48 072
Despesas com o pessoal	10 864	138	204	-	419	761	7,0	11 624
Aquisição de bens e serviços	1 515	153	11	-	14	179	11,8	1 694
Juros e outros encargos	5 501	-	-	-	1	1	-	5 502
Transferências correntes	27 482	134	146	-63	273	489	1,8	27 971
Subsídios	758	6	-	-	-7	-2	-0,2	756
Outras despesas correntes	1 194	50	-371	-	-348	-669	-56,0	525
Despesas de capital	16 004	876	10	-41	-351	494	3,1	16 498
Aquisição de bens de capital	989	132	0		983	1 115	112,8	2 104
Transferências de capital	2 586	738	58	-41	139	895	34,6	3 481
Activos financeiros	12 361	5	-	-	-1 473	-1 468	-11,9	10 892
Outras despesas de capital	68	0	-48		0	-48	-70,0	21
(2) Despesa efectiva	63 317	1 357	0	-104	-	1 253	2,0	64 570
Passivos financeiros	90 193	32 000	-	-	-	32 000	35,5	122 193
Transferências de capital para o FRDP (a)	-	1 500	-	-	-	1 500	-	1 500
Total da Despesa	153 511	34 857	0	-104	-	34 753	22,6	188 263
(3) Saldo efectivo (1)-(2)	-27 475	-	-	104	-	104	0,4	-27 371

(a) Para aquisição pelo FRDP de títulos de dívida pública.

O montante fixado no Orçamento do Estado para a realização de despesas pelos serviços integrados (e o total da receita prevista), no valor de € 153.511 M foi, durante a execução orçamental, elevado em € 34.753 M (22,6%). Essa variação resultou da abertura de créditos especiais, pelo Governo, em diversas classificações económicas (€ 34.857 M) e da redução introduzida pela Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, nas transferências para as regiões autónomas e autarquias locais e a que correspondeu uma diminuição na receita proveniente de passivos financeiros (€ -104 M).

Estas alterações aumentaram a previsão das receitas efectivas em € 1.357 M e as dotações para despesas efectivas em € 1.253 M reduzindo-se, assim, o défice inicialmente previsto em € 104 M (0,4%).

Do total dos créditos especiais, € 33.500 M (96,1%) tiveram origem no aumento de receita proveniente de passivos financeiros (receita creditícia, de emissão de títulos de curto prazo), utilizada no reforço da dotação de despesa com passivos financeiros (amortização de dívida), em € 32.000 M, sendo os restantes € 1.500 M destinados a transferências de capital para o FRDP, a aplicar por este na aquisição de títulos de dívida emitida para o efeito¹.

Assim, no que respeita às alterações orçamentais autorizadas pelo Governo através da abertura de créditos especiais, à semelhança do que se tem verificado em anos anteriores, nomeadamente, em 2003 e de 2005 a 2008, o orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública² foi reforçado, em € 33.500 M, por contrapartida do aumento da receita inscrita em passivos financeiros, que constitui receita não efectiva. Como o Tribunal tem salientado nos seus Pareceres, este tipo de alterações orçamentais carecia de autorização da Assembleia da República³.

A DGO, na sua resposta, refere que *“O Artigo 77.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril (Orçamento do Estado para 2010) dá competência ao Governo para no decurso da execução orçamental de 2010 efectuar diversas operações de gestão da dívida pública directa do Estado, nomeadamente o reforço das dotações para amortização de capital”*.

Reafirma-se que a LEO, no que respeita às alterações da competência do Governo, não permite a abertura de créditos especiais com contrapartida em receitas não efectivas. Assim, um eventual regime especial para o processo das alterações orçamentais decorrente da gestão da dívida pública de curto prazo e da execução do programa de troca de dívida terá que estar expressamente previsto na LEO, o que não se verifica.

Ao nível das receitas efectivas originadas através da abertura de créditos especiais, destacam-se os aumentos provenientes de activos financeiros (€ 731 M), resultantes da alienação de partes sociais de empresas⁴, e de saldos da gerência anterior (€ 399 M). Estes aumentos de receita foram sobretudo canalizados para o reforço das dotações de despesa efectiva referentes a transferências de capital

¹ Em termos de execução orçamental, os € 1.500 M figuram, no orçamento dos serviços integrados, na receita de passivos financeiros e em despesa de transferências de capital, para o FRDP. Ao nível do Fundo (subsector dos serviços e fundos autónomos), a verba foi inscrita em receita proveniente de transferências dos serviços integrados e, em despesa, como activos financeiros (aquisição de títulos de dívida pública e que detinha no final do ano). Pela sua natureza e montante, para efeitos de análise excluiu-se essa verba da receita e da despesa nos dois subsectores.

² Capítulo 07 – “Gestão da Dívida Pública”, com as classificações económicas passivos financeiros (amortização de dívida) e transferências de capital (para o FRDP).

³ Nos termos do artigo 55.º da então em vigor LEO, as alterações orçamentais que, como é o caso, aumentam o montante total de um título ou capítulo do orçamento dos serviços integrados, eram da competência da Assembleia da República, excepto as enumeradas no n.º 2 do mesmo artigo, onde não se incluem as alterações com contrapartida em receitas não efectivas. Esta matéria encontra-se, agora, regulamentada nos artigos 49.º a 52.º da LEO, republicada em anexo à Lei n.º 52/2011, de 13 de Outubro, não havendo, porém, alteração substancial.

⁴ Correspondentes a fases de reprivatização da Galp Energia (€ 705 M) e Siderurgia Nacional (€ 26 M).



Luís
Dr.
Thomaz
A

(€ 738 M, dos quais os mencionados € 731 M provenientes do produto das reprivatizações, para o FRDP), aquisição de bens e serviços (€ 153 M), despesas com o pessoal (€ 138 M), transferências correntes (€ 134 M) e aquisição de bens de capital (€ 132 M).

No total das alterações na despesa efectiva salientam-se os reforços nas dotações para aquisição de bens de capital (€ 1.115 M)¹, nas transferências de capital (€ 895 M), nas despesas com o pessoal (€ 761 M) e nas transferências correntes (€ 489 M, dos quais € 279 M para serviços e fundos autónomos), bem como as anulações nas dotações relativas a activos financeiros (€ -1.468 M) e a outras despesas correntes (€ -669 M, dos quais € -371 M na dotação provisional).

Relativamente às despesas com o pessoal, aumentadas em € 761 M, destacam-se os reforços nas dotações dos Ministérios da Defesa Nacional (em € 240 M), da Educação (em € 240 M), das Finanças e da Administração Pública (em € 107 M), da Administração Interna (em € 88 M) e da Justiça (em € 62 M). De realçar os valores elevados com origem na dotação provisional do Ministério das Finanças (€ 204 M) e na “gestão flexível” (€ 419 M), através do reforço com contrapartida em anulação de dotações classificadas em “outras despesas correntes”.

O reforço das dotações para despesas com o pessoal, em 7,0% (8,3% no ano anterior) continua a revelar suborçamentação da dotação inicial para estas despesas.

Na sua resposta, a DGO refere, nomeadamente, que *“A constituição de uma dotação provisional obedece a boas práticas internacionais de proceder à orçamentação incluindo uma provisão para riscos que possam ocorrer durante a execução orçamental. Trata-se de um instrumento que o Governo utiliza para evitar a ocorrência de situações que venham a pôr em causa o cumprimento do défice orçamental. Se esta dotação fosse afecta à partida, não só promoveria uma atitude passiva nas situações em que o serviço tem que ajustar a sua despesa, como deixaria o governo sem margem de manobra para ocorrer a situações imprevisíveis”*.

Destinando-se a dotação provisional a fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, fica por justificar a sua utilização para o reforço destas despesas, como tem vindo a ser observado em Pareceres anteriores. De salientar também o facto de esta suborçamentação das despesas com o pessoal não respeitar, de todo, o princípio da especificação consagrado na LEO.

No reforço das dotações relativas a transferências correntes, em € 489 M (1,8%), destacam-se os Ministérios das Finanças e da Administração Pública (em € 342 M, dos quais € 153 M relativos à contribuição financeira para a União Europeia e € 150 M para a Administração Central do Sistema de Saúde) e da Justiça (em € 130 M, dos quais € 124 M para o Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça). No total das alterações em aquisição de bens e serviços, destacam-se os valores referentes aos Ministérios da Defesa Nacional (em € 62 M), das Finanças e da Administração Pública (em € 32 M) e dos Negócios Estrangeiros (em € 23 M). No quadro seguinte evidenciam-se as alterações orçamentais por departamento ministerial.

¹ Dos quais € 1.001 M para a aquisição de dois submarinos, não prevista inicialmente no Orçamento.

Quadro 2 – Serviços integrados – alterações por orgânica (despesa)

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações orçamentais						Orçamento final
		Créditos especiais	Dotação provisional	Lei n.º 12-A /2010	Gestão flexível	Total		
						Em valor	Em %	
Encargos Gerais do Estado	3 229	-	59	-104	-	-45	-1,4	3 184
Presidência do Conselho de Ministros	218	16	-	-	-	16	7,4	234
Negócios Estrangeiros	388	47	11	-	-	58	14,9	446
Finanças e Administração Pública (excepto (1) e (2))	26 569	855	-359	-	-	496	1,9	27 065
Defesa Nacional	2 309	161	113	-	-	274	11,8	2 582
Administração Interna	1 948	61	42	-	-	103	5,3	2 051
Justiça	1 429	48	124	-	-	172	12,0	1 601
Economia, Inovação e Desenvolvimento	176	4	-	-	-	4	2,2	180
Agricultura, do Desenvolv. Rural e das Pescas	634	15	-	-	-	15	2,4	649
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	181	3	-	-	-	3	1,6	184
Ambiente e do Ordenamento do Território	250	21	-	-	-	21	8,3	271
Trabalho e Solidariedade Social	7 832	19	-	-	-	19	0,3	7 850
Saúde	8 859	10	-	-	-	10	0,1	8 869
Educação	7 259	94	11	-	-	104,8	1,4	7 364
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 859	1	-	-	-	1	0,1	1 860
Cultura	178	3	-	-	-	3	1,5	181
Despesa efectiva	63 317	1 357	-	-104	-	1 253	2,0	64 570
(1) Min. Finanças - Passivos financeiros	90 193	32 000	-	-	-	32 000	35,5	122 193
(2) Min. Finanças (FRDP para aquisição de títulos)	-	1 500	-	-	-	1 500		1 500
Total da Despesa	153 511	34 857	-	-104	-	34 753	22,6	188 263

2.2. Alterações aos orçamentos dos serviços e fundos autónomos

No quadro seguinte evidenciam-se as alterações orçamentais, na receita e na despesa, dos serviços e fundos autónomos, por classificação económica.

Quadro 3 – Serviços e fundos autónomos – alterações de natureza económica

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações orçamentais		Orçamento final
		Em valor	Em %	
Receitas correntes	23 919	701	2,9	24 620
Impostos directos	19	1	6,1	21
Impostos indirectos	414	-14	-3,4	400
Contribuições para Segurança Social, CGA e ADSE	4 063	230	5,7	4 294
Taxas, multas e outras penalidades	1 694	20	1,2	1 714
Rendimentos da propriedade	252	-19	-7,7	233
Transferências correntes (excluindo de SFA)	16 556	452	2,7	17 008
Venda de bens e serviços correntes	850	27	3,1	876
Outras receitas correntes	71	5	6,3	76
Receitas de capital	1 953	2 897	148,3	4 850
Venda de bens de investimento	108	-21	-19,8	86
Transfer. de capital (excluindo de SFA e transf. para o FRDP para aquisição de títulos)	1 600	2 849	178,0	4 449
Outras receitas de capital	4	-2	-46,7	2
Activos financeiros (excluindo Títulos)	241	72	29,8	312
Outras receitas (Reposições não abatidas nos pagamentos)	52	63	120,7	115

(...)



Luc
Dr.
Therese
A

(...)

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações orçamentais		Orçamento final
		Em valor	Em %	
(1) Receita efectiva, excluindo:	25 924	3 661	14,1	29 585
Passivos financeiros	456	-1	-0,2	455
Saldo da gerência anterior	873	3 024	346,4	3 897
Activos financeiros em Títulos	553	15	2,7	568
Transferências correntes de SFA	4 078	473	11,6	4 551
Transferências de capital de SFA	31	25	81,0	56
Transferências de capital para o FRDP para aquisição de títulos	-	1 500	...	1 500
Receita total	31 916	8 697	27,2	40 613
Despesas correntes	23 298	2 029	8,7	25 327
Despesas com o pessoal	3 387	21	0,6	3 408
Aquisição de bens e serviços	8 573	1 354	15,8	9 927
Juros e outros encargos	21	2	9,7	23
Transferências correntes	10 453	571	5,5	11 024
Subsídios	643	127	19,8	771
Outras despesas correntes	220	-45	-20,6	175
Despesas de capital (excluindo Títulos)	2 429	1 147	47,2	3 577
Aquisição de bens de capital	613	227	37,0	839
Transferências de capital	941	246	26,1	1 187
Activos financeiros (excluindo Títulos)	863	662	76,7	1 525
Outras despesas de capital	12	13	107,9	25
(2) Despesa efectiva, excluindo:	25 727	3 177	12,3	28 903
Passivos financeiros	345	730	211,5	1 075
Activos financeiros em títulos	527	3 337	632,8	3 865
Transferências correntes para SFA	4 379	183	4,2	4 561
Transferências de capital para SFA	91	18	20,0	109
Despesa total	31 069	7 445	24,0	38 514
(3) Saldo efectivo (1)-(2)	197	484	245,2	682

Com as exclusões que constam do quadro, as receitas efectivas orçamentadas tiveram um acréscimo de € 3.661 M (14,1%), superior ao das despesas efectivas, que se situou em € 3.177 M (12,3%), tendo melhorado, desse modo, o saldo efectivo em € 484 M (245,2%).

Ainda no tocante às receitas (excluindo as transferências de SFA) os principais reforços verificaram-se nas classificações económicas:

- ◆ *Transferências de capital*, em € 2.849 M, o que representa um acréscimo de 178,0% em relação ao valor orçamentado (€ 1.600 M), destacando-se os reforços nas transferências para a CGA (€ 1.899 M)¹ e para o IAPMEI (€ 236 M);
- ◆ *Saldo da gerência anterior*, em € 3.024 M (346,4%), destacando-se as integrações dos saldos efectuadas pelo IAPMEI (€ 824 M), IFAP (€ 487 M) e Administração Central do Sistema de Saúde (€ 301 M);
- ◆ *Transferências correntes*, em € 452 M (2,7%), dos quais € 129 M no Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça e € 238 M na Administração Central do Sistema de Saúde;

¹ Alteração no orçamento privativo da CGA para acomodar a transferência de património de fundos de pensões, incluindo o do Fundo de Pensões da Portugal Telecom, S.A. (que veio a ascender a € 1.882,1 M).

- ◆ *Contribuições para a segurança social, a CGA e a ADSE*, em € 230 M (5,7%), referentes à CGA.

Do lado da despesa (excluindo as transferências para SFA), os principais reforços verificaram-se nas dotações de classificação económica:

- ◆ *Aquisição de bens e serviços*, em € 1.354 M (15,8%), salientando-se os SFA do Ministério da Saúde com € 998 M e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior com € 161 M;
- ◆ *Activos financeiros (excluindo títulos)*, em € 662 M (76,7%), referentes essencialmente ao acréscimo do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento (€ 637 M do IAPMEI e € 24 M do Instituto do Turismo de Portugal);
- ◆ *Transferências correntes*, em € 571 M (5,5%), dos quais € 286 M do IFAP, € 103 M do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, e € 80 M de organismos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
- ◆ *Transferências de capital*, em € 246 M (26,1%), dos quais € 128 M do IFAP e € 86 M do IAPMEI;
- ◆ *Subsídios*, em € 127 M (19,8%), com destaque para a Assembleia da República (€ 73 M) e o IFAP (€ 71 M), e em sentido oposto, a redução no Instituto do Emprego e Formação Profissional (€ -15 M).



Tribunal de Contas

|||
3. A execução orçamental
(CGE)
|||



3. A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (CGE)

3.1. Síntese da CGE

Neste ponto apresentam-se, de forma sucinta e com carácter introdutório, os valores que a CGE de 2010 contém sobre a execução orçamental da administração central – serviços integrados e serviços e fundos autónomos.

A execução orçamental da administração central encontra-se discriminada nos mapas I a IX (artigos 75.º, n.º 2 e 32.º da LEO), sendo, para o efeito deste ponto, relevantes: o mapa I – receita dos serviços integrados, por classificação económica; o mapa IV – despesa dos serviços integrados, por classificação económica; o mapa VI – receita dos serviços e fundos autónomos, por classificação económica; e o mapa IX – despesa dos serviços e fundos autónomos, por classificação económica.

O Tribunal examina e aprecia a execução orçamental nos pontos referentes à receita (3.2.), à despesa (3.3.) e à consolidação (3.5.).

3.1.1. Serviços integrados

O quadro que se segue é uma síntese dos mapas I e IV da CGE de 2010.

Quadro 4 – Execução orçamental dos serviços integrados

(em milhões de euros)

Receitas	2009 CGE	2010		Despesas	2009 CGE	2010	
		Orçamento final	CGE			Orçamento final	CGE
Receitas correntes	33 799	34 506	35 194	Despesas correntes	45 020	48 072	46 574
Impostos directos	13 489	13 313	13 569	Despesas com pessoal	11 484	11 624	11 383
IRS	8 951	9 046	8 937	Aquisição de bens e serviços	1 391	1 694	1 357
IRC	4 540	4 200	4 592	Juros e outros encargos	5 007	5 502	4 972
Outros	-2	67	41	Transferências correntes	25 955	27 971	27 756
Impostos indirectos	17 164	17 713	18 721	Administração Central	14 306	15 095	14 982
IVA	10 883	11 272	12 146	Segurança Social	7 040	7 763	7 760
ISP	2 434	2 470	2 406	Outras	4 609	5 113	5 015
Imposto do selo	1 653	1 693	1 539	Outras	1 183	1 281	1 106
Imp. sobre consumo tabaco	1 140	1 180	1 429	Despesas de capital (sem passivos financeiros)	5 581	17 998	8 411
Outros	1 053	1 098	1 201	Aquisição de bens de capital	650	2 104	1 506
Outras	3 146	3 479	2 905	Transferências de capital	3 087	4 981	4 700
Receitas de capital (sem passivos financeiros)	334	2 034	1 181	Administração central	1 372	3 201	2 965
Transferências de capital	71	269	94	Administração regional e local	1 445	1 467	1 453
Activos financeiros	110	761	822	Outras	270	314	282
Outras	154	1 005	264	Activos financeiros	1 827	10 892	2 188
Outras receitas	693	659	735	Outras despesas de capital	17	21	17
Passivos financeiros	87 937	151 065	131 802	Passivos financeiros	72 163	122 193	113 927
Total	122 763	188 263	168 911	Total	122 763	188 263	168 911

Fonte: CGE/2009: Mapas I e IV; CGE/2010, Mapas I, IV, e Quadro 40.

A execução orçamental dos serviços integrados mereceu no relatório da CGE várias considerações analíticas¹, das quais se destacam:

- ◆ *“A melhoria observada na receita efectiva de 1,6 mil M€, não compensou o aumento da despesa em 1,8 mil M€. De notar que a despesa de 2010 incorpora o encargo financeiro associado à regularização de responsabilidades pela entrega de equipamento militar, no montante de mil M€;*
- ◆ *A receita cresceu 4,5% em 2010, tendo o aumento da receita fiscal contribuído com 4,7 pp. para aquele resultado e a receita não fiscal com -0,2 pp;*
- ◆ *O aumento da cobrança de impostos indirectos, principal responsável pelo comportamento observado nas receitas fiscais, foi justificado pelos acréscimos observados:*
 - ◇ *Na receita de IVA, decorrente da melhoria do desempenho da actividade económica e do efeito do aumento das taxas de IVA em 1 p.p.,*
 - ◇ *Na receita do IT e do ISV, em resultado da continuada expansão das vendas de veículos automóveis.*
- ◆ *No que diz respeito à variação da despesa efectiva, em 3,7%, o crescimento da despesa corrente justificou 3,2 p.p., enquanto o aumento da despesa de capital explicou 0,5 p.p. A evolução das principais componentes resultou dos seguintes factores:*
 - ◇ *Despesa com pessoal (-0,9%) - Considerando o efeito da reclassificação das verbas do Orçamento do Estado destinadas à CGA, I.P. para pagamentos de pensões da responsabilidade do Estado e o efeito do aumento da taxa de contribuição da entidade patronal para a CGA operada nos serviços da administração directa do Estado (de 7,5 para 15% em 2010), as despesas com pessoal reduziram-se em 3,6%;*
 - ◇ *Transferências correntes (+6,9%) - em termos comparáveis registam um crescimento de 8,3%, justificado:*
 - ◆ *Pelas transferências para a Segurança Social no âmbito do cumprimento da respectiva Lei de Bases (+18,6%);*
 - ◆ *Pela contribuição para o orçamento da União Europeia (+8,5%), (...); e*
 - ◆ *Pela variação da transferência para o SNS (+6,1%), reflectindo a parcela correspondente à assunção das despesas de saúde prestadas pelo SNS aos beneficiários da ADSE e dos subsistemas públicos de saúde do MAI e MDN, a partir de 2010.*
- ◆ *O crescimento da despesa de capital (+6,3%) resulta sobretudo da contabilização, em 2010, como despesa de investimento, do montante associado à regularização de responsabilidades financeiras pela entrega de material militar, no montante de 1 001 M€.*
- ◆ *Quanto às aplicações financeiras líquidas de reembolsos há a ressaltar o seguinte:*
 - ◇ *O aumento de capital da Caixa Geral de Depósitos, S.A. em 550 M€ para efeitos de reforço de fundos próprios;*
 - ◇ *O empréstimo à Grécia, de 547,5 M€, ...;*
 - ◇ *A execução da garantia do Estado ao Banco Privado Português, de 451 M€; as dotações de capital a empresas públicas não financeiras, de que se destacam a Estradas de Portugal, S.A., de 130 M€, e a RTP, SA., de 120,3 M€; e*
 - ◇ *As dotações de capital associadas à (...) empresarialização de hospitais, de 52 M€.”*

¹ Volume I, págs. 70 a 91.



3.1.2. Serviços e fundos autónomos

O quadro que se segue é uma síntese dos mapas VI e IX da CGE de 2010.

Quadro 5 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos

(em milhões de euros)

Recitas	2009 CGE	2010		Despesas	2009 CGE	2010	
		Orçamento final	CGE			Orçamento final	CGE
Recitas correntes	27 367	29 172	27 501	Despesas correntes	27 151	29 888	27 663
Impostos directos e indirectos	382	420	369	Despesas com pessoal	3 277	3 408	3 097
Contribuições para a CGA	3 797	4 294	4 181	Aquisição de bens e serviços	8160	9927	9 043
Taxas, multas e outras penalidades	1 396	1 714	1 329	Transferências correntes	14 426	15 586	14 858
Transferências correntes	20 696	21 559	20 887	Administração Central	5 134	5 448	5 141
Administração central	18 598	19 635	19 473	Famílias	8 576	9 184	8 964
Outras	2 097	1 924	1 414	Outras	717	953	753
Outras	1 096	1 185	737	Subsídios	1 217	771	585
				Outras	70	198	79
Recitas de capital (sem passivos financeiros)	3 256	6 974	6 291	Despesas de capital (sem passivos financeiros)	3 430	7 551	5 693
Venda bens de investimento	37	86	93	Aquisição de bens de capital	354	839	323
Transferências de capital	2 563	6 005	5 591	Transferências de capital	1 969	1 296	958
Administração central	1 526	3 260	3 008	Empresas	1 065	519	386
Outras	1 037	2 745	2 583	Administração Central	385	159	135
Activos financeiros	654	880	606	Outras	518	618	437
Outras	2	2	1	Activos financeiros	1 104	5 390	4 392
Outras recitas	3 971	4 013	3 913	Outras	4	25	21
Passivos financeiros	253	455	108	Passivos financeiros	243	1 075	819
Total	34 847	40 613	37 814	Total	30 825	38 514	34 175

Fonte: CGE/2009: Mapas VI e IX; CGE/2010: Mapas VI, IX, e Quadro 89.

Da análise feita no relatório da CGE à execução orçamental dos serviços e fundos autónomos¹, destaca-se:

- ◆ “O universo do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) alterou-se face ao ano anterior, ...;
- ◆ O saldo global de 2010 do subsector dos SFA superou em 1 393,4 M€ o saldo subjacente ao Relatório do OE2010, em resultado da compensação financeira transferida para a CGA pela transmissão de responsabilidades do Fundo de Pensões do Pessoal da Portugal Telecom, S.A., do Fundo de Pensões Regulamentares da Companhia de Rádio Marconi, S.A. e dos encargos relativos à sobrevivência a cargo do Fundo de Pensões Marconi.
- ◆ Expurgados aqueles efeitos extraordinários, não previstos no OE2010, verifica-se um desvio negativo no saldo global de 488,8 M€. (...)”

¹ Volume I, págs. 142 a 151.

3.2. Receita

No Parecer sobre a CGE o Tribunal aprecia a actividade financeira no domínio das receitas do Estado examinando, designadamente, o cumprimento da LEO e demais legislação relativa à actividade financeira e compara as receitas orçamentadas com as efectivamente realizadas¹.

A LEO estabelece os princípios a que se encontra sujeita a execução do OE, entre os quais se encontram o da universalidade e o da especificação. Este último concretiza-se pela aplicação dos códigos de classificação das receitas e despesas públicas² os quais elencam, *inter alia*, os diferentes tipos de operações extra-orçamentais. A aplicação dos referidos códigos é, pois, extensiva à totalidade dos fluxos financeiros movimentados por todos os serviços da administração central e obriga ao registo, em operações extra-orçamentais, dos fluxos financeiros que não sejam receitas ou despesas orçamentais³.

A receita da administração central compreende as receitas dos serviços integrados – cuja execução é registada no sistema de gestão de receitas (SGR) – e as dos serviços e fundos autónomos (SFA) – cuja execução é registada no sistema de informação de gestão orçamental (SIGO).

A CGE refere-se à receita dos serviços integrados⁴ que totaliza € 171.761 M⁵, dos quais € 168.911 M de receitas orçamentais e € 2.850 M de operações extra-orçamentais⁶, bem como à receita dos SFA⁷ que totaliza € 37.813 M de receitas orçamentais⁸.

Tal como em anos anteriores, o exame da contabilização das receitas da administração central inscritas na CGE pôs em evidência casos relevantes de:

- ◆ desrespeito dos princípios orçamentais da anualidade, da universalidade, da não compensação e da especificação;
- ◆ incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas;
- ◆ deficiências dos sistemas de contabilização e de controlo interno.

O quadro seguinte apresenta uma sinopse dos principais casos de deficiente contabilização por incumprimento de princípios orçamentais que foram detectados no âmbito do referido exame.

¹ Artigo 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

² Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

³ Esta questão é desenvolvida no ponto 10.1 – Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado – do presente Parecer.

⁴ Volume I – III.1.6.2. Receita do Estado.

⁵ Volume I – Mapa I – Receita dos Serviços Integrados, por classificação económica.

⁶ Volume I – III.1.6.4. Operações Extra Orçamentais.

⁷ Volume I – III.1.7.4. Receita (dos SFA).

⁸ Volume I – Mapa VI – Receita dos SFA, por classificação económica.



Quadro 6 – Principais casos de deficiente contabilização por incumprimento de princípios orçamentais

(em euros)

Tipo de Receita	Princípios	Situações	Valor
RO	Universalidade e Anualidade	Contribuição de serviço rodoviário	575.875.499,05
		INFARMED - execução não registada no SIGO	7.914.043,96
		UMIC - execução não registada no SIGO	2.585.003,53
		Receita de serviços integrados por alienação de património imobiliário	1.272.800,00
		Receita de SFA por alienação de património imobiliário	4.692.915,20
		Receita geral do Estado não entregue em 2010 pelas entidades reguladoras:	
		Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos	2.449.390,00
		ICP - Autoridade Nacional de Comunicações	61.362.462,65
		INFARMED - Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde	150.704.158,25
	Instituto da Construção e do Imobiliário, IP	6.228.575,00	
Instituto Nacional de Aviação Civil, IP	16.227.255,80		
Autoridade de Segurança Alimentar e Económica	78.968,98		
Não Compensação	Participação variável dos municípios no IRS	389.861.303,00	
Subavaliação da Receita Orçamental (RO)			1.219.252.375,42
RO	Especificação	Receita geral do Estado entregue por entidades reguladoras: Autoridade da Concorrência	6.540.567,00
Total - Receita Orçamental (RO)			1.225.792.942,42
OEO	Universalidade e Anualidade	Cobrança coerciva não registada no SGR e no SIGO	50.482.873,70
		INFARMED - execução não registada no SIGO	3.638.065,51
		UMIC - execução não registada no SIGO	276.997,44
		IFDR - operações extra-orçamentais não registadas no SIGO	2.441.235.650,07
		IAPMEI - operações extra-orçamentais não registadas no SIGO	104.216.136,00
		Operações extra-orçamentais de SFA registadas no SIGO mas não na CGE	2.498.947.621,63
Total - Operações Extra-Orçamentais (OEO)			5.098.797.344,35
Total			6.324.590.286,77

O quadro anterior mostra que uma parte relevante dos fluxos financeiros recebidos por serviços da administração central não é relevada nos respectivos sistemas de contabilização orçamental nem considerada nos correspondentes mapas contabilísticos gerais da CGE. Essa deficiente contabilização não cumpre o princípio da universalidade e, ao não sujeitar todos os fundos recebidos ao princípio da especificação (e ao conseqüente controlo e responsabilização), não evita, por exemplo, a indevida inclusão de receitas orçamentais em operações extra-orçamentais.

Os resultados do exame efectuado são detalhados nos pontos seguintes quanto à:

- ◆ receita dos serviços integrados (cfr. ponto 3.2.1);
- ◆ receita dos SFA (cfr. ponto 3.2.2);
- ◆ receita geral do Estado proveniente das entidades reguladoras (cfr. ponto 3.2.3).

Procedeu-se ainda à apreciação dos resultados do combate à fraude e à evasão fiscais (cfr. ponto 3.2.4).

3.2.1. Receita dos serviços integrados

A contabilização das receitas dos serviços integrados é da responsabilidade das respectivas entidades administradoras (definidas como os serviços integrados que asseguram ou coordenam a liquidação de uma ou mais receitas e zelam pela sua cobrança), cabendo à DGO a coordenação, a centralização da informação e a administração das tabelas gerais do sistema de contabilização¹.

As entidades intervenientes na contabilização das receitas do Estado de 2010 foram a DGCI, a DGAIEC, o IGCP e a DGO. A DGCI e a DGAIEC foram as únicas entidades administradoras a proceder à contabilização das respectivas receitas, destinando-se a intervenção do IGCP (que não é entidade administradora) a suprir a falta de contabilização por parte das restantes entidades administradoras. A DGO é a entidade responsável pela contabilização de operações que constituem excepções à aplicação do regime legal².

3.2.1.1. Execução

No quadro seguinte procede-se à comparação, por principais agregados, entre a execução das receitas orçamentais registadas no SGR de 2010 e as inscritas no orçamento inicial (Mapa I do OE de 2010) e no orçamento final (com as alterações orçamentais da competência do Governo efectuadas através de créditos especiais e as decorrentes da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho³).

Quadro 7 – Receita dos serviços integrados – Principais Agregados

(em milhões de euros)

Receita	Execução 2010	Orçamento		Taxa de Execução (%)	
		Inicial	Final	OE	
				Inicial	Final
Receitas Correntes	35.194	34.340	34.506	102,5	102,0
Receitas Fiscais	32.290	31.026	31.026	104,1	104,1
Impostos Directos	13.569	13.313	13.313	101,9	101,9
Impostos Indirectos	18.721	17.712	17.713	105,7	105,7
Receitas Correntes Não Fiscais	2.905	3.314	3.479	87,7	83,5
Das quais Transferências Correntes	1.009	1.277	1.362	79,1	74,1
Receitas de Capital	1.181	1.299	2.034	90,9	58,0
Das quais: Activos Financeiros	822	30	761	2.755,3	108,1
Outras Receitas	735	203	659	361,4	111,5
Das quais: Saldo da Gerência Anterior	467	15	414	3.112,1	112,7
Receita Efectiva	37.110	35.842	37.199	103,5	99,8
Passivos Financeiros	131.802	117.669	151.065	112,0	87,2
Receita Orçamental	168.911	153.511	188.263	110,0	89,7

Fonte: SGR de 2009 e 2010, Mapa I do OE de 2010 e Mapa I da CGE.

¹ Regime legal: Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de Julho, e Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

² Exemplos: operações de anos anteriores e para financiamento da execução orçamental através do produto de empréstimos.

³ Aprovou um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental para reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento o que se traduziu na redução da receita de passivos financeiros em € 104 M por via da redução das transferências para as regiões autónomas e autarquias locais (cfr. ponto 2.1 – Alterações orçamentais).



Luc
Dr.
Therlan
A

A execução da receita efectiva é superior em € 1.268 M (3,5%) à prevista no orçamento inicial.

As principais alterações orçamentais verificam-se na receita de *activos financeiros* (mais € 731 M), *saldo da gerência anterior* (mais € 399 M) e *transferências correntes* (mais € 85 M).

A receita referente a *activos financeiros* apresenta uma taxa de execução de 2.755,3% face ao orçamento inicial o que se explica, no essencial¹, pelos € 705 M obtidos com a concretização da 5.ª fase de reprivatização da GALP Energia SGPS, SA. Esta operação estava prevista no plano de privatizações no Sector Empresarial do Estado² e constava do Relatório do OE pelo que a correspondente receita deveria ter sido inscrita no OE de 2010. Cabe relevar que esta receita não consta sequer das previstas para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, ao contrário do que indica o IGCP no exercício do contraditório.

O saldo da gerência anterior apresenta uma taxa de execução de 3.112,1% face ao orçamento inicial, o que se deve, no essencial:

- ◆ à utilização de saldos de receitas consignadas para financiar despesas do ano;
- ◆ à limitação da transição dos saldos pelos organismos³;
- ◆ à obrigatoriedade, por parte das entidades reguladoras, de entregar 85% do valor acumulado dos saldos de gerência e resultados transitados no final de 2009 para receita geral do Estado de 2010 (situação examinada de forma detalhada no ponto 3.2.3).

Quanto às receitas por *transferências correntes*, o acréscimo verificado no orçamento final não teve reflexo na execução tratando-se apenas da compensação pelo aumento das dotações de despesa resultantes das alterações orçamentais efectuadas pelo Governo através de créditos especiais⁴.

O quadro seguinte evidencia não só a evolução da receita em relação a 2009 mas também o importante “efeito de base” resultante da significativa queda da receita em 2009 face a 2008.

¹ Os restantes € 26 M resultam da conclusão do processo de privatização da Siderurgia Nacional – Empresa de Produtos Longos SA (SN Longos) cuja alienação de 10% do capital social foi aprovada e regulamentada em 2008 (Decreto-Lei n.º 168/2008, de 28 de Agosto e Resolução do Conselho de Ministros n.º 198-A/2008, de 31 de Dezembro).

² Constante do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) 2010-2013, de 25 de Março de 2010.

³ Artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho (Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2010).

⁴ Esta prática (que aumenta o valor do orçamento final mesmo quando a execução fica aquém da previsão inicial) é referida em detalhe no ponto 2.2 – alterações orçamentais.

Quadro 8 – Receita dos serviços integrados – Evolução 2008 - 2010

(em milhões de euros)

Receita	Execução			Variação (%)		
	2008	2009	2010	2009/2008	2010/2009	2010/2008
Receitas Correntes	38.481	33.799	35.194	-12,2	4,1	-8,5
Receitas Fiscais	35.596	30.653	32.290	-13,9	5,3	-9,3
Impostos Directos	15.305	13.489	13.569	-11,9	0,6	-11,3
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	9.334	8.951	8.937	-4,1	-0,2	-4,3
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC)	5.952	4.540	4.592	-23,7	1,1	-22,9
Outros	19	-2	41	-	-	116,1
Impostos Indirectos	20.291	17.164	18.721	-15,4	9,1	-7,7
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP)	2.532	2.434	2.406	-3,9	-1,2	-5,0
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	13.428	10.883	12.146	-18,9	11,6	-9,5
Imposto sobre os Veículos (ISV)	918	693	809	-24,4	16,7	-11,8
Imposto de Consumo sobre o Tabaco (IT)	1.296	1.140	1.429	-12,0	25,3	10,2
Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	190	180	182	-5,3	1,1	-4,3
Imposto do Selo (IS)	1.770	1.653	1.539	-6,6	-6,9	-13,1
Outros	158	180	210	14,1	16,9	33,4
Receitas Correntes Não Fiscais	2.885	3.146	2.905	9,1	-7,7	0,7
Contribuições para a Seg. Social, CGA e ADSE	205	231	234	12,7	1,3	14,2
Taxas, Multas e Outras Penalidades	529	581	590	9,8	1,6	11,6
Rendimentos da Propriedade	576	602	473	4,5	-21,3	-17,8
Transferências Correntes	1.039	1.151	1.009	10,7	-12,3	-2,9
Venda de Bens e Serviços Correntes	453	467	416	3,0	-10,8	-8,1
Outras Receitas Correntes	83	115	181	38,9	57,8	119,2
Receitas de Capital	1.640	334	1.181	-79,6	253,0	-28,0
Venda de Bens e Investimento	97	179	169	85,3	-5,6	74,9
Transferências de Capital	106	71	94	-33,5	32,9	-11,6
Activos Financeiros	37	110	822	195,2	644,8	2.098,8
Outras Receitas Capital	1.400	-26	95	-	-	-93,2
Outras Receitas	735	693	735	-5,7	6,0	-0,1
Recursos Próprios Comunitários	177	154	177	-13,0	15,3	0,3
Reposições Não Abatidas nos Pagamentos	254	214	90	-16,0	-57,7	-64,5
Saldo da Gerência Anterior	304	326	467	7,1	43,4	53,5
Receita Efectiva	40.856	34.826	37.110	-14,8	6,6	-9,2
Passivos Financeiros	91.987	87.937	131.802	-4,4	49,9	43,3
Receita Orçamental	132.843	122.763	168.911	-7,6	37,6	27,2
Operações Extra-Orçamentais	1.224	6.228	2.850	408,7	-54,2	132,8
Receita Total (SGR)	134.067	128.991	171.761	-3,8	33,2	28,1

Fonte: SGR de 2008, 2009 e 2010.

A receita efectiva registou um acréscimo de € 2.283 M (6,6%), face a 2009, evolução que se fica a dever essencialmente ao aumento das receitas fiscais em € 1.637 M (5,3%) e das receitas de capital em € 846 M (253%).

No entanto, um elemento fundamental para a apreciação da execução da receita do Estado em 2010 é a significativa queda da receita verificada em 2009. Não obstante o referido aumento de 6,6% na receita efectiva, a receita dos serviços integrados não recuperou da queda de 14,8% verificada em 2009 pelo que se encontra, ainda, 9,2% abaixo da execução de 2008.

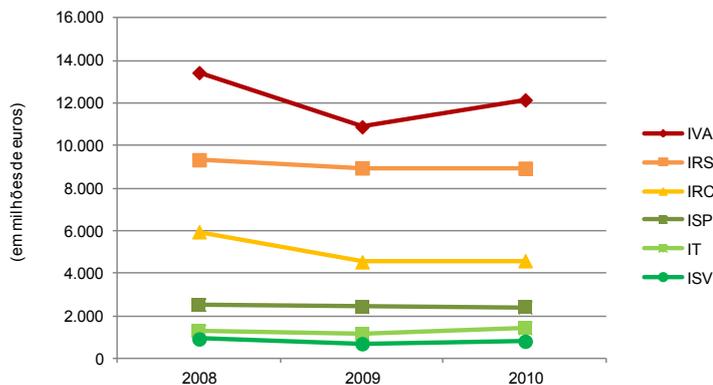
No que se refere às receitas fiscais, apenas o IVA registou uma recuperação significativa dado que, após a quebra de 18,9% em 2009, regista uma execução 9,5% abaixo da de 2008.



Luís
Dr.
Thomaz
A

O IRS, tendo registado um decréscimo de 0,2% em 2010, manteve-se 4,3% abaixo dos valores de 2008. O IRC, ao crescer apenas 1,1%, não recuperou da queda de 23,7% que tinha registado em 2009.

Gráfico 1 – Receita dos serviços integrados – Receitas Fiscais – Evolução 2008 – 2010



Em 2010 as receitas fiscais continuaram a representar a maior parte das receitas efectivas (87% em 2010 e 88% em 2009). Para este resultado contribuiu sobretudo o desempenho verificado nos *impostos indirectos*, com um acréscimo de € 1.557 M (mais 9,1% do que em 2009). O IVA foi o imposto que mais contribuiu para esta evolução com um aumento de receita de € 1.263 M, ou seja, mais 11,6 %.

No quadro seguinte sintetizam-se os principais factores que explicam a evolução da receita fiscal dos serviços integrados em 2010.

Quadro 9 – Receita dos serviços integrados – Receitas Fiscais – Factores Explicativos

Receita	Principais factores explicativos da evolução das receitas fiscais
IRC	O acréscimo no IRC em 1,1% resulta do aumento de € 77 M (1,4%) na cobrança bruta, contrabalançado pelo aumento de € 26 M (2,5%) nos reembolsos e restituições.
Outros Impostos Directos	A execução dos "outros impostos directos" apresentou um crescimento de € 43 M. A execução desta rubrica registou um valor negativo em 2009 porque os reembolsos e restituições pagos ultrapassaram o valor da cobrança em € 2 M. A execução em 2010 resulta, no essencial, da aplicação do regime excepcional de regularização tributária de elementos patrimoniais ⁽¹⁾ , no valor de € 33 M.
IRS	A receita de IRS registada sofreu um decréscimo de 0,2% face ao ano anterior não obstante o ligeiro acréscimo do valor cobrado, € 69 M (0,6%), porém inferior ao acréscimo do valor pago de reembolsos e restituições, no valor de € 84 M (4,7%). O valor entregue aos municípios pela participação variável na receita de IRS atingiu os € 390 M em 2010 tendo aumentado € 1 M (0,2%) face a 2009.
IVA	A evolução positiva dos impostos indirectos deve-se sobretudo ao acréscimo de € 1.263 M (11,6%) registado no IVA em resultado do aumento das respectivas taxas em 1 ponto percentual ocorridas a partir de 1 de Julho de 2010 ⁽²⁾ , passando a taxa reduzida para 6%, a intermédia para 13% e a normal para 21% e do correspondente aumento da cobrança em € 889 M (5,7%) bem como da redução do pagamento de reembolsos e restituições em € 374 M (8%). Para o aumento da receita de IVA contribuiu também o acréscimo de € 170 M (15,8%) da parte obtida pela DGAIEC influenciado, especialmente, pela transacção de bens e serviços sujeitos à taxa normal de IVA ⁽³⁾ e que se justifica, de acordo com dados do INE ⁽⁴⁾ , pelo aumento de 25,9%, registado em 2010, nas importações provenientes de países extracomunitários.
IS	A receita de IS apresenta uma diminuição de € 114 M (6,9%) atribuída ao decréscimo da receita cobrada nas operações financeiras. Segundo os dados disponibilizados pela DGCI sobre os valores de IS entregues por guias de multi-imposto, esta cobrança totalizou € 1.300 M, tendo-se verificado uma quebra de 8,2% relativamente a 2009 explicada, sobretudo, pela diminuição de € 97 M relativos a operações financeiras.
IT	A receita de IT apresentou um crescimento de € 289 M (25,3%) decorrente do acentuado crescimento que se verificou na introdução no consumo. A introdução antecipada no consumo (e conseqüente criação de stocks excedentários) de produtos de tabaco, com o intuito de evitar a aplicação de novas taxas de imposto, foi objecto de regulação através do Decreto-Lei n.º 155/2005, de 8 de Setembro, e do Decreto-Lei n.º 307-A/2007, de 31 de Agosto, que vieram limitar a introdução no consumo entre 1 de Setembro e 31 de Dezembro de cada ano. A definição deste período deve-se ao facto de o aumento de taxas ocorrer normalmente com a publicação da Lei de Orçamento do Estado. A publicação do OE apenas em Abril de 2010 permitiu que, nos primeiros meses do ano (não abrangidos pelo referido período de limitação), fossem introduzidas no consumo quantidades substanciais de produtos de tabaco com vista a serem comercializados sem acréscimo de preço no decurso do ano. Deste modo as receitas de IT cresceram € 129 M (90,9%) quando comparado com o período homólogo de 2009.
ISV	O ISV registou um acréscimo de € 116 M (16,7%) devido, por um lado, a uma quebra acentuada na venda de veículos em 2009 e, por outro lado, ao anúncio da extinção do Programa de Incentivos ao Abate de Veículos em Fim de Vida no final de 2010 ⁽⁵⁾ , que originou uma antecipação de compras de veículos novos.

(1) Artigo n.º 131 da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, Lei de Orçamento de Estado (LOE) que incentivou, mediante a tributação à taxa especial de 5%, o repatriamento voluntário dos capitais colocados no estrangeiro.

(2) Alteração às alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 18.º do Código do IVA, em vigor a partir de 1 de Julho (artigo 3.º e n.º 2 do artigo 20.º da Lei n.º 12 A/2010, de 30 de Junho).

(3) Segundo estatísticas da DGAIEC disponíveis em www.dgaiec.min-financas.pt.

(4) Estatísticas do Comércio Internacional – Janeiro de 2011 – Informação à Comunicação Social, disponível em www.ine.pt.

(5) O artigo n.º 106 da Lei do OE para 2010 alterou o n.º 10 do Decreto-Lei n.º 202 A/2000, de 15 de Novembro, estipulando a vigência deste diploma até 31 de Dezembro de 2010.

O aumento das receitas de capital efectivas explica-se, essencialmente, pelo produto obtido com a reprivatização da GALP Energia SGPS¹, no montante de € 705 M.

¹ Esta operação, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 185/2008, de 19 de Setembro, só veio a concretizar-se pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 57-A/2010, de 16 de Agosto, que implementou as medidas previstas no PEC 2010-2013 relativamente ao programa de privatizações no sector energético.



3.2.1.2. Deficiências de contabilização e controlo

Não aplicação do regime de contabilização das receitas

O regime legal¹, em vigor desde 1 de Janeiro de 2001, continua a não ser plenamente aplicado apesar de consubstanciar a primeira e principal reserva que o Tribunal de Contas tem colocado quanto ao modo como são obtidos e reportados os resultados da execução orçamental das receitas do Estado. Com efeito, um registo fiável e tempestivo da informação contabilística é susceptível de decorrer da integral aplicação deste regime visto que pressupõe:

- ◆ a validação financeira pelo gestor da tesouraria do Estado (IGCP) dos fundos cobrados, reembolsados ou restituídos, com contrapartida em fluxos financeiros nas contas do Tesouro;
- ◆ o registo da informação resultante dessa validação financeira nas contas de receitas do Estado da contabilidade do Tesouro, em regra, através de contabilização automática;
- ◆ a transmissão da informação resultante da validação financeira para os sistemas próprios das entidades administradoras de receitas do Estado;
- ◆ a validação económica das operações pelas respectivas entidades administradoras;
- ◆ o registo da informação resultante da validação económica no sistema de contabilização orçamental (SGR), por intervenção das entidades administradoras, em regra, através de contabilização automática;
- ◆ a transmissão da informação resultante da validação económica para o gestor da tesouraria do Estado e o seu registo nas contas de receitas do Estado da contabilidade do Tesouro;
- ◆ a reconciliação das operações registadas no SGR e na contabilidade do Tesouro, para execução orçamental das receitas do Estado com contrapartida em fluxos financeiros nas contas do Tesouro, até ao dia quinze do mês seguinte ao que respeitam.

A não aplicação integral do regime – a que correspondem múltiplas insuficiências nos sistemas contabilísticos e de controlo em 2010 – é confirmada, de forma inequívoca, pelos factos seguintes:

- ◆ A DGCI e a DGAIEC continuam a proceder à contabilização das respectivas receitas em desrespeito do regime quanto à interligação dos seus sistemas próprios ao SGR. Essa falta de interligação inviabiliza o cumprimento de outras normas (prestação diária da informação e data-valor das operações) e a garantia de que a informação registada no SGR é consistente com a residente nas bases de dados dos sistemas próprios das entidades.

A interligação dos sistemas próprios da DGCI e da DGAIEC ao SGR continua por concretizar, não obstante, em sede de contraditório ao Parecer sobre a CGE de 2008, o Ministro de Estado e das Finanças ter informado o Tribunal que estaria concluída até ao final de 2010;

- ◆ O IGCP continua a intervir na contabilização de receitas do Estado apesar de não cumprir os requisitos legais para exercer funções de entidade administradora de receitas (não é um serviço integrado nem assegura ou coordena a liquidação de receitas).

¹ Regime legal: Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de Julho, e Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

Esta intervenção visa suprir parcialmente a incapacidade das entidades administradoras que não reúnem as condições que o regime legal determina nem dispõem de acesso ao SGR. Todavia, não contribui para a responsabilização dessas entidades pela contabilização das respectivas receitas nem para a qualidade da informação contabilística que só consiste no registo de valores cobrados e operações de autoliquidação, sem abranger as efectivas operações de liquidação.

Incumprimento dos princípios da universalidade e da anualidade

- ◆ A contabilização da contribuição de serviço rodoviário (CSR), no montante de € 576 M, continuou a ser efectuada por dedução à receita de ISP sem qualquer reflexo no OE. O impacto da CSR (criada para financiar a EP – Estradas de Portugal, SA) na receita do ISP (€ 525 M em 2008 e € 575 M em 2009) foi objecto de apreciação crítica pelo Tribunal e recomendação nos Pareceres sobre as CGE de 2008 e de 2009¹. No OE para 2011 os fundos em causa, contrariando o recomendado, continuaram sem ser inscritos em receita e em despesa embora esta situação possa ser alterada em 2012, em virtude da LEO republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de Outubro, que integra a EP no subsector dos SFA da administração central.

- ◆ As receitas dos serviços integrados encontram-se relevadas, por classificação económica, no Mapa I do Volume I da CGE, totalizando € 171.761 M, dos quais € 168.911 M como receitas orçamentais (efectivas e não efectivas) e € 2.850 M como *operações extra-orçamentais*.

Porém, encontrando-se a movimentação e os saldos das contas na tesouraria do Estado relevados no Mapa XXVI do Volume I da CGE, as contas cujos titulares foram identificados como serviços integrados (em informação prestada ao Tribunal pelo IGCP²) apresentam saldos finais no valor global de € 1.934 M. A correcta afectação destes fundos exigiria a sua transferência tempestiva para contas de receitas do Estado e a sua contabilização no SGR, como operações extra-orçamentais, até à sua validação como receitas orçamentais ou até à sua entrega aos respectivos destinatários (SFA, regiões autónomas, autarquias ou outros).

- ◆ O valor da cobrança coerciva por validar pela DGCI, como receitas orçamentais, é no final de 2010, de € 50,5 M³ (€ 20,2 M no final de 2008 e € 23,4 M no final de 2009).
- ◆ Foi contabilizado, como receita de 2011, o produto da alienação de um imóvel, no montante de € 1,3 M, quando a operação imobiliária bem como a entrada na tesouraria do Estado da respectiva contraprestação ocorreu em 2010 (cfr. ponto 9.2).

Incumprimento do princípio da não compensação

- ◆ A participação variável dos municípios na receita do IRS, prevista na Lei das Finanças Locais⁴ e que, em 2010, atingiu € 390 M, continuou a processar-se por dedução à referida receita e a ser entregue sem reflexo no OE. Esta participação foi já objecto de exame específico,

¹ Recomendação 8 – PCGE/2008 e Recomendação 8 – PCGE/2009.

² Para efeito da avaliação do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, cujos resultados são reportados no ponto 10.2.

³ O valor da cobrança coerciva que não foi ainda objecto de validação económica corresponde ao saldo credor da conta “021101 – Execução Fiscais – DGCI – DUC” da contabilidade do Tesouro.

⁴ Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.



apreciação crítica e recomendação por parte do Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2009¹ não tendo, no entanto, o OE para 2011² contemplado qualquer alteração nesta matéria.

Em contraditório a DGO refere que “(...) o montante da participação no IRS depende do apuramento da que é receita cobrada e deve ser inscrita no orçamento dos municípios como um imposto directo, resultante da colecta de IRS. Assim sendo, não pode a DGCI receitar estes montantes, para posteriormente virem a ser novamente receitados pelos municípios, uma vez que se trata de uma evidente duplicação”.

A Constituição distingue as receitas tributárias dos municípios da participação destes nas receitas provenientes dos impostos directos³ pelo que a forma como a participação em causa deve ser registada não pode ter como consequência retirar do OE parte das receitas do IRS nem a despesa correspondente à sua transferência para os municípios. Na verdade, os municípios recebem a percentagem calculada sobre a respectiva colecta (líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS) após a liquidação do imposto e independentemente de a receita ser cobrada pelo que os valores atribuídos constituem despesa do OE. Uma vez inscritas no OE a totalidade da receita de IRS e a despesa relativa à transferência para os municípios não se verifica qualquer duplicação, visto que a administração local não integra o OE.

3.2.2. Receita dos serviços e fundos autónomos

A execução das receitas dos SFA é registada pelos respectivos serviços, por mês de incidência (em termos acumulados), no SIGO, do qual são extraídos os dados que figuram na CGE. Em 2010, o universo de SFA abrange 221 organismos cabendo sublinhar que a análise da execução face à de 2009 teve em conta as significativas alterações ocorridas na respectiva composição. Salienta-se a transformação de hospitais⁴ em entidades públicas empresariais, a inclusão da execução orçamental da Assembleia da República⁵, a transferência de organismos do subsector dos serviços integrados⁶, a criação de novos organismos⁷ e a reorganização das faculdades e institutos da Universidade de Lisboa. Foram, ainda, consideradas as modificações ocorridas no decorrer do ano de 2009⁸, nomeadamente, a extinção do Arsenal do Alfeite e a sua constituição com a forma de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, a criação do Centro Hospitalar do Oeste Norte⁹, a equiparação de 28 centros protocolares de formação profissional a associações públicas e a conversão de universidades¹⁰ em fundações públicas de direito privado.

¹ Recomendação 9 – PCGE/2009.

² Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro.

³ Artigo 254.º, n.º 1 e n.º 2.

⁴ Hospital Curry Cabral, Hospital Amato Lusitano – Castelo Branco, Hospital do Litoral Alentejano, Hospital do Montijo, Hospital de Magalhães Lemos, Hospital Distrital de S. João da Madeira, Hospital São Miguel – Oliveira de Azeméis (estes três últimos não referidos na CGE).

⁵ Em anos anteriores a execução orçamental deste Órgão integrava a CGE apenas em mapa autónomo.

⁶ Instituto Camões e Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias.

⁷ Autoridades metropolitanas de transportes de Lisboa e do Porto, Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, UL – Centro de Recursos Comuns e Serviços Partilhados, Escola Portuguesa de Dili, Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade, Fundo de Protecção de Recursos Hídricos, ACIDI, IP – Gestor do Programa Escolhas e Fundo de Salvaguarda do Património Cultural.

⁸ Estes organismos ainda registaram execução no SIGO em 2009.

⁹ Que integrou o Centro Hospitalar de Caldas da Rainha, o Hospital Bernardino de Oliveira e o Hospital S. Pedro Gonçalves Telmo.

¹⁰ Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Universidade do Porto e Universidade de Aveiro.

3.2.2.1. Execução

O quadro seguinte compara, por classificação económica, a execução das receitas registada no SIGO de 2010 com a de 2009 e com as receitas inscritas no orçamento inicial e no orçamento final.

Note-se que para o apuramento da receita efectiva excluíram-se, para além das receitas dos *passivos financeiros* e do *saldo da gerência anterior*, as verbas seguintes:

- ◆ *activos financeiros* em títulos, por serem aplicações de tesouraria (caso dos certificados especiais de dívida de curto prazo), classificação que não abrange, designadamente, acções e outras participações;
- ◆ *transferências de capital* para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), quanto à parte aplicada na aquisição de títulos de dívida pública (€ 1.500 M em Bilhetes do Tesouro) classificada como despesa de *activos financeiros* em títulos;
- ◆ *transferências correntes e de capital* recebidas de outros SFA, evitando duplicações.

Quadro 10 – Receita dos serviços e fundos autónomos – Execução

(em milhões de euros)

Classificação Económica	Execução		Variação		Orçamento		Taxa de Execução (%)	
	2009	2010	Valor	(%)	Inicial	Final	OE Inicial	OE Final
Receitas Correntes	22.912	22.989	77	0,3	23.919	24.620	96,1	93,4
Receitas Fiscais	382	369	-13	-3,4	433	420	85,1	87,7
Impostos Directos	24	20	-4	-15,9	19	21	105,4	99,4
Impostos Indirectos	357	348	-9	-2,6	414	400	84,2	87,1
Receitas Correntes Não Fiscais	22.531	22.621	90	0,4	23.486	24.200	96,3	93,5
Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	3.797	4.181	384	10,1	4.063	4.294	102,9	97,4
Taxas, Multas e Outras Penalidades	1.396	1.329	-67	-4,8	1.694	1.714	78,4	77,5
Rendimentos da Propriedade	220	137	-82	-37,4	252	233	54,6	59,1
Transferências Correntes, das quais	16.241	16.374	133	0,8	16.556	17.008	98,9	96,3
<i>Estado</i>	14.144	14.961	817	5,8	14.793	15.084	101,1	99,2
Venda de Bens e Serviços Correntes	646	542	-104	-16,1	850	876	63,8	61,9
Outras Receitas Correntes	231	57	-174	-75,2	71	76	80,3	75,6
Receitas de Capital	2.798	4.380	1.583	56,6	1.953	4.850	224,3	90,3
Venda de Bens de Investimento	37	93	56	150,1	108	86	86,3	107,7
Transferências de Capital, das quais	2.482	4.048	1.566	63,1	1.600	4.449	252,9	91,0
<i>Fundo de Pensões da PT para a CGA</i>	0	1.882	1.882		0	1.899		99,1
Activos Financeiros (excluindo títulos)	277	239	-38	-13,6	241	312	99,3	76,5
Outras Receitas Capital	2	1	-1	-61,5	4	2	18,8	35,3
Outras Receitas	137	103	-33	-24,5	52	115	197,7	89,6
Reposições não Abatidas nos Pagamentos	137	103	-33	-24,5	52	115	197,7	89,6
Receita Efectiva	25.847	27.473	1.626	6,3	25.924	29.585	106,0	92,9
Transferências Correntes de SFA	4.455	4.512	58	1,3	4.078	4.551	110,6	99,1
Transferências de Capital de SFA	81	44	-37	-46,2	31	56	140,4	77,6
Transferências de Capital para o FRDP (parcial)		1.500			0	1.500		100,0
Activos Financeiros (em títulos)	377	367	-10	-2,7	553	568	66,3	64,6
Saldo da Gerência Anterior	3.834	3.810	-25	-0,6	873	3.897	436,7	97,8
Passivos Financeiros	253	108	-145	-57,3	456	455	23,7	23,8
Receita Orçamental	34.847	37.813	2.966	8,5	31.915	40.612	118,5	93,1
Operações Extra-Orçamentais	4.520	2.499	-2.021	-44,7	5.909	5.949	42,3	42,0
Receita Total (SIGO)	39.367	40.312	945	2,4	37.825	46.561	106,6	86,6

Fonte: SIGO.



A receita efectiva dos SFA aumentou € 1.626 M (6,3%), passando de € 25.847 M em 2009, para € 27.473 M em 2010.

Esta variação decorre do acréscimo das receitas de capital em € 1.583 M (56,6%) que, por sua vez, é consequência da operação extraordinária relativa à transferência para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), de € 1.882 M de patrimónios de fundos de pensões¹ (incluindo o do Fundo de Pensões do Pessoal da Portugal Telecom). Note-se que sem esta operação a receita efectiva dos SFA teria diminuído 1%. Do exame dos documentos financeiros disponibilizados pela CGA e dos registos no SIGO, resulta que, do valor previsto transferir pela PT Comunicações, SA, até 31 de Dezembro de 2010, num total de € 1.899,5 M², não foram transferidos € 17,4 M.

As transferências correntes do Estado – que se mantiveram como a principal fonte de receita dos SFA – aumentaram € 817 M (5,8%) representando, em 2010, quase 55% da receita efectiva deste subsector.

De realçar o aumento de € 384 M (10,1%) nas *contribuições para a segurança social, CGA e ADSE*, em virtude de ter sido estabelecida a obrigatoriedade da contribuição pelo serviço empregador para a CGA, no valor de 15% da remuneração íliquida dos funcionários³ dos serviços integrados e SFA. Relativamente à CGA importa ainda referir:

- ◆ a alteração na contabilização das verbas que lhe são destinadas, a título de compensação pelo pagamento de pensões da responsabilidade do Estado e para efeitos de equilíbrio financeiro do sistema de pensões, que em 2010 foram inscritas como *transferências correntes*⁴ quando em 2009 as pensões da responsabilidade do Estado tinham sido classificadas, no subsector Estado, como *despesas com o pessoal – segurança social*;
- ◆ o fim da consignação excepcional de parte da receita do IVA⁵ à CGA, em 2010, conforme previsto no n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, o qual vigorou até 31 de Dezembro de 2009 (ano em que representou cerca de € 507 M das receitas deste serviço).

O aumento de € 56 M nas *ventas de bens de investimento* não corresponde à realidade, dado que estas receitas foram subavaliadas em 2009, no valor de € 100 M, devido à incorrecta classificação, como *transferências de capital*, do produto da alienação de um imóvel pela Administração Central do Sistema de Saúde, irregularidade que foi reportada no Parecer sobre a CGE relativo a esse ano.

A receita fiscal sofreu um decréscimo de € 13 M (3,4%) resultante da diminuição dos *impostos directos* em € 4 M (15,9%) e dos *impostos indirectos* em € 9 M (2,6%), destacando-se a diminuição da receita do *imposto do jogo* em € 11 M (8,2%).

¹ Conforme previsto no Decreto-Lei n.º 140-B/2010, de 30 de Dezembro: “Para pagamento das responsabilidades passadas a assumir pela CGA são transferidos para o Estado os patrimónios do Fundo de Pensões do Pessoal da Portugal Telecom, SA; e o Fundo de Pensões Regulamentares da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, SA, e, na parte respeitante à eventualidade sobrevivência, o Fundo de Pensões Marconi. Adicionalmente, no que diz respeito às responsabilidades passadas não provisionadas nos referidos fundos, o financiamento da CGA é assegurado através do pagamento dos valores correspondentes à sua cobertura.”

² Conforme estipulado na alínea a) e na subalínea i) da alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 140-B/2010 de 30 de Dezembro de 2010.

³ Em 2009, esta taxa era de 7,5% para os serviços integrados e de 11% para os SFA.

⁴ Em 2009, o valor relativo à componente das pensões da responsabilidade do Estado contabilizado em contribuições para a segurança social, CGA e ADSE foi de € 238,7 M.

⁵ O n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, consignou a receita de IVA resultante do aumento da taxa normal, em igual proporção, à segurança social e à Caixa Geral de Aposentações.

Quanto às receitas correntes não fiscais, o aumento de € 90 M (0,4%), justifica-se pelo crescimento das *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE* em € 384 M (10,1%) e da já referida evolução das *transferências correntes* do Estado em € 817 M (5,8%).

A diminuição das *outras receitas correntes* em € 174 M (75,2%) resulta, sobretudo, da quebra de € 160 M verificada no Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP, a qual, por sua vez, se deve ao facto de os € 166 M de receitas extraordinárias que este SFA contabilizou em 2009, por via da integração de depósitos autónomos do sistema de justiça, não serem repetíveis.

Examinada a execução por ministério, identificaram-se as situações com maior impacto na variação da receita efectiva deste subsector, em 2010, sendo que, algumas delas resultaram das já referidas alterações ocorridas na sua composição.

Quadro 11 – Receita dos serviços e fundos autónomos – Factores Explicativos

Ministério	Principais factores explicativos da evolução da receita
MFAP	Aumento de € 2.896 M (34,5%) explicado pelo contributo decisivo das receitas da CGA (com mais € 2.208 M e 27,7%), com destaque para a transferência de capital de € 1.882 M, em resultado da incorporação do Fundo de Pensões da PT. Neste Ministério, salienta-se ainda um aumento de € 725 M nas receitas do FRDP devido às transferências de capital no valor (€ 731 M) do produto da alienação de partes sociais do Estado.
MEID	Diminuição de € 241 M (17,7%) sendo de realçar o peso do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, IP (IAPMEI), cuja receita (€ 786 M) representa 69,9% da receita deste Ministério, salientando-se como principal factor de diminuição das suas receitas o facto de ter recebido em 2009, um reforço de € 300 M directamente relacionado com o programa orçamental "Iniciativa para o Investimento e o Emprego" criado pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março.
MADRP	Diminuição de € 785 M (46,9%) explicada, sobretudo, pelas receitas do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP (IFAP), (com menos € 795 M e 49,1%) cuja variação decorre do facto de estas verbas terem passado, com a nova metodologia de contabilização dos fundos comunitários, a ser contabilizadas como operações extra-orçamentais.
MTSS	Diminuição de € 25 M (3%) salientando-se, em 2010, a equiparação de 28 centros protocolares de formação profissional a associações públicas.
MS	Aumento de € 441 M (5%) destacando-se o efeito do aumento de € 573 M nas receitas da Administração Central do Sistema de Saúde (6,8%) e o decréscimo de receitas pela saída deste subsector dos Hospitais Magalhães de Lemos, do Montijo, do Litoral Alentejano e Amato Lusitano que passaram a entidades públicas empresariais e dos hospitais distritais de Oliveira de Azeméis e de S. João da Madeira que foram integrados no Centro Hospitalar de Entre o Douro e Vouga, EPE (receitas com variação negativa de € 26 M face a 2009).
ME	Decréscimo de € 403 M, sendo de salientar a redução de € 401 M nas receitas do Gabinete de Gestão Financeira (-67,7%), sobretudo porque, em 2009, tinham sido recebidos cerca de € 267 M referentes ao programa orçamental "Iniciativa para o Investimento e o Emprego".
MCTES	Decréscimo de € 154 M pelo efeito da conversão das Universidades do Porto e de Aveiro e do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa em fundações públicas de direito privado.

3.2.2.2. Deficiências de contabilização e controlo

Limitações ao controlo da informação

A informação sobre as receitas dos SFA é registada no SIGO por valores mensais acumulados o que não permite identificar as operações contabilizadas nem a estas associar uma data de registo ou uma data-valor, elementos essenciais para apreciar a correcção dos procedimentos de contabilização, designadamente quanto à respectiva fiabilidade e tempestividade. Não obstante as decorrentes limitações para a normal auditoria destas receitas pelo Tribunal, o exame de certas operações registadas no SIGO, efectuado em sede de acompanhamento da execução orçamental¹, tem evidenciado recorrentes atrasos e omissões significativas.

¹ Relatórios n.º 4/2011 e n.º 5/2011 da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, relativos ao acompanhamento da execução orçamental da administração central em 2010 (valores provisórios) e de Janeiro a Março de 2011.



Luc
Dr.
Therese
A

Incumprimento dos princípios da universalidade e da anualidade

- ◆ Em 2010, por atraso na introdução no SIGO dos valores das respectivas contas de gerência, foram considerados na CGE os valores provisórios das receitas de dois organismos: o INFARMED – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, IP, e a UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento, IP. Considerando os valores que constam das respectivas contas de gerência remetidas ao Tribunal, a receita destes organismos na CGE encontra-se subavaliada em € 11,6 M e € 2,9 M, respectivamente.
- ◆ O respeito pelos princípios orçamentais da universalidade e da especificação obriga à aplicação do código de classificação das receitas públicas à totalidade dos fluxos financeiros recebidos por todos os serviços da administração central e, portanto, ao registo, em *operações extra-orçamentais*, dos fluxos financeiros que não sejam receitas orçamentais.

As receitas dos SFA, relevadas por classificação orgânica e por classificação económica nos Mapas V e VI do Volume I da CGE, respectivamente, totalizam € 37.813 M de receitas orçamentais. Não incluem, todavia, qualquer montante de *operações extra-orçamentais* quando o Mapa 32 do Volume II da CGE relativo à discriminação das receitas, por SFA, releva € 2.499 M de *operações extra-orçamentais*.

Para além das *operações extra-orçamentais* não serem relevadas nos mapas principais verifica-se que também não foram integralmente registadas no SIGO. As omissões mais significativas são as do IFDR e do IAPMEI que explicam o decréscimo de € 2.021 M (44,7%) em 2010, nas *operações extra-orçamentais* dos SFA, pelo facto de não terem registado qualquer execução no SIGO, não obstante terem sido orçamentados € 2.187 M (IFDR) e € 365 M (IAPMEI) e terem sido inscritos, nas contas de gerência remetidas ao Tribunal, *operações extra-orçamentais* no montante de € 2.441 M (IFDR) e de € 104 M (IAPMEI).

A omissão das referidas *operações extra-orçamentais* mostra que não são registadas todas as operações subjacentes à movimentação de fundos de cada serviço, o que impede o controlo integral dessa movimentação em sede de execução orçamental.

A questão da contabilização apropriada das *operações extra-orçamentais* torna-se ainda mais relevante dado que a nova metodologia de contabilização dos fluxos financeiros provenientes da UE e da respectiva contrapartida nacional¹ fez crescer, de forma muito significativa, os valores dessas operações.

- ◆ Não foi objecto de contabilização no SIGO a receita proveniente da alienação de um imóvel do Estado, no valor global de € 0,5 M (*cf. ponto 9.2*).
- ◆ O produto da alienação de dois imóveis, no montante de € 5,4 M, foi contabilizado como receita de 2011, quando a operação imobiliária e a entrada na tesouraria do Estado da respectiva contraprestação ocorreram em 2010 (*cf. ponto 9.2*).

¹ O ponto 19 da Circular n.º 1359, Série A da DGO, de 23 de Junho de 2010, determina que os fluxos financeiros provenientes da União Europeia e a respectiva contrapartida nacional, só constituem receita orçamental dos SFA nos casos em que estes sejam beneficiários finais, assegurem a contrapartida nacional em projectos co-financiados ou quando o beneficiário final seja uma entidade fora das administrações públicas. Os restantes passam a ser registados como operações extra-orçamentais, para eliminar as duplicações ocorridas quando estes fluxos eram considerados em receita efectiva, simultaneamente, pelo organismo intermediário e pelo organismo beneficiário ou executor.

3.2.3. Receita proveniente das entidades reguladoras

Uma das medidas adicionais de consolidação orçamental aprovadas pela Assembleia da República em 2010¹ visando reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento determina que: “*Constituem receita geral do Estado de 2010 85% do valor acumulado dos saldos de gerência e resultados transitados apurados no final do exercício de 2009 das entidades reguladoras, designadamente...*”².

Do Quadro 63 da CGE³ que se reporta às entregas de saldos de entidades reguladoras por aplicação da norma citada constam onze das entidades referidas nessa norma. Segundo os dados desse quadro, oito entidades entregaram € 85,3 M e três não entregaram qualquer valor. A CGE refere ainda que o Banco de Portugal e o Instituto de Seguros de Portugal não constam do referido quadro porque entregaram *dividendos e transferências de capital*, respectivamente, sem quantificar, porém, os valores entregues.

Para o exame à aplicação da norma, a DGO reportou ao Tribunal os valores a entregar pelas entidades e prestou explicações sobre as divergências face aos valores entregues. O quadro seguinte discrimina, por entidade, os valores a entregar, os valores do Quadro 63 da CGE, os valores registados no SGR como receita de 2010 e de 2011, bem como os valores não entregues em 2010.

Quadro 12 – Receita proveniente das entidades reguladoras (RER)

(em milhões de euros)

Entidade	Valor a entregar	CGE Quadro 63 RER	SGR – RER			Valor não entregue em 2010
			Receita de 2010	Receita de 2011	Classificação económica	
Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM)	9,6	9,6	9,6	-	SGA	-
Autoridade da Concorrência (AC)	6,5	6,5	6,5	-	SGA – MEID	-
Entidade Reguladora da Saúde (ERS)	14,3	14,3	14,3	-	SGA	-
Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE)	2,4	-	-	-	-	2,4
Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE)	0,1	-	-	0,1	SGA – MEID	0,1
ICP – Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM)	73,8	-	12,4	-	Transf. Capital	61,4
Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERCS)	3,6	3,6	3,6	-	SGA	-
Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD)	1,4	1,4	1,4	-	SGA	-
Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, IP (IMTT)	34,2	34,2	34,2	-	SGA	-
Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR)	2,3	2,3	2,3	-	SGA	-
Instituto da Construção e do Imobiliário, IP (InCi)	19,4	13,4	13,2	6,2	SGA	6,2
Subtotal – Entidades no Quadro 63 da CGE	167,6	85,3	97,4	6,3	-	70,1
Banco de Portugal (BdP)	203,2	-	203,2	-	Dividendos	-
Instituto de Seguros Portugal (ISP)	6,6	-	6,6	-	Transf. Capital	-
Instituto Nacional de Aviação Civil, IP (INAC)	16,2	-	-	16,2	SGA	16,2
INFARMED – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, IP	150,7	-	-	-	-	150,7
Total	544,3	85,3	307,3	22,5		237,1

Fonte: CGE de 2010, DGO e SGR de 2010 e de 2011.

O exame à aplicação da norma em causa reflectido no quadro supra permitiu detectar que:

¹ Artigo 8.º, n.º 1, da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho.

² A norma aplica-se a todas as entidades reguladoras mas, após “... designadamente”, refere o BdP, o ISP e as onze entidades que o Quadro supra indica como constantes do Quadro 63 da CGE, não referindo o INAC e o INFARMED.

³ Volume I – III.1.6.2.5. Receita Não Fiscal – Saldo da Gerência Anterior (SGA) – Página 122.



- ◆ A verba entregue pela AC (€ 6,5 M) não foi classificada como receita geral do Estado o que constitui incumprimento do princípio da especificação.
- ◆ A ERSE não procedeu à entrega dos € 2,4 M por entender não lhe ser aplicável o regime geral dos SFA financiados pelo OE dado o seu financiamento consistir, exclusivamente, em receitas próprias.

Estando integrada no subsector dos SFA da administração central, a ERSE está sujeita ao respectivo regime orçamental e financeiro, designadamente, ao cumprimento da LEO e demais legislação associada incluindo as normas adicionais de consolidação orçamental. Deste modo, esta situação constitui um incumprimento dos princípios da universalidade e da anualidade.

- ◆ Segundo a DGO, o valor entregue pela ASAE (€ 0,1 M) não foi considerado no Quadro 63 por ter ocorrido em “(...) *data posterior à entrega formal da CGE*”. Ora, na realidade, isso não sucedeu pois o valor em causa foi entregue em Fevereiro de 2011 e a CGE de 2010 data de Junho de 2011, pelo que essa informação deveria, pelo menos, constar do relatório da Conta.

A contabilização do valor entregue como receita de 2011 e não de 2010 configura uma situação de incumprimento dos princípios da universalidade e da anualidade. Acresce que, em incumprimento do princípio da especificação, o valor entregue não foi classificado como receita geral do Estado.

- ◆ O ICP-ANACOM entregou € 12,4 M que foram classificados em receita geral do Estado como transferências de capital. Segundo a DGO, o valor entregue não foi incluído no Quadro 63 por este considerar apenas as receitas entregues como saldo da gerência anterior, o que não justifica a falta de referência a esta entrega quando se referem as entregas do BdP e do ISP¹.

O “*valor entregue segundo entendimento e decisão da ANACOM*” (conforme referiu a DGO) é inferior em € 61,4 M ao valor a entregar. Apesar de a situação configurar um incumprimento dos princípios da universalidade e da anualidade, a DGO não referiu qualquer diligência para que fosse entregue o valor em falta.

- ◆ A entrega e a contabilização só em 2011 de € 6,2 M do InCI também configuram uma situação de incumprimento dos princípios da universalidade e da anualidade.
- ◆ A DGO informou que a entrega de € 16,2 M pelo INAC não consta do Quadro 63 porque foi posterior à entrega da CGE. Ora, na realidade, isso não sucedeu pois o valor em causa foi entregue em Janeiro de 2011, pelo que essa informação deveria, pelo menos, constar do relatório da Conta.

A consequente contabilização dos € 16,2 M como receita de 2011 e não de 2010 configura uma situação de incumprimento dos princípios da universalidade e da anualidade.

- ◆ O INFARMED não procedeu à entrega dos € 150,7 M por ter aplicado o saldo de gerência de 2009 em activos financeiros, através da subscrição de unidades de participação no Fundo de Apoio aos Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde (FAPSNS), o que também constitui incumprimento dos princípios da universalidade e da anualidade. Acresce que a receita desse Fundo continua sem ser relevada na CGE, contrariando uma recomendação do Tribunal².

¹ Tendo, como referido, os valores sido classificados como dividendos e transferências de capital, respectivamente.

² Recomendação 21 – PCGE/2009.

Consequentemente, a receita geral do Estado encontra-se subavaliada na CGE de 2010 em € 237,1 M por incumprimento dos princípios orçamentais da universalidade e da anualidade. Acresce o incumprimento do princípio da especificação em € 6,5 M.

Em contraditório a DGO refere que as verbas entregues pela AC e pela ASAE foram contabilizadas numa rubrica de receitas gerais. Ora, a designação da referida rubrica refere-se, expressamente, a “*Organismos do Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento*” (MEID) quando a rubrica que deveria ter sido utilizada se refere expressamente a “*Receitas gerais*”.

Por sua vez, as entidades com valores não entregues em 2010 apresentam explicações para o facto considerando, designadamente, que não são entidades reguladoras (ASAE e INFARMED), que lhes é apenas aplicável a entrega de 85% dos resultados transitados (ICP-ANACOM e InCI) e, num caso, por a entidade entender não estar obrigada à entrega de qualquer valor dada a natureza das suas receitas (ERSE).

Face ao teor das explicações apresentadas em contraditório pelas entidades com valores não entregues em 2010, o Tribunal sublinha que, no âmbito estrito do Parecer sobre a CGE, examinou a aplicação de uma das medidas adicionais de consolidação orçamental aprovadas pela Assembleia da República em 2010 – visando a redução de défice excessivo e o controlo da dívida pública – com vista a aferir se a informação constante da CGE sobre essa medida era fíável e integral. A medida em causa consistia na entrega, para receita geral do Estado de 2010, de 85% dos saldos do exercício de 2009 das entidades reguladoras.

A apreciação do Tribunal teve por base o confronto da informação constante da CGE com a obtida da DGO – entidade com a missão de superintender no controlo da legalidade, regularidade e economia da administração financeira do Estado¹ – tendo concluído que a primeira não é fíável nem integral visto que não inclui todos os valores entregues, não explicita o apuramento dos valores a entregar e nada informa relativamente aos casos em que não se verificou a entrega de valores em 2010.

¹ Artigo 2.º, n.º 1, da Lei Orgânica da DGO – Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de Março.



3.2.4. Resultados do combate à fraude e à evasão fiscais

A CGE faz referência ao combate à fraude e à evasão fiscais na parte relativa às medidas fiscais de política orçamental previstas na LEO. Concretamente, faz menção das alterações legislativas ocorridas, em 2010, no regime de IVA relativo às transacções de direitos de emissão de dióxido de carbono e à importação de bens e refere a obrigatoriedade da certificação dos programas de facturação, não indicando qualquer outra actividade nem o montante de receita proveniente das acções empreendidas no âmbito desse combate.

Saliente-se que, desde a LOE de 2006 o Governo encontra-se obrigado a elaborar um “relatório anual detalhado sobre a evolução do combate à fraude e à evasão fiscais” (doravante designado de Relatório) contendo, nomeadamente, “as colectas recuperadas nos diversos impostos” e a “avaliação da adequação dos instrumentos jurídicos tendo em conta critérios de eficiência da acção de inspecção”. Esta obrigação passou a integrar o decreto-lei de execução orçamental para 2011, nos termos do qual o Governo apresentou à Assembleia da República o Relatório referente à evolução verificada em 2010¹.

O exame dos resultados apresentados no referido Relatório foi realizado pelo Tribunal com vista a identificar o acréscimo de receita obtido com o combate à fraude e à evasão fiscais e os resultados alcançados com a utilização de instrumentos jurídicos especificamente dirigidos àquele combate², designadamente a “avaliação indirecta da matéria colectável” e a “derrogação administrativa do dever de segredo bancário”, aos quais se reporta o decreto-lei de execução orçamental.

Do exame efectuado cujos resultados se desenvolvem nos pontos seguintes conclui-se que a CGE é omissa quanto ao valor da receita proveniente do combate à fraude e à evasão fiscais, na medida em que o Relatório apresentado pelo Governo não discrimina os correspondentes montantes liquidados e cobrados por imposto, assim como não especifica as acções desenvolvidas e directamente dirigidas àquele combate, os respectivos objectivos e os resultados alcançados, nem avalia a eficiência dos referidos instrumentos jurídicos.

3.2.4.1. Medidas legislativas

As medidas legislativas adoptadas referidas no Relatório não são apresentadas de forma selectiva e sistematizada dado que incluem o elenco das principais alterações legislativas ocorridas em 2010 em matéria tributária³ e não apenas as dirigidas directamente ao combate à fraude e à evasão fiscais.

Considerando as iniciativas mencionadas na CGE e identificadas pela Administração Tributária (AT) como associadas à mitigação de maiores riscos de fraude e de evasão merecem destaque as medidas legislativas seguintes:

¹ Artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de Março. Relatório apresentado à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública da Assembleia da República em 5 de Agosto de 2011.

² De entre os instrumentos jurídicos previstos na lei, salientam-se os regimes especiais que regulam a “subcapitalização”, os “preços de transferência”, os “pagamentos e os lucros distribuídos a entidades sujeitas a um regime fiscal privilegiado”, a norma relativa “à simulação dos negócios jurídicos” e as cláusulas “geral e especiais antiabuso”.

³ Aprovação de modelos declarativos; criação e alteração de taxas de imposto; alterações nos regimes simplificados de IRS e de IRC; pedidos de reembolso de IVA; reformulação de planos de pagamento; autorização atribuída ao Governo sobre a arbitragem fiscal; conceito de pequenas entidades para efeitos de aplicação do Sistema de Normalização Contabilística; e regime especial simplificado das normas contabilísticas aplicáveis às microentidades.

- ◆ a alteração do regime de IVA nas transacções de direitos de emissão de dióxido de carbono¹ – *passando a ser da responsabilidade do adquirente a liquidação e entrega do imposto, com a finalidade de desincentivar a prática da fraude carrossel;*
- ◆ o estabelecimento de condições mínimas para que se possa verificar a isenção de IVA na importação² – *quando os bens são de imediato expedidos ou transportados para outro Estado Membro da União Europeia, com destino a um sujeito passivo do imposto, para obviar a situações de distorção da concorrência e de fraude;*
- ◆ a definição das regras a que os programas de facturação devem obedecer para a sua certificação pela DGCI³ – *com vista a assegurar que os valores de facturas emitidas não são alterados no sentido da subdeclaração de rendimentos;*
- ◆ a eliminação dos recibos verdes em papel e sua substituição por emissão electrónica através de aplicação disponibilizada na Internet⁴ – *de forma a facilitar o cruzamento de informação e prevenir situações de evasão nesta categoria de rendimentos.*

Ao nível legislativo sublinha-se, também, as alterações dos procedimentos previstos na Lei Geral Tributária conducentes à derrogação administrativa do sigilo bancário⁵, assim como a negociação de convenções destinadas a evitar a dupla tributação em sede de impostos sobre o rendimento e de acordos sobre troca de informações. A derrogação administrativa do dever de segredo bancário foi objecto de alteração independentemente de qualquer avaliação, o que vai no sentido contrário ao que a norma orçamental indica.

As convenções e os acordos referidos são instrumentos importantes para facilitar e reforçar a troca de informações entre a AT e as administrações das jurisdições que integram a lista dos países, territórios e regiões com regimes de tributação privilegiada⁶, revelando-se ainda necessários para o combate à fraude e à evasão fiscais no plano internacional.

3.2.4.2. Apreciação dos principais resultados

O Relatório enuncia um conjunto de actividades desenvolvidas pela AT no quadro das suas atribuições gerais de liquidação e cobrança dos impostos, bem como do controlo do cumprimento das obrigações fiscais em geral⁷ não identificando, porém, as concretas actividades dirigidas ao combate à fraude e à evasão fiscais.

Dos resultados operacionais referidos no Relatório identificam-se como específicos daquele combate os seguintes:

¹ Artigo 93.º da LOE para 2010, que altera os artigos 2.º, 19.º e 36.º do Código do IVA.

² Decreto-Lei n.º 134/2010, de 27 de Fevereiro, que altera o artigo 16.º do Regime do IVA nas Transacções Intracomunitárias.

³ Portaria n.º 363/2010, de 23 de Junho.

⁴ Artigo 84.º da LOE para 2010, que altera a alínea a) do n.º 1 do artigo 115.º do Código do IRS, e Portaria n.º 879-A/2010, de 29 de Novembro, que aprova os modelos oficiais de recibo verde electrónico.

⁵ Lei n.º 37/2010, de 2 de Setembro, que altera os artigos 63.º-B e 63.º-C da Lei Geral Tributária, com o objectivo de maior rigor, transparência e optimização dos resultados da tributação indirecta, designadamente no domínio da tributação das manifestações de fortuna e outros acréscimos patrimoniais não justificados.

⁶ Lista aprovada pela Portaria n.º 150/2004, de 13 de Fevereiro.

⁷ Designadamente a automatização do preenchimento, da entrega e do controlo do cumprimento das obrigações declarativas e de pagamento.



- ◆ no âmbito da investigação da fraude¹ foram realizadas correcções à matéria colectável e apurado imposto em falta, no valor total de € 33 M e de € 4 M, respectivamente;
- ◆ a troca de informações realizada através da rede Eurocanet² envolveu transacções no valor global de € 314 M;
- ◆ no quadro da estratégia para a internacionalização fiscal foram assinadas 6 convenções destinadas a evitar a dupla tributação e 12 acordos sobre a troca de informações em matéria fiscal³;
- ◆ no âmbito dos deveres de comunicação, informação e esclarecimento à AT para prevenir e combater o planeamento fiscal abusivo, a que se encontram obrigados contribuintes e prestadores de serviços, só foram comunicados à DGCI 6 casos em 2010 não se especificando aqueles que a AT qualificou como abusivos⁴.

Salienta-se que o Relatório em relação às actividades que enuncia, inclusive as que foram desenvolvidas por um serviço com competência de investigação da fraude fiscal, não indica o valor das liquidações adicionais realizadas e o valor da colecta recuperada nos diversos impostos, apesar da norma de execução orçamental prever a sua explicitação. Na verdade, a informação prestada no Relatório reporta-se aos montantes totais de liquidações adicionais (€ 1.202 M) e de cobrança (€ 207 M) obtidos na sequência da actividade geral desenvolvida pelos serviços de inspecção tributária da DGCI e da DGAIEC, discriminando apenas os impostos administrados pela DGCI⁵.

Por sua vez, a norma de execução orçamental preceitua que o Relatório deve conter os resultados obtidos com a utilização dos vários instrumentos jurídicos para o combate à fraude e à evasão fiscais, em especial, “a avaliação indirecta da matéria colectável” e a “derrogação administrativa do dever de sigilo bancário”, bem como a avaliação da sua adequação em termos de eficiência da acção inspectiva.

O Relatório não contém essa informação e, em relação aos instrumentos jurídicos referidos, indica o número de acções realizadas para tributação indirecta (2.319) e o montante corrigido (€ 280 M), o número total de processos instaurados para derrogação administrativa do sigilo bancário (464) e a sua situação no final de 2010⁶.

Em contraditório a DGCI refere que “*Efectivamente no relatório de combate à fraude são enumeradas todas as actividades e respectivos resultados, que a AT considera que de forma directa ou indirecta contribuíram,*

¹ Pela Direcção de Serviços de Investigação da Fraude e de Acções Especiais – unidade orgânica da área da inspecção tributária com competência de investigação da fraude fiscal – artigo 15.º da Portaria n.º 348/2007, de 30 de Março.

² O *European Carousel Network* consiste numa rede de comunicação de informação entre unidades especializadas no combate à fraude carrossel, tendo sido substituída, em Novembro de 2010, pelo Grupo Eurofisc.

³ Respectivamente, com Barbados, a Colômbia, o Koweit, o Panamá e São Marino (além da celebração do protocolo de revisão à convenção com o Luxemburgo) e com as Bermudas, as Ilhas Caimão, Guernsey, Jersey, Ilha de Man, Ilhas Virgens Britânicas, St Kitts e Nevis, Antígua e Barbuda, Turcos e Caicos, Santa Lúcia, Belize e Dominica.

⁴ Decreto-Lei n.º 29/2008, de 25 de Fevereiro. Nos termos deste diploma, entende-se por “Planeamento fiscal” qualquer esquema ou actuação que determine, ou se espere que determine, de modo exclusivo ou predominante, a obtenção de uma vantagem fiscal por sujeito passivo de imposto – artigo 3.º. O Relatório apenas refere que nos anos de 2008 a 2010 foram comunicados à AT 87 casos e esta qualificou 12 como abusivos.

⁵ Liquidações: € 591 M (IVA), € 514 M (IRC) e € 77 M (IRS). Cobranças: € 102,8 M (IRC), € 82,7 M (IVA) e € 10,8 M (IRS). Em relação ao valor por cobrar, € 969,5 M (82%) encontram-se em processo de execução fiscal e de € 16,2 M (1,4%) correspondem a notas de cobrança em fase de pagamento voluntário.

⁶ 411 processos por autorização voluntária ou notificação do projecto de levantamento; 29 decisões de levantamento; 27 projectos de decisão de notificação aos sujeitos passivos; e 5 recursos jurisdicionais interposto pelo sujeito passivo.

naquele ano, para o referido combate” e que “as correcções efectuadas decorrem dos mais variados factos”. Ora esta afirmação corrobora a pertinência das observações do Tribunal, visto que o Relatório acaba por não dar cabal cumprimento à norma orçamental que prevê um “relatório anual detalhado sobre a evolução do combate à fraude e à evasão fiscais (...) as colectas recuperadas nos diversos impostos (...) e a avaliação da adequação dos instrumentos jurídicos tendo em conta critérios de eficiência da acção de inspecção”¹.

Relativamente à informação estatística sobre as infracções tributárias resultantes de acções de inspecção exigida pela norma de execução orçamental, destacam-se os seguintes resultados:

- ◆ a conclusão de cerca de dois milhões de processos de contra-ordenação pela DGCI de que resultou na cobrança de € 166 M pelo pagamento de coimas;
- ◆ o pagamento pelos infractores de € 116 M em resultado da aplicação do Plano Extraordinário de Recuperação de Processos de Inquérito Criminal;
- ◆ a conclusão de cerca de sete mil processos de contra-ordenação pela DGAIEC resultou na cobrança de € 2,1 M pelo pagamento de coimas.

Salienta-se o cumprimento da norma de execução sobre a indicação agregada do resultado final dos processos. Porém, o Relatório não especifica se os resultados provêm exclusivamente das infracções tributárias resultantes de acções de inspecção ou de outro tipo de infracções sancionadas com coimas, designadamente pelo atraso ou cumprimento deficiente das obrigações declarativas e de pagamento.

3.2.4.3. Acções a desenvolver

O combate à fraude e à evasão fiscais consta dos Memorandos de Entendimento celebrados com a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional, no âmbito dos quais o Governo se comprometeu a elaborar um plano estratégico para o período de 2012 a 2014² que incluía medidas concretas para esse combate e reforçar a respectiva actividade³ “de modo a aumentar receitas em, pelo menos, € 175 milhões em 2012”.

Os Memorandos contemplam, ainda, o reforço dos poderes de inspecção e de cobrança coerciva e o aumento do pessoal afecto à inspecção para cerca de 30% do número total de recursos humanos da administração tributária⁴.

¹ Artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de Março.

² Até final de Outubro de 2011.

³ De acordo com um estudo sobre o impacto da crise financeira na dimensão da economia paralela nos países da OCDE, Portugal apresenta como estimativa 19,7% do PIB em 2010 (19,5% em 2009) – Friedrich Schneider – “The Influence of the economic crisis on shadow economy in Germany, Greece and other OECD-countries in 2010”.

⁴ Em 2010, a relação entre o número de inspectores (1.740) e o número total de efectivos da DGCI (10.170) foi de 17,1%. Este rácio era de 17,5% em 2009 quando a média dos países da OCDE era de 32,4% - Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2010).



3.3. Despesa

A CGE evidencia a despesa paga pela administração central, em mapas agregados por classificação orgânica, funcional e económica¹, bem como, de modo desenvolvido no tocante aos serviços integrados² e sintético relativamente a cada SFA³.

Nos dois pontos seguintes examina-se a execução da despesa face às dotações disponíveis e a sua evolução em relação ao ano anterior e, por último, avalia-se a fiabilidade e a comparabilidade dos valores, tendo em conta os princípios da unidade e universalidade, da especificação e da anualidade, consagrados pela Lei de Enquadramento Orçamental, bem como as alterações nos critérios de contabilização das despesas e nos universos dos organismos abrangidos.

3.3.1. Execução face ao Orçamento

No quadro seguinte, por Ministério, comparam-se as dotações finais do Orçamento dos serviços integrados e dos SFA, deduzidas de cativos, com a despesa processada por conta dessas dotações. A taxa de execução evidencia a parte da dotação disponível (dotação final deduzida de cativos) que foi efectivamente utilizada, assinalando-se a sombreado os Ministérios com taxa de execução inferior à média. Desse exame foram excluídas as seguintes despesas:

- ◆ *Passivos financeiros* – amortização de títulos de dívida pública e reembolso de empréstimos;
- ◆ *Activos financeiros em títulos*⁴ – por se tratar de aplicações de excedentes de tesouraria;
- ◆ *Transferências correntes e de capital de SFA* para SFA – por não constituírem uma despesa do subsector globalmente considerado;
- ◆ *Transferências de capital* para o FRDP para a aquisição de títulos de dívida pública (€ 1.500 M) – verba que corresponde a uma dotação criada no orçamento dos serviços integrados com contrapartida em receita de *passivos financeiros* para ser aplicada pelo Fundo na aquisição de títulos de dívida pública (Bilhetes do Tesouro), contabilizados como despesa em *activos financeiros, em títulos* que detinha no final do ano.

¹ Mapas II a IV e VII a IX.

² Mapa 17 – Desenvolvimento das despesas – Subsector Estado (ou seja, serviços integrados), incluindo a discriminação pelas classificações citadas, por fonte de financiamento, programa e medida.

³ Mapa 32 – Discriminação das receitas e das despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, que apresenta a despesa por classificação económica (ao nível da rubrica), distinguindo as despesas de funcionamento e investimento,

⁴ Abrange as aplicações financeiras em títulos de dívida pública, mas não em *acções e outras participações e unidades de participação*.

Quadro 13 – Comparação da despesa orçamentada com a executada, por Ministério – SI e SFA

(em milhões de euros)

Ministério	Serviços integrados				SFA			
	Dotação final	Cativos	Despesa paga		Dotação final	Cativos	Despesa paga	
			Valor	Tx exec. (a)			Valor	Tx exec. (a)
Encargos Gerais do Estado	3 184	2	3 174	99,8	235	2	196	84,1
Presidência do Conselho de Ministros	234	11	195	87,5	185	9	125	71,2
Negócios Estrangeiros	446	19	407	95,5	77	2	68	91,3
Finanças e Administração Pública	27 065	350	17 504	65,5	8 872	10	8 751	98,7
Defesa Nacional	2 582	186	2 258	94,2	167	5	143	88,4
Administração Interna	2 051	37	1 918	95,2	184	3	154	85,3
Justiça	1 601	22	1 407	89,1	982	39	593	62,9
Economia, Inovação e Desenvolvimento	180	20	144	90,0	1 797	30	1 181	66,8
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	649	56	473	79,7	1 530	51	1 007	68,0
Obras Públicas, Transporte e Comunicações	184	30	109	70,6	333	30	226	74,7
Ambiente e Ordenamento do Território	271	22	166	66,7	537	18	248	47,9
Trabalho e Solidariedade Social	7 850	8	7 823	99,8	1 155	64	808	74,1
Saúde	8 869	17	8 829	99,7	10 050	58	9 456	94,6
Educação	7 364	4	7 121	96,8	216	1	204	94,6
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 860	27	1 814	99,0	2 489	27	2 046	83,1
Cultura	181	11	143	83,9	95	5	70	78,6
Despesa, excluindo:	64 570	823	53 484	83,9	28 903	353	25 279	88,5
Passivos financeiros	122 193	0	113 927	93,2	1 075	0	819	76,2
Activos financeiros em títulos					3 865	0	3 493	90,4
Transferências correntes de SFA para SFA					4 561	1	4 489	98,4
Transferências de capital de SFA para SFA					109	7	95	92,9
Transferências de capital para o FRDP para aquisição de títulos de dívida pública	1 500	0	1 500	100,0	0	0	0	
Total da despesa	188 263	823	168 911	90,1	38 514	362	34 175	89,6

(a) Calculada em relação à dotação disponível (dotação final deduzida de cativos).

Nota: A sombreado, Ministérios com taxa de execução inferior à média, em cada subsector.

Fonte: SIGO - Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.

A despesa dos serviços integrados (excluindo *passivos financeiros* e *transferências de capital* para o FRDP para aquisição de títulos de dívida pública), ascendeu a € 53.484 M, correspondente a 83,9% da dotação disponível e a 84,5% do orçamento inicial¹. No tocante à despesa dos SFA, (excluindo, além dos *passivos financeiros*, os *activos financeiros em títulos*, e as *transferências* para o subsector), totalizou € 25.279 M, ou seja, 88,5% da dotação disponível e 98,3% do orçamento inicial. Conclui-se que o limite inicial global fixado foi suficiente para permitir as despesas pagas ao longo do ano, nos dois subsectores. As despesas com *passivos financeiros* ascenderam a € 113.927 M para os serviços integrados (93,2% da dotação final e 126,3% da dotação inicial) e € 819 M para os SFA (76,2% da dotação final e 237,4% da dotação inicial), concluindo-se que o movimento da dívida² foi, em ambos os subsectores, significativamente superior ao inicialmente previsto.

As taxas de execução mais baixas verificaram-se, ao nível dos serviços integrados, no Ministério das Finanças e Administração Pública (65,5%, salientando-se € 8.593 M de dotação disponível não utilizados no âmbito das Despesas Excepcionais³, e € 531 M no âmbito da Gestão da Dívida e da Tesouraria Pública) e no Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (66,7%, não

¹ Os valores iniciais do orçamento de cada subsector constam dos pontos 2.1 e 2.2.

² O movimento da dívida pública é analisado em pormenor no ponto 4 deste Parecer, para o qual se remete.

³ Com destaque para a Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira, dotada com € 8.543 M, que não teve execução.



utilizando € 57 M no âmbito dos Investimentos do Plano). Este Ministério foi também o que apresentou a taxa de execução mais baixa ao nível do subsector dos SFA (47,9%, com € 192 M não utilizados pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana), seguido dos Ministérios da Justiça (62,9%, onde o Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça não utilizou € 340 M) e da Economia (66,8%, não tendo sido utilizados pelo IAPMEI € 506 M).

3.3.2. Evolução da despesa paga por classificação económica

3.3.2.1. Serviços integrados

No quadro seguinte evidencia-se, por classificação económica, a despesa de 2009 e 2010, a sua variação e estrutura, e assinalam-se os factores que mais contribuíram para essa variação.

Para permitir a comparabilidade entre os dois anos, os valores efectivamente contabilizados em 2009 foram objecto de ajustamentos (evidenciados na coluna com essa designação) de modo a reflectir os procedimentos contabilísticos que foram seguidos em 2010, ao nível das contribuições para a CGA¹, dos encargos do Estado com os deficientes das Forças Armadas² e das *despesas de saúde* dos beneficiários da ADSE e dos subsistemas de saúde da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana³. Teve-se também em consideração a conversão de universidades em fundações reafectando as verbas que lhe foram destinadas de *transferências para a administração central* para *transferências* para outros subsectores⁴.

¹ A contribuição dos serviços integrados para a CGA (contabilizada, por cada um deles, em *despesas com pessoal*), passou de 7,5%, em 2009, para 15%, em 2010, diminuindo a “contribuição do Estado para a CGA” (contabilizada em *transferências correntes para SFA*, no orçamento do Ministério das Finanças).

² Em 2009, contrariamente a anos anteriores, os encargos do Estado com os Deficientes das Forças Armadas foram registados em *despesas com pessoal*. Em 2010 estas verbas voltaram a ser classificadas em *transferências correntes*, sendo este o procedimento adequado à sua natureza.

³ Em 2010, os subsistemas públicos de saúde, ADSE, Instituto de Acção Social das Forças Armadas e Serviços de Assistência na Doença da GNR e da PSP, deixaram de pagar aos organismos do SNS as despesas referentes aos seus beneficiários (que processavam a título de *despesas com pessoal*), passando a ficar tais montantes englobados nas transferências do orçamento dos serviços integrados para o SNS. Em 2010 (tendo-se optado por considerar em 2009 valores iguais) foram ainda pagas por esses subsistemas algumas importâncias por conta de *despesas com pessoal*.

⁴ No primeiro semestre de 2009, as verbas para as Universidades do Porto e de Aveiro, os respectivos serviços de acção social e o ISCTE, foram contabilizados como *transferências para SFA*, passando, a partir do segundo semestre, a ser classificadas como *transferências para instituições sem fins lucrativos*.

Quadro 14 – Evolução da despesa orçamental dos serviços integrados (2009-2010), por classificação económica

(em milhões de euros)

Classificação Económica	Execução				Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	2009 (contabilizado)	Ajustamentos	2009 (comparável)	2010	Valor	%	2009	2010
01 - Despesas com pessoal, das quais:	11 484,3	-101,0	11 383,3	11 383,3	-	-	22,5	21,3
<i>Remunerações certas e permanentes</i>	8 353,5		8 353,5	8 445,3	91,8	1,1	16,5	15,8
<i>Abonos variáveis ou eventuais</i>	554,4		554,4	531,9	-22,5	-4,1	1,1	1,0
<i>Segurança social, das quais:</i>	2 576,4	-101,0	2 475,4	2 406,1	-69,4	-2,8	4,9	4,5
Contribuições dos serviços integrados para a CGA	560,7	560,7	1 121,3	1 062,1	-59,2	-5,3		
Encargos do Estado com os Deficientes das Forças Armadas	238,7	-238,7	-	-	-	-		
ADSE - encargos com saúde pagos ao SNS e rede nacional de cuidados continuados	422,6	-372,7	50,0	50,0	-			
PSP e GNR - encargos com saúde pagos a entidades públicas	52,7	-50,2	2,4	2,4	-			
02 - Aquisição de bens e serviços	1 391,0		1 391,0	1 357,0	-33,9	-2,4	2,7	2,5
03 - Juros e outros encargos	5 006,7		5 006,7	4 971,7	-35,0	-0,7	9,9	9,3
04 - Transferências correntes, das quais:	25 954,9	101,0	26 055,9	27 755,7	1 699,8	6,5	51,5	51,9
<i>Administração central, das quais, para:</i>	14 306,5	-3,8	14 302,7	14 981,5	678,8	4,7	28,3	27,2
CGA – contribuição financeira do Estado (em 2009 inclui o adicional ao IVA)	3 980,9	-560,7	3 420,2	3 749,9	329,7	9,6		
Universidades convertidas em fundações	104,8	-104,8	-	-	-			
Universidades e politécnicos	903,4		903,4	1 006,7	103,2			
Instituto de Gestão Financeira e Infraestruturas da Justiça, transferido pela Secretaria-Geral do Ministério	40,0		40,0	124,3	84,3			
Encargos do Estado com os Deficientes das Forças Armadas	-	238,7	238,7	262,8	24,1			
Serviço Nacional de Saúde	8 200,4	422,9	8 623,3	8 698,7	75,4			
Instituto de Financiamento da Agricultura e das Pescas	77,4		77,4	152,3	74,9			
Assembleia da República	160,7		160,7	89,7	-71,0			
<i>Administração regional e local</i>	1 931,9		1 931,9	1 974,1	42,2	3,8	3,7	3,6
<i>Segurança Social (em 2009 inclui o adicional ao IVA)</i>	7 039,8		7 039,8	7 759,5	719,7	13,9	14,5	14,1
<i>Outros subsectores, das quais:</i>	2 676,8	104,8	2 781,5	3 040,7	259,1	5,5	5,7	5,5
Instituições sem fins lucrativos	199,2	104,8	304,0	333,1	29,1			
Contribuição financeira para a União Europeia	1 621,2		1 621,2	1 714,0	92,8			
Famílias	196,7		196,7	280,1	83,4			
05 - Subsídios, dos quais:	785,4		785,4	698,8	-86,6	-11,0	1,6	1,3
Bonificação de juros à habitação	213,5		213,5	120,3	-93,2			
Convergência do tarifário eléctrico (regiões autónomas)	70,4		70,4	0,0	-70,4			
Sector transportes, comunicação social e comunicações	421,5		421,5	461,2	39,7			
Painéis solares	29,4		29,4	64,7	35,4			
06 - Outras Despesas Correntes	397,3		397,3	407,2	9,9	2,5	0,8	0,8
Total de despesas correntes	45 019,6		45 019,6	46 573,8	1 554,2	3,5	89,0	87,1
07 - Aquisição de Bens de Capital, dos quais	649,6		649,6	1 505,7	856,1	131,8	1,3	2,8
Submarinos	-		-	1 001,0	1 001,0			
Outros investimentos militares	314,5		314,5	257,0	-57,5			
08 - Transferências de Capital ^(a)	3 086,6		3 086,6	3 200,2	113,6	3,7	6,1	6,0
<i>Administração Central ^(a)</i>	1 371,8		1 371,8	1 464,6	92,9	2,7	2,7	2,7
Fundo de Regularização da Dívida Pública	-		-	730,8	730,8			
Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação	459,8		459,8	40,2	-419,6	0,9		
IAPMEI	340,8		340,8	285,8	-55,1			
<i>Administração regional e local</i>	1 444,6		1 444,6	1 453,4	8,8	2,9	2,7	2,6
<i>Segurança Social</i>	10,6		10,6	4,0	-6,6	0,0	0,0	0,0
<i>Outros subsectores, das quais:</i>	259,7		259,7	278,2	18,5	0,5	0,5	0,5
Reequilíbrio financeiro da Metro do Sul do Tejo	81,1		81,1	-	-81,1			
Reequilíbrio financeiro da Ascendi	-		-	150,7	150,7			

(...)



Luc
Dr.
Thomaz
A

(...)
(em milhões de euros)

Classificação Económica	Execução				Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	2009 (contabilizado)	Ajustamentos	2009 (comparável)	2010	Valor	%	2009	2010
09 - Activos Financeiros, dos quais:	1 827,0		1 827,0	2 188,1	361,2	19,8	3,6	4,1
Empréstimo à Grécia	-		-	547,5	547,5			
Execução de garantias (BPP)	-		-	451,0	451,0			
Aumento capital CGD	1 000,0		1 000,0	550,0	-450,0			
Empréstimos de médio e longo prazos à administração local e regional	201,6		201,6	64,2	-137,4			
Empréstimos de curto prazo a entidades públicas	175,6		175,6	74,8	-100,8			
Unidades de participação no Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS	-		-	50,0	50,0			
11 - Outras despesas de capital	17,4		17,4	16,6	-0,9	-4,9	0,0	0,0
Total despesa capital efectiva	5 580,6		5 580,6	6 910,6	1 330,0	23,8	11,0	12,9
DESPESA, excluindo:	50 600,2		50 600,2	53 484,4	2 884,2	5,7	100,0	100,0
10 - Passivos Financeiros	72 162,7		72 162,7	113 927,1	41 764,4	57,9		
Transferências de capital para o FRDP para aquisição de títulos de dívida pública	-		-	1 500,0	1 500,0			
TOTAL DA DESPESA	122 762,9		122 762,9	168 911,5	46 148,6	37,6		

(a) Não inclui as transferências de capital para o FRDP para aquisição de títulos de dívida pública.

Fonte: SIGO - Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.

Na análise que se segue excluem-se os *passivos financeiros*¹ e *transferências de capital* para o FRDP para aquisição de títulos de dívida pública.

A despesa aumentou € 2.884,2 M (5,7%), resultante do crescimento das despesas correntes em € 1.554,2 M (3,5%) e das despesas de capital em € 1.330,0 M (23,8%).

Na estrutura da despesa, em 2010 as despesas correntes registaram uma quebra de 1,9 pontos percentuais em relação a 2009, verificando-se a variação contrária nas despesas de capital. Note-se que as despesas correntes representam 87,1% das despesas devido, essencialmente, ao peso das *transferências correntes* (51,9%, dos quais 46,2% para administrações públicas) e das *despesas com pessoal* (21,3%).

Considerando a despesa e os ajustamentos aos valores de 2009 que constam do quadro anterior, registaram maior crescimento os seguintes agrupamentos económicos:

- ♦ As *transferências correntes* totalizaram € 27.755,7 M, um acréscimo de € 1.139,2 M (4,3%), com destaque para o aumento das *transferências para a segurança social* (€ +719,7 M), para as universidades e politécnicos (€ +103,2 M), para o Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça (€ +84,3 M, através da Secretaria-Geral do Ministério), para o Serviço Nacional de Saúde (€ +75,4 M), para o IFAP (€ +74,9 M), a *contribuição financeira para a União Europeia* (€ +92,8 M) e para as *famílias* (€ +83,4 M). Em sentido contrário refira-se a redução das *transferências* para a Caixa Geral de Aposentações (€ -230,9 M), influenciada pelo aumento da taxa de contribuição dos serviços integrados de 7,5% em 2009 para 15% em 2010,

¹ A evolução dos *passivos financeiros* é analisada no ponto 4 do presente Parecer.

que diminuiu as necessidades de financiamento deste organismo por via da contribuição financeira do Estado¹) e para a Assembleia da República (€ -71,0 M);

- ◆ A aquisição de bens de capital ascendeu a € 1.505,7 M, um crescimento de € 856,1 M (131,8%), salientando-se o pagamento de dois submarinos em 2010 (€ 1.001,0 M) e a redução de outros investimentos militares (em € 57,5 M).
- ◆ A despesa em activos financeiros ascendeu a € 2.188,1 M, um acréscimo de € 361,2 M (19,8%), destacando-se, em 2010, o pagamento de € 547,5 M por conta do empréstimo à Grécia², a execução de garantias relativas ao Banco Privado Português (€ 451,0 M) e a aquisição de unidades de participação no Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS (€ 50,0 M), operações sem correspondência no ano anterior. Em relação às despesas de 2009, foram mais significativas as reduções nos aumentos de capital da Caixa Geral de Depósitos (€ -450,0 M), nos empréstimos de médio e longo prazos à administração local e regional (€ -137,4 M) e nos empréstimos de curto prazo a entidades públicas (€ -100,8 M).
- ◆ As transferências de capital ascenderam a € 3.200,2 M, um aumento de € 113,6 M (3,7%), com destaque para as destinadas à administração central que cresceram € 92,9 M (2,7%), influenciadas pelas transferências para o Fundo de Regularização de Dívida Pública relativas ao produto de reprivatizações (€ 730,8 M) e pela redução das verbas transferidas para o Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação (em € 419,6 M) e para o IAPMEI (em € 55,1 M). As transferências de capital para fora das administrações públicas aumentaram € 18,5 M (7,1%), sendo de destacar as transferências para o reequilíbrio financeiro da Metro do Sul do Tejo em 2009 (€ 81,1 M) e da Ascendi em 2010 (€ 150,7 M), e sem termo de comparação em 2010 e 2009, respectivamente.

A redução de despesa, tendo em conta os ajustamentos efectuados, teve maior impacto nos subsídios. Este agrupamento registou € 698,8 M, uma diminuição de € 86,6 M (-11,0%) em relação ao ano anterior, para a qual contribuíram os pagamentos efectuados pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças com uma diminuição de € 90,6 M (uma quebra de € 94,4 M ao nível da Bonificação de Juros, dos quais € 93,2 M relativos à habitação, e um aumento de € 3,8 M nos Subsídios e Indemnizações Compensatórias).

Com os ajustamentos em 2009 evidenciados no quadro, o total das despesas com pessoal, manteve-se nos € 11.383 M, mas com variações nas suas componentes. Destacam-se, as remunerações certas e permanentes que cresceram € 91,8 M (1,1%), devido a aumentos verificados no Ministério da Defesa Nacional (€ +75,1 M), no Ministério da Administração Interna (€ +31,8 M, salientando-se os acréscimos de despesa na GNR, em € 23,2 M, e na PSP, em € 9,5 M), na Presidência do Conselho de Ministros (€ +8,4 M), no Ministério da Educação (€ +6,3 M), no Ministério da Justiça (€ +1,6 M) e no Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€ +0,01 M); os restantes ministérios apresentaram redução de despesa neste subagrupamento, no valor global de € 31,4 M.

¹ Verba inscrita no capítulo Protecção Social do Ministério das Finanças e Administração Pública, destinada ao reequilíbrio financeiro da CGA.

² No início de 2011 foi paga a segunda parcela do empréstimo (€ 554,8 M), perfazendo € 1.102,3 M.



3.3.2.2. Serviços e fundos autónomos

No quadro seguinte, para o subsector dos serviços e fundos autónomos (SFA), evidencia-se a execução orçamental de 2010 e a sua evolução em relação ao ano anterior.

Note-se que a correcção dos valores depende da fiabilidade da informação registada, pelo respectivo organismo, no sistema SIGO/SFA, do qual são extraídos os dados da CGE. Em 2010, por não terem introduzido atempadamente os valores das suas contas de gerência, foram utilizados na CGE os valores provisórios de dois organismos (INFARMED e UMIC), em relação aos quais a despesa está subavaliada em € 156,2 M, face aos valores que constam das respectivas contas de gerência apresentadas ao Tribunal.

Quanto às alterações na composição do universo dos SFA, ao longo de 2010 registou-se a saída de três hospitais¹, a inclusão da execução orçamental da Assembleia da República², de organismos que anteriormente constavam do subsector dos serviços integrados³, de novos organismos⁴ e reorganização das faculdades e institutos da Universidade de Lisboa.

Por ser relevante para a análise comparativa entre os dois anos, relembra-se a saída, ao longo de 2009, de quatro hospitais (empresarializados), de três instituições do ensino superior (convertidas em fundação, incluindo as respectivas faculdades e serviços sociais), de 28 centros de formação profissional (convertidos em associação pública) e do Arsenal do Alfeite (convertido em sociedade anónima), mas que ainda executaram despesas nesse ano integrando o subsector SFA.

Assim, o quadro considera as despesas efectivamente contabilizadas em 2009 e em 2010, isto é, sem excluir a execução dos organismos que deixaram de integrar o subsector, salientando-se, contudo, o impacto da variação do universo sempre que relevante. Nos agrupamentos de classificação económica identificam-se as entidades com maior peso nas variações mais significativas da despesa.

¹ Hospitais empresarializados (Hospital Curry Cabral, Hospital Amato Lusitano e Hospital do Litoral Alentejano).

² Em anos anteriores a execução orçamental deste Órgão integrava a CGE apenas em mapa autónomo.

³ Instituto Camões e Instituto de Infraestruturas Rodoviárias.

⁴ Autoridades metropolitanas de transportes de Lisboa e do Porto, do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, da UL - Centro de Recursos Comuns e Serviços Partilhados, Escola Portuguesa de Dili, Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade, Fundo de Protecção dos Recursos Hídricos e ACIDI, IP - Gestor do Programa Escolhas.

Quadro 15 – Evolução da despesa orçamental dos SFA (2009-2010), por classificação económica

(em milhões de euros)

Classificação económica	Execução		Variação		Estrutura	
	2009	2010	Valor	%	2009	2010
01 - Despesas com pessoal, das quais:	3 277,1	3 097,2	-179,9	-5,5	12,8	12,3
Hospitais empresarializados e parcerias público privadas	144,3	14,3	-129,9	-90,1		
Universidades convertidas em fundação	110,2		-110,2	-100,0		
Arsenal do Alfeite, convertido em sociedade anónima	15,3		-15,3	-100,0		
Universidades, institutos superiores e politécnicos, escolas superiores	1 102,2	1 152,3	50,1	4,5		
Assembleia da República		47,7	47,7			
Centros de formação profissional convertidos em associação pública	6,1		-6,1	-100,0		
02 - Aquisição de bens e serviços, das quais:	8 160,9	9 042,9	882,0	10,8	31,9	35,8
Administração Central do Sistema de Saúde	3 863,4	4 588,5	725,1	18,8		
Administrações regionais de saúde	2 846,0	3 111,3	265,3	9,3		
Hospitais empresarializados e parcerias público privadas	112,2	45,4	-66,9	-59,6		
Universidades convertidas em fundação, centros de formação profissional convertidos em associação e Arsenal do Alfeite	36,1		-36,1	-100,0		
Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça	141,3	82,3	-59,0	-41,8		
Universidades, institutos superiores e politécnicos, escolas superiores	246,9	269,8	22,9	9,3		
Assembleia da República		15,9	15,9	-		
03 - Juros e outros encargos	11,3	13,9	2,6	23,3	0,0	0,1
04 - Transferências correntes (excepto para SFA), das quais para:	10 046,6	10 369,0	322,4	3,2	39,2	41,0
<i>Administrações públicas (excepto para SFA)</i>	919,8	802,7	-117,1	3,6	3,2	2,7
Do Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça para serviços integrados	553,4	451,9	-101,6	-18,4		
<i>Outros subsectores, dos quais transferências:</i>	9 126,8	9 566,3	439,5	4,8	35,7	37,8
da CGA para famílias	8 122,0	8 455,1	333,1	4,1		
do IFAP para famílias	175,1	256,9	81,8	46,7		
do Instituto Camões para o resto do mundo	0,0	34,7	34,7	-		
05 - Subsídios, dos quais:	1 217,2	585,2	-632,0	-51,9	4,8	2,3
do IFAP	790,0	109,9	-680,0	-86,1		
da Assembleia da República para instituições sem fins lucrativos	0,0	62,6	62,6	-		
06 - Outras despesas correntes	58,3	65,4	7,1	12,2	0,2	0,3
Despesas correntes, excepto transferências para SFA	22 771,4	23 173,6	402,2	1,8	89,0	91,7
07 - Aquisição de bens de capital, dos quais:	353,6	322,5	-31,1	-8,8	1,4	1,3
08 - Transferências de capital (excepto para SFA), das quais para:	1 625,6	863,5	-762,1	-46,9	6,4	3,4
<i>Administrações públicas (excepto para SFA)</i>	202,1	130,3	-71,8	-35,5	0,8	0,5
do IFAP para a administração local	60,3	0,6	-59,8	-99,1		
<i>Outros subsectores, dos quais transferências:</i>	1 423,5	733,2	-690,3	-48,5	5,6	2,9
do Gabinete de Gestão Financeira para a Parque Escolar	281,8	52,3	-229,4	-81,4		
da ACSS para empresas públicas	75,0	0,0	-75,0	-100,0		
do IAPMEI para sociedades e quase sociedades não financeiras	351,1	53,0	-298,2	-84,9		
do IAPMEI para instituições sem fins lucrativos	50,3	6,9	-43,3	-86,2		
09 - Activos Financeiros, excepto títulos, dos quais	845,1	898,9	53,8	6,4	3,3	3,6
IAPMEI	580,9	689,0	108,1	18,6		
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	83,6	49,3	-34,3	-41,0		
11 - Outras Despesas de Capital	4,1	20,7	16,7	411,4	0,0	0,1
Despesas de capital, excluindo transferências para SFA, títulos e passivos financeiros	2 828,3	2 105,6	-722,7	-25,6	11,0	8,3

(...)



(...)
(em milhões de euros)

Classificação económica	Execução		Variação		Estrutura	
	2009	2010	Valor	%	2009	2010
DESPESA, excluindo:	25 599,7	25 279,2	-320,5	-1,3	100,0	100,0
09 - Activos financeiros em títulos, dos quais:	258,5	3 493,1	3 234,6	1 251,2		
FRDP	10,2	1 503,0	1 492,8	...		
Caixa Geral de Aposentações	158,6	1 819,8	1 661,2	1 047,5		
Fundo Português do Carbono	0,0	40,0	40,0	-		
Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial	0,0	25,7	25,7	-		
10 - Passivos financeiros, dos quais:	243,4	819,1	575,7	236,5		
FRDP	0,2	730,9	730,7	...		
Caixa Geral de Aposentações	192,2	74,8	-117,4	-61,1		
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	48,0	11,1	-36,9	-76,8		
Transferências correntes para SFA	4 379,9	4 489,2	109,3	2,5	14,4	15,0
Transferências de capital para SFA	343,2	94,6	-248,6	-72,4	1,1	0,3
TOTAL DA DESPESA	30 824,7	34 175,3	3 350,5	10,9		

Fonte: SIGO - Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.

Conforme se evidencia, a despesa dos SFA, (excluindo *passivos financeiros, activos financeiros em títulos e transferências intrassectoriais*), atingiu os € 25.279,2 M, uma redução de € 320,5 M (-1,3%) em relação ao ano anterior.

As *transferências* no subsector totalizaram € 4.583,8 M, uma diminuição de € 139,2 M face a 2009. Porém, as *transferências correntes para SFA* aumentaram € 109,3 M, dos quais € 90,5 M nas efectuadas pela Administração Central do Sistema de Saúde e as *transferências de capital para SFA* diminuíram € 248,6 M¹.

Os *activos financeiros em títulos* ascenderam a € 3.493,1 M, um acréscimo de € 3.234,6 M (1.251,2%), registando-se os aumentos mais significativos nos adquiridos pelo FRDP (€ +1.492,8 M), pela Caixa Geral de Aposentações (€ +1.661,2 M), pelo Fundo Português do Carbono (€ +40,0 M) e pelo Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (€ +25,7 M).

Os *passivos financeiros* totalizaram € 819,1 M, um crescimento de € 575,7 M (236,5%), essencialmente em resultado do aumento verificado no FRDP (€ 730,7 M, maioritariamente relativos à amortização de *títulos de curto prazo / administração pública central – Estado*) e das reduções da Caixa Geral de Aposentações e do Instituto de Habitação e da Reabilitação Urbana (respectivamente, € 117,4 M e € 36,9 M, essencialmente pelo reembolso de *empréstimos a curto prazo/sociedades financeiras – bancos e outras instituições financeiras*).

Na estrutura da despesa (excluindo os *passivos financeiros, os activos financeiros em títulos e as transferências intrassectoriais*) destaca-se o peso das despesas correntes que ascendeu a 91,7% do total, um aumento de 2,7 pontos percentuais, essencialmente devido ao aumento do peso da *aquisição de bens e serviços* (de 31,9% em 2009 para 35,8%, salientando-se o acréscimo registado pela Administração Central do Sistema de Saúde, em € 725,1 M, e pelas administrações regionais de saúde, em € 265,3 M) e das *transferências correntes* (de 39,2% em 2009 para 41,0% em 2010, evidenciando-se o aumento da despesa da Caixa Geral de Aposentações *para as famílias*, em € 333,1 M).

¹ Para esta diminuição relevam € 177,8 M que correspondem à classificação incorrecta, em 2009, das transferências efectuadas pelo Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação para a Fundação para as Comunicações Móveis, uma vez que não integrava o subsector dos SFA. Destaca-se também a redução das *transferências de capital* para SFA pagas pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (€ -26,8 M) e pelo IAPMEI (€ -24,4 M).

Registaram, ainda, aumentos significativos as despesas em:

- ◆ *Aquisição de bens e serviços*, que totalizaram € 9.042,9 M, com um aumento de € 822,0 M (10,8%) em relação ao ano anterior. Os serviços tutelados pelo Ministério da Saúde registaram o maior crescimento (€ 922,4 M, sendo a Administração Central do Sistema de Saúde responsável pelo aumento de € 725,1 M e as administrações regionais de saúde pelo de € 265,3 M; nos hospitais empresarializados ou em regime de parceria publico-privada a execução registada na CGE diminuiu € 66,9 M), seguidos dos inscritos no departamento ministerial Encargos Gerais do Estado (€ +15,8 M, correspondendo € 15,9 M à execução da Assembleia da República). As maiores diminuições ocorreram nos organismos tutelados pelo Ministério da Justiça (€ -59,7 M, dos quais € 59,0 M nos pagamentos do Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça)¹.
- ◆ *Transferências correntes* para fora das administrações públicas, que ascenderam a € 9.566,3 M, com um aumento de € 439,5 M (4,8%). Destaca-se o crescimento das *transferências para as famílias* (€ 387,8 M, dos quais € 333,1 M de pensões e abonos pagos pela Caixa Geral de Aposentações e € 81,8 M pagos pelo IFAP) e *para o resto do mundo* (€ 43,5 M, dos quais € 37,4 M relativos ao Instituto Camões que em 2009 pertencia aos serviços integrados).
- ◆ *Activos financeiros* (excluindo títulos), que totalizaram € 898,9 M, com um crescimento de € 53,8 M (6,4%) em relação ao ano anterior. Contribuíram maioritariamente para este resultado o IAPMEI, com um aumento de € 108,1 M (destacando-se a subida na concessão de empréstimos a médio e longo prazos a sociedades e quase sociedades não financeiras / privadas em € 77,4 M e na aquisição de unidades de participação em sociedades financeiras – bancos e outras instituições financeiras em € 56,4 M e na diminuição das aquisições de acções e outras participações de sociedades financeiras – bancos e outras instituições financeiras em € 18,8 M) e o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, com uma diminuição de € 34,3 M (salientando-se a quebra de € 40,0 M na concessão de empréstimos a médio e longo prazos a sociedades e quase sociedades não financeiras / privadas e no aumento de € 11,5 M de empréstimos a médio e longo prazos a sociedades e quase sociedades não financeiras / públicas).

A redução da despesa foi mais significativa ao nível de:

- ◆ *Transferências de capital* para fora das administrações públicas, que ascenderam a € 733,2 M, uma diminuição de € 690,3 M (-48,5%) em relação a 2009. Salientam-se as quebras nas verbas pagas pelo IAPMEI² (€ -340,3 M, dos quais € 154,8 M para sociedades e quase sociedades não financeiras / públicas, € 143,4 M para sociedades e quase sociedades não financeiras / privadas e € 43,3 M para instituições sem fins lucrativos), pelo Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação (€ -229,4 M à Parque Escolar) e pela Administração Central do Sistema de Saúde (€ -78,9 M, dos quais € 75,0 M a sociedades e quase sociedades não financeiras / públicas).
- ◆ *Subsídios*, que totalizaram € 585,2 M, com uma quebra de € 632,0 M (-51,9%) relativamente ao ano anterior. Destaca-se a diminuição de € 680,0 M nos subsídios pagos pelo IFAP³ (essencialmente às famílias, € -458,4 M, e às sociedades e quase sociedades não financeiras

¹ No Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior a despesa reduziu-se em € 6,1 M, influenciada pela diminuição de € 27,6 M na execução registada na CGE pelas instituições do ensino superior convertidas em fundação, constatando-se que as que se mantiveram no subsector aumentaram a respectiva despesa em € 22,9 M.

² Influenciada pela alteração de critérios de contabilização das verbas comunitárias de sistemas de incentivos sem contrapartida nacional, que passaram a ser consideradas operações extra-orçamentais (cfr. ponto 8.2).

³ *Idem* (cfr. ponto 8.2).



privadas, € -221,6 M) e, em sentido inverso, o efeito da inclusão da Assembleia da República no subsector dos SFA em 2010, com uma despesa de € 62,6 M em *subsídios a instituições sem fins lucrativos*.

- ◆ *Despesas com pessoal*, no montante de € 3.097,2 M, com uma diminuição de € 179,9 M (-5,5%). As principais variações neste agrupamento devem-se essencialmente a alterações no universo do subsector, designadamente à saída de hospitais (empresarializados ou em regime de parceria publico-privada: € -129,9 M), de instituições do ensino superior (convertidas em fundação: € -110,2 M), do Arsenal do Alfeite (transformado em sociedade anónima: € -15,3 M) e dos centros de formação profissional (convertidos em associação pública: € -6,1 M). Em sentido inverso foi integrada a execução orçamental da Assembleia da República (que ascendeu a € 47,7 M). Excluindo essas alterações de universo, as *despesas com pessoal* aumentaram € 33,9 M, destacando-se o aumento de € 51,6 M no Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (€ 50,1 M no conjunto das instituições do ensino superior que se mantiveram no subsector) e a redução de € 26,7 M no Ministério da Saúde (€ 22,4 M no Centro Hospitalar Oeste Norte¹).
- ◆ *Transferências correntes* para administrações públicas, excepto SFA, no montante de € 802,7 M, com uma redução de € 117,1 M (-12,7%) em relação a 2009, ocorrendo as maiores diminuições nas *transferências para o Estado* (€ 101,7 M, com destaque para € 101,6 M nas processadas pelo Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça²).

3.3.3. Reservas quanto à fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental

3.3.3.1. Reservas quanto à universalidade da despesa

Em cumprimento da Lei de Enquadramento Orçamental, a CGE deve integrar todas as despesas dos serviços integrados e dos SFA. Na Conta de 2010 e no que refere às entidades abrangidas constatou-se que:

- ◆ Continuou a não discriminar a despesa dos órgãos independentes que funcionam junto da Assembleia da República³: as verbas destinadas ao funcionamento destas entidades foram transferidas, do orçamento dos serviços integrados, para a Assembleia da República e, no orçamento desta entidade, foram classificadas como receita e despesa extra-orçamental. Note-se que em 2011 a execução destes órgãos passou a ser, correctamente, incluída na despesa dos serviços integrados;

¹ Criado pela Portaria n.º 83/2009, de 22 de Janeiro, inclui, nesse ano, 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.

² Com destaque para a diminuição nas transferências para a Direcção-Geral da Administração da Justiça (em € 87,3 M), para a Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (€ 33,8 M) e para a Secretaria-Geral (€ 21,1 M, essencialmente no âmbito do Subsistema de Saúde da Justiça). Em sentido inverso salienta-se o aumento das transferências para as magistraturas (€ 36,4 M).

³ Comissão Nacional de Eleições, Comissão Nacional de Protecção de Dados, Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos e Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida.

- ◆ Continuou a não incluir a despesa do Fundo de Renda Vitalícia, do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde e do Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores¹;
- ◆ A execução orçamental do INFARMED e da UMIC é provisória, o primeiro porque não efectuou o reporte da sua conta de gerência no sistema do qual são extraídos os valores da CGE e o segundo por esse reporte ser incompleto. Comparando as respectivas despesas que constam da CGE com as que constam das contas de gerência daquelas entidades entregues ao Tribunal, constata-se que faltam na CGE € 156,2 M, essencialmente relativos ao INFARMED. Por outro lado, a conta de gerência deste organismo apresenta € 175,0 M de *activos financeiros/ unidades de participação/ administração pública central – serviços e fundos autónomos*, relativos à aquisição de unidades de participação do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde, classificação que não é adequada, uma vez que este Fundo não integra, ainda, o subsector dos SFA.

Estas situações afectam o rigor da CGE, devendo ser objecto de correcção.

3.3.3.2. Encargos assumidos e não pagos; valor da despesa na óptica do acréscimo

A despesa registada na CGE corresponde aos pagamentos efectuados deduzidos das reposições abatidas nos pagamentos, podendo diferir, com significado, da despesa segundo o princípio da especialização (acrécimo), uma vez que inclui o pagamento de despesas contraídas em anos anteriores e não abrange encargos assumidos e não pagos (EANP). O Relatório da CGE apresenta informação de fonte extra-orçamental sobre estes encargos, não estando, no entanto, assegurada a fiabilidade e integralidade destes dados² e sem distinguir os EANP vencidos dos vincendos³. No final de 2010 os EANP⁴ da administração central ascendiam a € 1.271,7 M, um aumento de € 182,1 M (14,3%) em relação ao ano transacto.

No quadro seguinte apura-se, para os subsectores dos serviços integrados e SFA e por departamento ministerial, o valor aproximado da despesa na óptica do acréscimo. Consegue-se isso adicionando à despesa paga que consta da CGE o aumento dos EANP em 2010⁵.

¹ Cfr. Parecer sobre a CGE/2009, Volume II, ponto 3.1.1.

² Quanto à integralidade, constatou-se que 28 serviços não finalizaram o reporte, pelo que eventuais encargos por eles assumidos e não pagos não são incluídos. Em matéria de fiabilidade, o acompanhamento feito em anos anteriores por controladores financeiros e por auditorias da Inspecção-Geral de Finanças, no âmbito do cálculo do prazo médio de pagamentos, evidenciaram limitações ao apuramento dos EANP (cfr. Pareceres sobre as CGE de 2008 e 2009).

³ Em 2011 passou a distinguir-se “atrasos no pagamento”.

⁴ Os encargos assumidos, na óptica da dívida não financeira são analisados no ponto 4.2 deste Parecer, para onde se remete.

⁵ Variação dos EANP entre o saldo inicial de 2011 e o de 2010, para todos os serviços com reporte finalizado em 2010. Este ajustamento permite excluir da despesa os encargos assumidos em anos anteriores e adicionar os assumidos no ano que estavam por pagar no final de 2010. Note-se que alguns serviços com reporte finalizado no final de 2009 não estavam nessa situação no fim de 2010, pelo que a verba excluída (€ 131,9 M para serviços integrados e € 866,4 M para SFA incluindo SNS) é inferior aos EANP de 2009 (€ 182,1 M e 907,5 M, respectivamente).



Quadro 16 – Despesa dos SI e SFA, por orgânica

(em milhões de euros)

Ministério	Serviços integrados				SFA			
	Dotação final	Despesa paga	Aumento EANP	Despesa com EANP	Dotação final	Despesa paga	Aumento EANP	Despesa com EANP
Encargos Gerais do Estado	3 184	3 174	0	3 175	235	196	0	196
Presidência do Conselho de Ministros	234	195	0	195	185	125	0	125
Negócios Estrangeiros	446	407	30	437	77	68	0	69
Finanças e Administração Pública	27 065	17 504	36	17 539	8 872	8 751	1	8 753
Defesa Nacional	2 582	2 258	3	2 261	167	143	-52	91
Administração Interna	2 051	1 918	19	1 938	184	154	8	162
Justiça	1 601	1 407	62	1 469	982	593	53	647
Economia, Inovação e Desenvolvimento	180	144	0	144	1 797	1 181	2	1 183
Agricultura, do Desenvol. Rural e das Pescas	649	473	1	474	1 530	1 007	0	1 007
Obras Públicas, Transporte e Comunicações	184	109	0	109	333	226	2	228
Ambiente e do Ordenamento do Território	271	166	0	166	537	248	2	250
Trabalho e solidariedade social	7 850	7 823	0	7 823	1 155	808	0	809
Saúde	8 869	8 829	1	8 829	10 050	9 456	89	9 546
Educação	7 364	7 121	16	7 137	216	204	0	204
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1 860	1 814	0	1 814	2 489	2 046	-3	2 043
Cultura	181	143	0	143	95	70	2	73
Despesa, excluindo:	64 570	53 484	168	53 652	28 903	25 279	106	25 385
Passivos financeiros	122 193	113 927		113 927	1 075	819		819
Activos financeiros em títulos					3 865	3 493		3 493
Transferências correntes de SFA para SFA					4 561	4 489		4 489
Transferências de capital de SFA para SFA					109	95		95
Transferências de capital para o FRDP para aquisição de títulos de dívida pública	1 500	1 500		1 500				
Total da despesa	188 263	168 911	168	169 079	38 514	34 175	106	34 281

Fonte: SIGO - Sistema de Informação para a Gestão Orçamental (despesa paga); ficheiro facultado pela DGO (EANP).

Para efeitos de análise, exclui-se da despesa os agregados já referidos nos pontos anteriores e explicitados no quadro anterior.

Nos serviços integrados, a despesa incluindo o aumento de EANP, totalizou € 53.652 M, ou seja mais € 168 M do que a despesa paga registada na CGE, enquanto no subsector dos SFA atingiu os € 25.385 M, mais € 106,0 M.

Os Ministérios que apresentaram maior aumento de EANP e onde, conseqüentemente, mais aumentou a despesa, na óptica do acréscimo, relativamente aos valores registados na CGE, foram:

- ◆ No subsector dos serviços integrados, o Ministério da Justiça (€ +62,2 M), dos quais € 22,3 M no subsistema de saúde da Justiça e € 20,0 M na Direcção-Geral da Administração da Justiça;
- ◆ No subsector dos SFA, o Ministério da Saúde (€ +89,2 M, essencialmente no âmbito do Serviço Nacional de Saúde) e o Ministério da Justiça (€ 53,2 M, essencialmente relativas ao Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça). Neste subsector deve assinalar-se que no Ministério da Defesa Nacional se verificou uma diminuição dos EANP em 31/12/2010, face à data homóloga de 2009, em € 52,1 M (destacando-se o Instituto de Acção Social das Forças Armadas com uma redução de € 41,6 M). Esta redução tem como consequência uma diminuição de igual montante da despesa apurada na óptica do acréscimo.

3.3.3.3. Prazo médio de pagamentos

O Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH)¹, criado em 2008 com o objectivo de reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas, fixou metas para a redução desses prazos e os correspondentes incentivos, bem como a monitorização e publicitação de indicadores sobre a sua evolução.

A avaliação do grau de cumprimento deste objectivo é feita anualmente, com base na variação homóloga do prazo médio de pagamento (PMP) registado no final do 4.º trimestre do ano, sendo objecto de divulgação. Em Abril de 2011 foram divulgados os dados de 2010² dos organismos da administração central, excepto no que se refere ao PMP de serviços ligados a órgãos de soberania ou à defesa e segurança nacionais³ e a dez entidades que não efectuaram o reporte da informação necessária a esse apuramento.

O Programa Pagar a Tempo e Horas não prevê excepções na divulgação do prazo médio de pagamento praticado por entidades públicas, pelo que não se justifica a opção de não divulgação desse prazo para os organismos que prestaram a informação.

A DGO, na sua resposta, refere que a “(...) partir de 5 de Outubro de 2011 passaram-se a publicar os resultados dos EANP de todos os organismos da Administração Central na Síntese da Execução Orçamental, disponibilizada online pela DGO (...)”. Analisada essa publicação, constata-se que agrega, por ministério, o valor dos encargos assumidos e não pagos. Não desvalorizando a importância da informação prestada, observa-se que não corresponde à divulgação individualizada do PMP dos organismos acima referidos.

Relativamente aos dados divulgados, o PMP ponderado da administração directa e indirecta do Estado no final de 2010 era de 52 dias (uma aumento de 8 dias, em relação aos dados relativos ao fim de 2009, divulgados em Abril de 2010). Quanto ao objectivo fixado para o PMP de 2010⁴, constatou-se que foi superado por 305 (76,4%) dos serviços, cumprido por 26 (6,5%) e não cumprido por 68 (17,0%). O PMP, no final do ano, era igual ou superior a 40 dias para 77 serviços, e o mais elevado era de 389 dias (piorou 130 dias, em relação ao ano anterior).

A fiabilidade do cálculo do PMP dos organismos da Administração Central, depende da qualidade da informação prestada aos serviços responsáveis pela sua divulgação⁵. Nos Pareceres sobre a CGE de 2008 e 2009 foram reportadas limitações a essa fiabilidade – que genericamente se mantêm em 2010 – designadamente por o registo dos compromissos assumidos no SIC⁶ tender a efectuar-se aquando da verificação das condições formais e materiais para se poder efectuar o respectivo pagamento (e não no momento em que o encargo é assumido) e pela necessidade de recorrer a registos extra-contabilísticos por o conceito de encargos assumidos e não pagos abranger situações em que já se verificaram as transacções físicas geradoras da dívida sem que tenham sido recebidos os respectivos documentos comprovativos.

¹ Criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, publicada a 22 de Fevereiro.

² Em http://www.dgo.pt/Pagar_Tempo_Horas/Abril_2011/PMP_Organismos.pdf.

³ Procedimento já adoptado na divulgação do PMP de 2008 e de 2009. A indicação nominal dos serviços não divulgados consta do ponto 3.1.b) do Parecer sobre a CGE/2008 (Volume II).

⁴ Nesta análise não foram considerados 4 serviços criados em 2010, para os quais não foram fixados objectivos.

⁵ DGO e Administração Central do Sistema de Saúde.

⁶ SIC – Sistema de Informação Contabilística, para o processamento da despesa dos serviços integrados.



O atraso nos pagamentos, para além das consequências financeiras para o Estado (juros de mora), envolve custos sociais, nomeadamente dificuldades de gestão financeira para os fornecedores do Estado, em particular os de menor dimensão empresarial.

Face às observações anteriores, na sua resposta, a DGO refere-se à publicação do Decreto-Lei n.º 65-A/2011, de 17 de Maio, que “(...) *desenvolve e reforça deveres de prestação de informação financeira necessários ao controlo de execução orçamental*”. Embora este diploma possa vir a contribuir para melhorar a qualidade e oportunidade da informação financeira, não resolve situações de suborçamentação nem o subsequente atraso nos pagamentos.

No que se refere à obrigação dos organismos com PMP superior a 90 dias divulgarem, na respectiva página electrónica e por semestre, as suas dívidas certas, líquidas, exigíveis e vencidas há mais de 60 dias e não pagas (segundo a natureza do bem ou serviço fornecido e intervalo de antiguidade da dívida)¹, de 32 organismos 27 procederam a essa divulgação², dois não respeitaram a estrutura da informação³ e não foi possível localizar essa divulgação em três casos⁴. A propósito, assinala-se com apreço que foi cumprida a recomendação do Tribunal no sentido de definir o modelo de informação a prestar e de divulgar esta informação de forma centralizada⁵.

3.3.3.4. Sobrevalorização da despesa paga e saldos do capítulo 60

Na execução orçamental dos serviços integrados, a CGE, para além do pagamento a terceiros, evidencia como despesa paga as transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos, aqui incluindo as suas contas no Tesouro com essa natureza (designadamente para constituição e reforço dos fundos de maneo dos serviços integrados), para contas de operações específicas do Tesouro⁶ e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira. Em 2010, efectuaram-se também transferências de verbas para as contas de organismos dotados apenas de autonomia administrativa, como sejam, as dos três ramos das Forças Armadas e o Estado-Maior General, os estabelecimentos de ensino básico e secundário e, pela sua natureza específica, os serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Verificam-se, também, outras transferências de verbas orçamentais para as contas dos organismos, para permitir a sua transição para o ano seguinte, quer para a abertura de créditos especiais⁷, quer como saldo de gerência em posse do serviço. Tais verbas não se destinam a ser utilizadas durante o ano económico em que foram requisitadas, embora constem da CGE como “pagamentos efectuados”.

Em 2010 as reposições não abatidas nos pagamentos, registadas na CGE ascenderam a € 90,4 M, não distinguindo as que resultam de pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores, da

¹ Pesquisa efectuada de 30 a 31 de Agosto de 2011.

² Dos quais 25 tendo por referência a data de 30-06-2011 (sendo que o Instituto de Acção Social das Forças Armadas não discriminou as dívidas por intervalo de antiguidade) e um o final do ano 2010 (Hospital Reinaldo dos Santos).

³ Apresentaram o saldo das contas de terceiros (Hospital Distrital de Valongo, que em 2011 foi integrado no Hospital de S. João, EPE) ou relação de facturas em dívida (Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos) a 31-03-2011.

⁴ Centro Hospitalar Oeste Norte, Instituto Português do Sangue e Instituto do Desporto de Portugal.

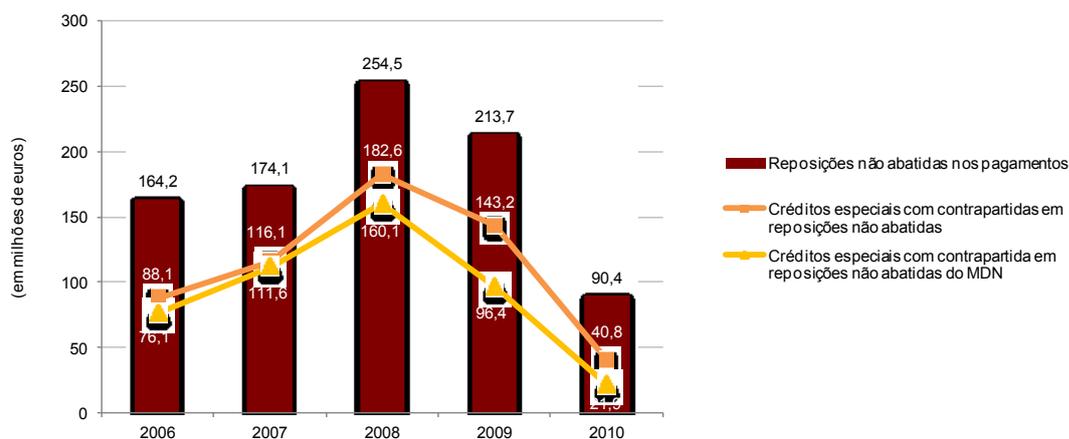
⁵ Em http://www.igf.min-financas.pt/infororganizacional/PagamentosFornecedores/PagamentosFornecedoresDividas_02082011.pdf.

⁶ Caso das verbas orçamentais afectas à gestão da dívida pública, geridas pelo IGCP (que, no final de 2010 não tinha utilizado € 54,0 M das verbas colocadas à sua disposição), e de verbas inscritas no Capítulo 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças, geridas pela DGTF.

⁷ As verbas são contabilizadas na receita do ano seguinte como *reposições não abatidas nos pagamentos* e permitem o correspondente aumento das dotações de despesa.

entrega de verbas não utilizadas pelas entidades a que se destinaram as transferências orçamentais (reposição de saldos)¹. Daquele montante deram origem à abertura de créditos especiais € 40,8 M (45,1%). Conforme ilustra o gráfico seguinte, estes valores representam uma quebra acentuada em relação aos montantes registados em anos anteriores, sendo determinantes os créditos especiais com contrapartida em *reposições não abatidas nos pagamentos* do Ministério da Defesa Nacional (MDN), essencialmente relativos à Lei de Programação Militar.

Gráfico 2 – Evolução das reposições não abatidas nos pagamentos e dos créditos especiais abertos em sua contrapartida



Fonte: Mapas I e 10-A da Conta Geral do Estado.

Conforme se evidencia, 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 2010, desconhece-se ainda o total das reposições que virão a ocorrer até ao final de 2011. Os montantes repostos até 31/07/2011² ascendiam a € 54,1 M, estando a despesa de 2010, pelo menos, sobreavaliada neste montante.

Estas práticas constituem uma violação do princípio da anualidade, consagrado na Lei de Enquadramento Orçamental. A contabilização de verbas orçamentais não utilizadas como “pagamentos efectuados” conduz à sobrevalorização da despesa do subsector dos serviços integrados, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte, quer através de reposições não abatidas nos pagamentos, quer através do acréscimo nos saldos de gerência (serviços e fundos autónomos).

Na sua resposta a DGO refere que o princípio da anualidade é claramente reconhecido no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de Março, pelo qual “(...) os saldos dos Serviços Integrados e dos Serviços e Fundos Autónomos, com origem em receitas gerais, devem ser entregues na Tesouraria do Estado.”. Porém, esta disposição constava, de forma idêntica, de anteriores decretos de execução orçamental e não tem obstado à prática das operações acima descritas.

¹ Embora no Relatório sobre a CGE conste um ponto sobre as *reposições não abatidas nos pagamentos*, não procede a essa distinção integral.

² 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).



Transferência de dotações para contas de operações específicas do Tesouro

Constituindo um processo continuado, ainda que realizado ao abrigo de disposições contidas em sucessivas leis orçamentais, a transferência de dotações orçamentais do Capítulo 60 – Despesas Excepcionais para contas específicas do Tesouro e a utilização dessas verbas no ano seguinte afecta, também, com significado o rigor e a transparência das contas públicas e viola o princípio da anualidade do Orçamento do Estado.

A transferência de verbas para a conta “SalDOS do Capítulo 60 do OE/(do ano n)”, a utilizar para pagamentos no ano seguinte, até 15 de Fevereiro, tem como efeitos orçamentais: *i*) a despesa orçamental do ano n é aumentada pelo valor que é transferido para esta conta (despesa que não corresponde a pagamentos a terceiros) e diminuída pelo valor que foi utilizado em pagamentos a terceiros por via da conta de saldos do ano anterior (despesa que teria de ser suportada pelo orçamento do ano n, se este mecanismo não existisse), pelo que, em cada ano, este mecanismo pode sobreavaliar ou subavaliar a despesa orçamental; *ii*) a receita é aumentada no montante não utilizado da conta de saldos do ano anterior, sendo sempre sobreavaliada; *iii*) o efeito no saldo corresponde à diferença entre o efeito na receita e na despesa¹.

Quadro 17 – Efeito da utilização das contas de SalDOS do Capítulo 60 entre 2006 e 2010

(em milhões de euros)

	Cálculo	2006	2007	2008	2009	2010
1. SalDOS do capítulo 60 do ano n		44,0	72,2	92,6	34,8	62,8
2. SalDOS do capítulo 60 do ano n-1		324,6	44,0	72,2	92,6	34,8
Efeitos						
3. Na receita (valor da reposição das verbas não utilizadas dos salDOS de n-1)		7,9	0,5	14,4	20,4	8,2
4. Na despesa	1-(2-3)	-272,7	28,7	34,9	-37,5	36,2
No saldo	3-4=2-1	280,6	-28,1	-20,4	57,8	-28,0

Fonte: CGE e contas do Tesouro.

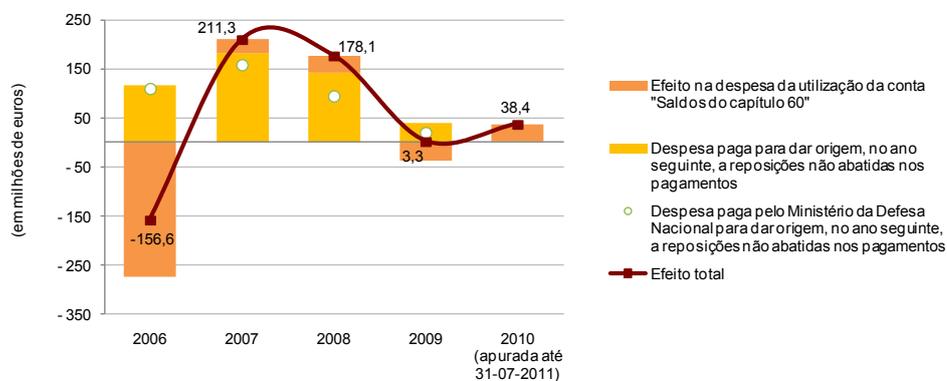
Conforme se ilustra no quadro, no quinquénio, 2006 apresenta um efeito mais forte na despesa e no saldo², sendo os impactos mais moderados nos anos seguintes. Em 2010 o impacto na despesa foi de € 36,2 M, na receita de € 8,2 M e de € -28,2 M no saldo (agravamento do défice).

No gráfico seguinte, apresenta-se o efeito combinado dos pagamentos não efectivos resultantes da utilização das contas de saldos do capítulo 60 e do mecanismo de abertura de créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas nos pagamentos, constatando-se que, excepto em 2006, a sua variabilidade se deve essencialmente aos créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas nos pagamentos do Ministério da Defesa Nacional.

¹ Este efeito é também igual à diferença entre a conta de saldos do ano anterior e a do próprio ano.

² Por terem sido transferidos para a conta “SalDOS do Capítulo 60 do OE/2005”, entre outros, € 284,9 M relativos a dotações de capital para os hospitais empresarializados, do que resultou o aumento da despesa registada na CGE de 2005 e correspondente diminuição na de 2006.

Gráfico 3 – Efeito dos pagamentos não efectivos entre 2006 e 2010



Fonte: CGE Mapa I (Volume I), Mapas 10-A e 20 (Volume II, tomo I) e contas do Tesouro.

3.3.3.5. 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 públicas¹ 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 2010, o total da despesa dos serviços integrados e SFA nestas rubricas residuais ascende a € 510,0 M (0,3% do total da despesa), sendo o Ministério da Educação responsável por € 387,9 M (constituindo 76,1% do total da despesa com essa classificação económica e 5,3% da despesa do Ministério). Os valores mais significativos foram registados nas orgânicas Escolas Secundárias e Agrupamentos de Escolas com Ensino Secundário (€ 194,7 M) e Escolas Básicas Integradas, 2.º e 3.º Ciclos e Agrupamentos de Escolas com o 3.º Ciclo do Ensino Básico (€ 174,8 M), correspondendo a 7,7% e 5,5% das respectivas despesas.

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

¹ Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.



Gráfico 4 – Peso das outras despesas correntes e de capital na despesa total do serviço/orgânica (em %)



Estas situações contrariam o princípio da especificação¹, devendo passar a ser utilizada a classificação económica adequada à natureza dessas despesas.

A DGO, na sua resposta, refere que se “(...) pode enfatizar nas suas Circulares a obrigatoriedade dos serviços cumprirem a Lei em matéria de especificação de receitas e despesas (...) não pode contudo substituir-se aos serviços nestas especificações”.

A Lei de Enquadramento Orçamental² prevê ainda que as despesas podem ser estruturadas, no todo ou em parte, por programas e estabelece que cada programa se divide em medidas que, por sua vez, se dividem em projectos ou actividades. Em 2010 constatou-se que toda a despesa foi afectada a programas e estes, regra geral, coincidem com um ministério³. Quanto às medidas verifica-se que a sua designação corresponde integralmente à classificação funcional, tornando-se, assim, informação redundante. No entanto, houve situações em que os serviços não classificaram a despesa na medida com a designação correspondente à respectiva classificação funcional. Esta discrepância envolve € 9.054,2 M (4,5% do total da despesa), dos quais € 9.053,0 M nos serviços integrados. A maior divergência existe ao nível da funcional 2023 – Funções sociais/Saúde/Hospitais e clínicas, com € 8.698,7 M classificados na medida “Saúde – administração e regulamentação” e que correspondem às transferências correntes do Estado para a Administração Central do Sistema de Saúde.

Note-se que a classificação funcional da despesa foi aprovada em 1994⁴ e as respectivas instruções de utilização⁵ indicavam que visava “(...) melhorar a ANÁLISE da TENDÊNCIA das despesas PÚBLICAS, ao longo do tempo, de fazer projecções PRÓXIMAS da realidade e de estabelecer graus de comparação, entre PAÍSES, nas diferentes ÁREAS ECONÓMICAS e sociais (...)”. Para tal, “(...) houve que moldar a classificação funcional das despesas PÚBLICAS à adoptada pelo Fundo MONETÁRIO Internacional (FMI), por um lado, e de harmonizá-la aos conceitos seguidos na elaboração das contas nacionais, por outro.”⁶. Este classificador

¹ Artigo 8.º

² De acordo com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto. A actual redacção, dada pela Lei n.º 22/2011, de 21 de Maio, impõe que as despesas sejam estruturadas por programas.

³ Exceptuam-se o Ministério das Finanças e da Administração Pública com os programas “Finanças de Administração Pública” e “Gestão da Dívida”, o Ministério da Defesa Nacional, com os programas “Defesa”, “Lei de Programação das Infraestruturas Militares” e “Lei de Programação Militar” e o Ministério da Administração Interna com os programas “Lei de Programação dos Equipamentos e das Instalações das Forças de Segurança” e “Segurança Interna”.

⁴ Pelo Decreto-Lei n.º 171/94, de 24 de Junho.

⁵ Aprovadas por Despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 8 de Julho de 1994.

⁶ Destaques em maiúsculas, conforme Circular da DGO.

actualmente já não cumpre o objectivo das comparações internacionais, uma vez que a Organização das Nações Unidas publicou, em 2000, as classificações revistas das despesas por objectivo, nomeadamente a classificação das funções das administrações públicas (COFOG), que foi adoptada no Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais da Comunidade (SEC 95) em 2002¹.

A DGO, na sua resposta, observa que “(...) no caso português existe um excesso de classificadores que determinam que a chave orçamental contenha 47 caracteres o que gera uma fragmentação de orçamentação que impede a leitura dos pontos fundamentais de um orçamento.”.

3.3.3.6. Comparabilidade da despesa ao longo do tempo

A comparabilidade da despesa tem sido afectada, nos últimos anos, essencialmente, por três factores: *i)* a alteração do universo dos serviços abrangidos pela Conta, *ii)* a alteração dos critérios contabilísticos e *iii)* a utilização de valores provisórios na execução orçamental. Este último aspecto foi já referido no ponto 3.3.2.1, concluindo-se pela subavaliação da despesa em € 156,2 M, sendo os outros dois factores analisados em seguida.

Estes factores podem conduzir a deficiências ou erros de análise na evolução da despesa, por estarem a ser comparadas realidades substancialmente diferentes, quer em termos do universo abrangido, quer no que refere aos critérios contabilísticos seguidos.

3.3.3.6.1. Alteração do universo de serviços abrangidos pela CGE

No quadro seguinte evidencia-se, para o período 2006-2010 a saída de organismos do sector das administrações públicas que, continuando a exercer a sua missão/actividade de natureza pública, deixaram de cumprir a disciplina orçamental e de ter as suas receitas e despesas discriminadas na CGE².

Quadro 18 – Serviços que saíram da administração central no período 2006-2010

	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Empresarialização de hospitais e parcerias público-privadas	5	14	5	4	4	32
Outras empresarializações	1	4		1		6
Conversão em associação	1			28		29
Conversão em fundação			1	19		20
Total	7	18	6	52	4	87
Despesa no ano anterior à saída do serviço da administração central (em milhões de euros)	678,1	863,2	551,4	510,8	247,6	
Valor médio (em milhões de euros)	96,9	48,0	91,9	9,8	61,9	

Conforme se evidencia, a maior saída de organismos do sector público administrativo resultou do processo de empresarialização de hospitais: 32 organismos (a que acresce a empresarialização de 32, em 2003). Por anos, o maior número de saídas observa-se em 2009, devido à conversão de 28 centros

¹ Cfr. Regulamento (CE) N.º 113/2002 da Comissão, de 23 de Janeiro de 2002, que altera o Regulamento (CE) n.º 2223/96 do Conselho no que se refere às classificações revistas das despesas por objectivo.

² Esta análise não inclui as situações de fusão, cisão ou extinção de organismos, por se considerar que a variação de despesa resultante destas alterações é evidenciada na Conta.



protocolares de formação profissional em associações públicas e da conversão em fundações de três instituições do ensino superior (incluindo as respectivas faculdades e serviços sociais).

Saliente-se que a conversão de serviços em entidades não abrangidas pela CGE, não significa, necessariamente, uma redução da despesa do Estado. Embora a despesa destas entidades deixe de ser evidenciada na Conta, geralmente, o Estado continua a assegurar o seu financiamento, através de transferências do Orçamento ou dotações de capital. No caso dos hospitais, esse financiamento assume a forma de aquisição de serviços de saúde, pagos pela ACSS aos hospitais empresarializados.

Na CGE de 2010 é possível identificar que a Administração Central do Sistema de Saúde gastou € 4.516,7 M em aquisição de *serviços de saúde* aos hospitais empresarializados; que o Ministério das Finanças gastou em dotação de capital € 52,0 M com estes hospitais e € 130,0 M com a Estradas de Portugal¹; e que foram transferidos € 177,6 M para as entidades do ensino superior convertidas em fundação. A estes montantes acrescem € 551,7 M, relativos à receita da Estradas de Portugal com a Contribuição para o serviço rodoviário². As operações identificadas totalizam € 5.428,0 M. Este valor corresponderá apenas a uma parte da execução financeira destas entidades que, se não tivessem sido retiradas da administração central, estaria discriminado na CGE por natureza.

A saída de organismos do sector público administrativo, em contabilidade pública (através de um processo de empresarialização ou de conversão em associação ou fundação pública) geralmente não é acompanhada da sua saída do sector das administrações públicas em contabilidade nacional (SEC 95), uma vez que não preenchem os requisitos previstos. Assim, com excepção dos hospitais empresarializados e de outros três organismos³, os restantes integram o universo da administração central em contabilidade nacional, junto com outras entidades consideradas, em contabilidade pública, como pertencentes ao sector público empresarial (além da Estradas de Portugal, também a Parque Escolar, a Rádio e Televisão de Portugal, as diversas sociedades POLIS, etc.).

A diferença no universo dos organismos abrangidos, em contabilidade pública e em contabilidade nacional, é um dos factores que mais contribui para as divergências entre os valores da despesa (bem como da receita e do saldo) da administração central expressos nos dois sistemas contabilísticos. A quinta alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aplicável ao Orçamento do Estado para 2012, veio minorar estas diferenças ao impor que se consideram “(...) *integrados no sector público administrativo, como serviços e fundos autónomos (...), as entidades que (...) tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento*”⁴.

A DGO, na sua resposta, refere que “(...) *partilha do ponto de vista do Tribunal de Contas quanto ao facto da instabilidade do universo introduzir dificuldades acrescidas na leitura da execução orçamental (...). Em 2012 o universo do Orçamento de Estado sofrerá novo ajustamento na sequência da implementação da Lei 52/2011, de 13 de Outubro, para aproximar os universos em Contas Públicas*”.

¹ Que saiu do subsector dos SFA em 2005.

² Esta Contribuição representa uma diminuição na receita do Estado com o imposto sobre os produtos petrolíferos, atribuído como receita própria à Estradas de Portugal e é transferida à margem do Orçamento do Estado.

³ Caixa de Previdência do Ministério da Educação (2006), ICEP-Investimentos Comércio e Turismo de Portugal (2007) e INATEL (2008).

⁴ Desse modo, como factores originadores de divergências entre a contabilidade pública e a contabilidade nacional, subsistem os que resultam de entidades públicas consideradas em SEC/95 como unidades mercantis e as diferenças de critérios de contabilização, como seja, a contabilidade em base “caixa” (contabilidade pública) e em base *accrual* (contabilidade nacional).

3.3.3.6.2. Alteração de critérios contabilísticos

Nos últimos anos foram introduzidas alterações significativas na forma como algumas despesas da administração central são contabilizadas. O quadro seguinte visa identificar as maiores reclassificações de despesa no período de 2008 a 2010¹, e evidenciar a sua influência na distribuição da despesa por classificação económica.

Quadro 19 – Principais reclassificações de despesa entre 2008 e 2010

Tipo de despesa	2008	2009	2010
Contribuição do Estado para a CGA (a)	01.03.05 – Despesas com pessoal/segurança social/contribuições para a segurança social (€ 3.396,1 M)	04.03.05 – Transferências correntes/administração central/serviços e fundos autónomos (€ 3.473,9 M)	04.03.05 – Transferências correntes/administração central/serviços e fundos autónomos (€ 3.749,9 M)
Contribuição dos serviços integrados para a CGA (b)	Não existia	01.03.05 – Despesas com pessoal/segurança social/contribuições para a segurança social (€560,4 M)	01.03.05 – Despesas com pessoal/segurança social/contribuições para a segurança social (€1.062,1 M)
Outras pensões da CGA a cargo do Estado (c)	04.03.05 – Transferências correntes/administração central/serviços e fundos autónomos (€ 232,4 M)	01.03.05 – Despesas com pessoal/segurança social/contribuições para a segurança social (€ 238,7 M)	04.03.05 – Transferências correntes/administração central/serviços e fundos autónomos (€ 262,8 M)
Encargos com a saúde pagos pela ADSE ao SNS e rede nacional de cuidados continuados e pagos pela PSP e GNR a entidades públicas	01.03.01 – Despesas com pessoal/segurança social/encargos com a saúde (€ 530,0 M)	01.03.01 – Despesas com pessoal/segurança social/encargos com a saúde (€ 475,3 M)	01.03.01 – Despesas com pessoal/segurança social/encargos com a saúde (€ 52,4 M) 04.03.05 – Transferências correntes/administração central/serviços e fundos autónomos (integradas nas verbas transferidas para a Administração Central do Sistema de saúde, no valor global de € 8.698,7 M)

(a) Inscrita no Capítulo "Protecção Social" do orçamento do Ministério das Finanças.

(b) A suportar, por conta do orçamento de cada serviço integrado à taxa de 7,5%, em 2009 e de 15% em 2010.

(c) Verba inscrita no Capítulo "Protecção Social" do Ministério das Finanças.

São ainda de salientar, por terem impacto no valor global da despesa, as opções de contabilização relativas à contribuição para o serviço rodoviário e à participação variável dos municípios no IRS:

- ◆ A contribuição de serviço rodoviário foi criada em 2008, como receita própria da EP – Estradas de Portugal, cobrada conjuntamente com o imposto sobre os produtos petrolíferos (sendo este reduzido em igual montante, de forma a não agravar o preço dos combustíveis). Assim, a receita da CGE relativa ao ISP foi reduzida no montante desta contribuição de serviço rodoviário e, na despesa, deixaram de constar transferências para a Estradas de Portugal. A contribuição do serviço rodoviário ascendeu a € 475,1 M em 2008, a € 551,7 M, em 2009 e a € 544,5 M em 2010.
- ◆ A participação variável dos municípios no IRS, antes integrada na receita do Estado deste imposto e transferida para os municípios por despesa orçamental, foi, em 2009 e 2010, transferida para os municípios à margem do Orçamento do Estado (€ 379,8 M e € 389,9 M, respectivamente).

¹ Consoante se examina no ponto 8.2, a alteração de critérios de contabilização das verbas comunitárias de sistemas de incentivos sem contrapartida nacional, que passaram a ser consideradas operações extra-orçamentais, teve um impacto significativo na diminuição da despesa em *subsídios* e *transferências de capital*, designadamente do IFAP e do IAPMEI.

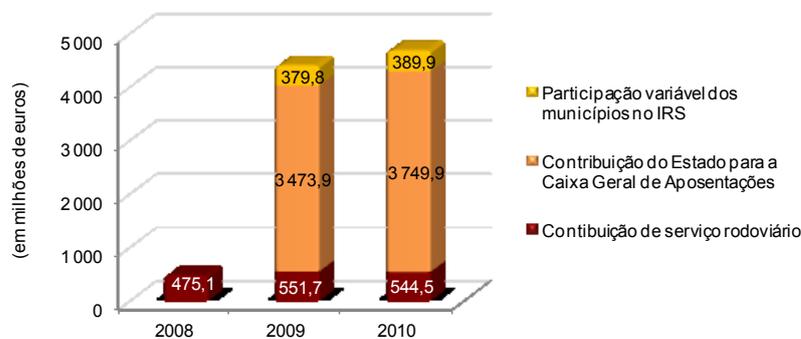


Na sua resposta a DGO pronunciou-se sobre estas opções de contabilização, conforme consta do ponto 3.2 deste Parecer.

A contribuição do Estado para a Caixa Geral de Aposentações classificada na despesa dos serviços integrados em *transferências correntes para serviços e fundos autónomos* a partir de 2009, quando anteriormente o era em *despesas com pessoal*¹, aparentemente alteraria apenas a composição da despesa e não o seu total. Contudo, quando considerada a despesa da administração central consolidada, as *transferências* são eliminadas, pelo que a despesa é reduzida naquele montante (€ 3.473,9 M em 2009 e em € 3.749,9 M em 2010)².

No gráfico seguinte ilustra-se o impacto destas opções de contabilização na diminuição da despesa da administração central, em 2008 (€ 475,1 M), 2009 (€ 4.405,5 M) e 2010 (€ 4.684,3 M).

Gráfico 5 – Redução da despesa da administração central, devida a alteração de critérios de contabilização entre 2008 e 2010



¹ E na receita da Caixa Geral de Aposentações como *transferências correntes* provenientes do Estado, quando anteriormente era classificada como *contribuições*.

² Note-se que este valor é também eliminado na receita, pelo que esta reclassificação não afecta o saldo da administração central.

CAIXA 1 – APLICAÇÃO DO PLANO OFICIAL DE CONTABILIDADE PÚBLICA E PLANOS SECTORIAIS NA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

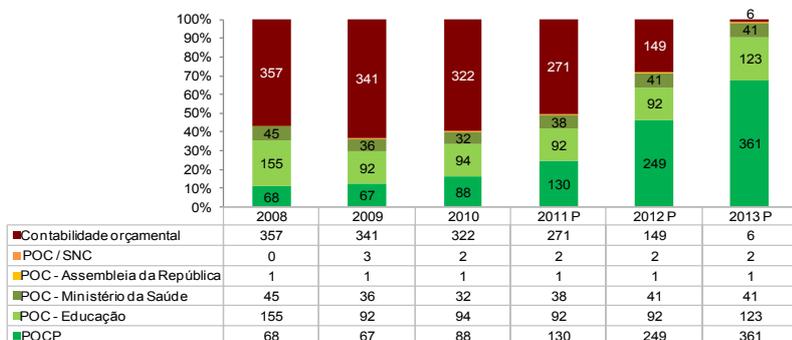
O Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, visando a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e analítica, “(...) é obrigatoriamente aplicável a todos os serviços e organismos da administração central (...) que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública (...)”, podendo existir “formas simplificadas dessa aplicação” e “planos sectoriais que se mostrem indispensáveis”.

Não foram, desde logo, desenvolvidas aplicações comuns, adquirindo cada SFA, no mercado, aquela que julgava mais ajustada à sua situação. Só em 2003 foi lançado um concurso público, de âmbito internacional, para a aquisição de uma aplicação informática a disponibilizar a todos os serviços integrados, bem como aos SFA que a pretendessem. Em 2007, foi criada a GeRAP¹, com a missão de implementar em todos os serviços da administração central o POCP, através da disponibilização de uma plataforma de gestão de recursos financeiros e orçamentais em modo partilhado (“GeRFiP”).

Diligências efectuadas pelo Tribunal de Contas junto do Ministério das Finanças e da Administração Pública, da GeRAP e de diversos serviços, permitiram avaliar o estado de aplicação do POCP e conhecer o calendário para respectiva conclusão.

O gráfico seguinte mostra a adesão dos serviços da administração central ao POCP de 2008 a 2010, a previsão de adesão até 2013 e aqueles que mantêm a contabilidade orçamental (de “caixa”)².

Gráfico 6 – Aplicação do POCP e planos sectoriais na administração central



Fonte: Calendário de adesão ao POCP; SIGO - Sistema de informação para a gestão orçamental; e informação solicitada aos serviços.

Obs: A redução, de 2008 para 2009, do número de entidades é consequência da saída de serviços da administração central (por empresarialização, conversão em associação pública ou fundação) ou da sua fusão, que diminuiu o universo em 100 serviços, dos quais 97 já tinham aderido ao POCP e sectoriais.

Utilizaram o POC e actualmente o Sistema de normalização contabilística (SNC), aplicável às sociedades comerciais, as Oficinas Gerais de Material de Engenharia e a Autoridade Nacional de Comunicações, que integram a administração central.

¹ Decreto-Lei n.º 25/2007, de 7 de Fevereiro.

² De 2008 a 2010 considerou-se o número de serviços no final de cada ano e, para os dados previsionais, os existentes em 30/06/2011, de acordo com a orgânica do XVIII Governo Constitucional em que se baseou o calendário de adesão ao POCP, homologado pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento em 31/05/2011, e divulgado na página electrónica da DGO, em Junho de 2011, nos termos dos Decretos-Leis de execução orçamental para 2010 e para 2011 (artigos 12.º e 14.º, respectivamente).

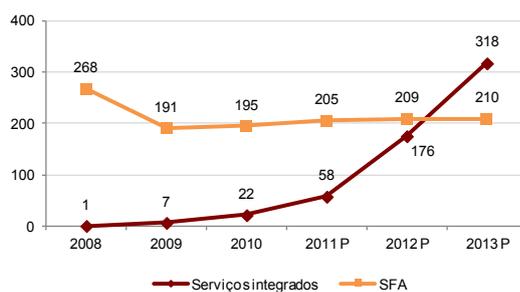


Luc
Dr.
Thomaz
A

No final de 2010, dos serviços da administração central 59,7% (322) dispunha apenas de contabilidade orçamental e 40,3% (217) utilizava o POCP ou plano sectorial¹.

No gráfico seguinte, também para o período 2008-2013, discrimina-se a adesão ao POCP por subsector:

Gráfico 7 – Aplicação do POCP e planos sectoriais – por subsector



O gráfico evidencia que, em 2009, a maioria dos SFA já tinha em aplicação o POCP e, ao contrário, que a aplicação nos serviços integrados só começou, em rigor, em 2010. Assim, entre 2009² e 2013, relativamente aos SFA, observa-se um aumento de 9,9% (19 organismos), enquanto nos serviços integrados a aplicação do POCP passará de 7, em 2009 e 22, em 2010, para 318, em 2013.

Os dados de 2011 a 2013 são previsões, com base no calendário de adesão ao POCP divulgado pela DGO e informação pontual dos serviços³, tendo-se concluído que aquele calendário não incluiu seis organismos⁴.

A CGE evidencia apenas a receita arrecadada e a despesa paga, não fornecendo, ainda, informação sobre a situação patrimonial do Estado. É que a LEO só torna obrigatória a apresentação do balanço e da demonstração de resultados dos subsectores da administração central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos – Mapas XXX e XXXI – “quando todos os serviços a que se referem tiverem adoptado o Plano Oficial de Contabilidade Pública”⁵.

Assim, deverá ser assegurado que, até 2013, de acordo com o calendário de adesão divulgado, o POCP seja adoptado por todos os organismos a que se destina, incluindo os que não constam da listagem de adesão e reduzida ao mínimo indispensável a utilização de sistemas de contabilidade específicos, distintos do POCP e planos sectoriais.

¹ Inclui a Assembleia da República (utiliza um plano específico) e a Autoridade Nacional das Comunicações e as Oficinas Gerais de Material de Engenharia (utilizam o Sistema de normalização contabilística de acordo, respectivamente, com o estabelecido nos seus Estatutos e por se considerar “entidade pública empresarial atípica”).

² Cfr. a observação do gráfico da página anterior relativamente à diminuição do número de organismos.

³ Solicitada relativamente àqueles que em 2010 prestaram contas ao Tribunal em contabilidade orçamental e não constavam desse calendário.

⁴ Comissão Nacional de Protecção de Dados, Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida, Instituto dos Museus e da Conservação, UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, Autoridade Nacional de Protecção Civil, e Escola Portuguesa de Díli.

⁵ Artigo 75.º, n.º 6.

3.4. Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC)

3.4.1. Enquadramento

A apreciação que se segue teve em conta o OE para 2010, os dados constantes da CGE e os apurados com base na informação recolhida no SIPIDDAC – Sistema de Informação para o PIDDAC.

Em 2010, o PIDDAC foi incorporado no SIGO. Nesta nova plataforma os dados migram dos sistemas de registo da execução orçamental dos serviços integrados (SCC – Sistema Central de Contabilidade) e dos serviços e fundos autónomos (SIGO/SFA)¹.

Em simultâneo com a implementação da nova base de dados, foram desencadeadas para 2010, significativas alterações metodológicas na orçamentação/execução do PIDDAC como se dará conta no ponto 3.4.3. Em 2010 o orçamento contém apenas 20 programas, dos quais 17 constam do PIDDAC, menos 10 do que no ano anterior². Estes factores traduziram-se em condicionalismos na realização de análises comparativas, pormenorizadas, relativamente a anos anteriores.

3.4.2. Execução face à dotação

O PIDDAC inicial previsto no OE, de € 2.833 M, foi objecto de alterações orçamentais ao longo do ano que se traduziram num reforço de € 479 M, fixando-se a dotação ajustada³ em € 3.372 M. As cativações corresponderam a € 190 M situando-se a dotação disponível⁴ (orçamento final) em € 3.123 M⁵.

A execução global do PIDDAC totalizou € 2.197 M, com uma taxa de 70,4% relativamente ao orçamento final. Englobou € 1.204 M (54,8%) de financiamento nacional (dos quais € 1.048 M do Cap.º 50) e € 993 M (45,2%) de recursos comunitários, tendo-se verificado taxas de execução, respectivamente, de 78,1% e de 62,8%.

A propósito refira-se que o Ministro de Estado e das Finanças, em Despacho de 28 de Setembro de 2010, com o objetivo de assegurar o cumprimento das metas orçamentais e por forma a conter a execução orçamental da despesa determinou: “(...)1 - Os serviços do sector público administrativo, da administração central e da segurança social, assim como as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística não podem, no âmbito do Capítulo – Investimentos do Plano, assumir novos compromissos. (...)”.

A execução por ministério/programa orçamental foi a que se traduz seguidamente.

¹ Distintamente do sucedido até 31 de Dezembro de 2009, em que quer os dados financeiros quer os físicos residiam num sistema independente, também designado por SIPIDDAC, mas criado pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento.

² Em 2009 o PIDDAC contemplava 27 programas orçamentais, menos 14 do que em 2008.

³ Dotação Ajustada = Dotação Inicial + Alterações Orçamentais (reforços - abatimentos).

⁴ Dotação Disponível = Dotação Ajustada – Cativos.

⁵ € 1.541 M de financiamento nacional e € 1.582 M de financiamento comunitário.



Quadro 20 – PIDDAC por Ministério/PO em 2010

(em milhões de euros)

Ministérios	Programas Orçamentais	Orçamento Inicial		Orçamento Final		Execução		Taxa de Execução (3)/(2) %
		Valor (1)	Estrutura %	Valor (2)	Estrutura %	Valor (3)	Estrutura %	
1 - Encargos Gerais do Estado	P001 - Órgãos de Soberania	3	0,1	3	0,1	2	0,1	92,3
2 - Presidência do Conselho de Ministros	P002 - Governação	52	1,8	47	1,5	25	1,2	53,8
3 - Negócios Estrangeiros	P003 - Representação Externa	14	0,5	9	0,3	3	0,2	36,2
4 - Finanças e Administração Pública	P004 - Finanças e Administração Pública	53	1,9	53	1,7	18	0,8	34,7
5 - Defesa Nacional	P006 - Defesa	23	0,8	11	0,4	3	0,1	29,3
6 - Administração Interna	P009 - Segurança Interna	57	2,0	70	2,2	49	2,2	70,8
	P010 - Lei de Prog. das Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança	86	3,0	92	2,9	42	1,9	45,8
7 - Justiça	P011 - Justiça	132	4,6	123	3,9	35	1,6	28,3
8 - Economia, Inovação e Desenvolvimento	P012 - Economia, Inovação e Desenvolvimento	186	6,6	416	13,3	398	18,1	95,6
9 - Agricultura, Desenv. Rural e Pescas	P013 - Agricultura, Desenv. Rural e Pescas	659	23,3	877	28,1	632	28,8	72,1
10 - Obras Públic. Transp.e Comunicações	P014 -Obras Públic. Transp. e Comunicações	153	5,4	96	3,1	74	3,4	77,1
11 - Ambiente e Ordenamento do Território	P015 - Ambiente e Ordenamento do Território	283	10,0	258	8,3	107	4,9	41,5
12 - Trabalho e Solidariedade Social	P016 -Trabalho e Solidariedade Social	52	1,8	47	1,5	13	0,6	28,8
13 - Saúde	P017 - Saúde	60	2,1	77	2,4	23	1,1	30,5
14 - Educação	P018 - Educação	296	10,4	259	8,3	160	7,3	61,7
15 - Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	P019 - Investigação e Ensino Superior	638	22,5	613	19,6	557	25,3	90,8
16 - Cultura	P020 - Cultura	89	3,1	73	2,3	54	2,5	73,9
Total Geral		2 833	100,0	3 123	100,0	2 197	100,0	70,4

Fonte: SIPIDDAC (dados extraídos da nova plataforma).

Dos € 2.197 M executados, 72,2% (€ 1.587 M) ocorreram em apenas três programas orçamentais/ministérios, a saber: P013 – *Agricultura e Desenvolvimento Rural e Pescas* (28,8%), P019 – *Investigação e Ensino Superior* (25,3%) e P012 – *Economia, Inovação e Desenvolvimento* (18,1%). O valor remanescente, de € 610 M reparte-se pelos restantes 14 Programas Orçamentais/13 Ministérios¹ do PIDDAC.

Os 17 programas orçamentais revelaram taxas de execução entre os 28,3% e os 95,6% e apenas 7 apresentaram taxas superiores à média (o P012 - *Economia, Inovação e Desenvolvimento* – 95,6%; o P001 – *Encargos Gerais do Estado* – 92,3%; o P019 – *Investigação e Ensino Superior* – 90,8%; o P010 – *Obras Públicas, Transportes e Comunicações* – 77,1%; o P020 – *Cultura* – 73,9%; o P013 – *Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas* – 72,1% e o P009 - *Segurança Interna* – 70,8%). Pelas suas baixas taxas de execução, salientam-se, negativamente, o P011 - *Justiça* (28,3%), o P016 – *Trabalho e Solidariedade Social* (28,8%) e o P006 – *Defesa* (29,3%).

O PIDDAC inicial contemplava 1.565 projectos. No decurso do ano foram introduzidos mais 132 (em especial nos seguintes ministérios: MCTES – 65; MS – 23; PCM – 20) que envolveram um investimento de € 95 M e uma execução de € 39 M. A taxa média de execução dos projectos novos foi

¹ A cada ministério corresponde um PO, com excepção do Ministério da Administração Interna que tem dois.

de 41,2%, distinguindo-se, pela negativa, o MCTES que dos € 23 M associados aos novos projectos só executou € 3 M.

Dos 1.697 projectos existentes, 633 (37,3%) não tiveram qualquer execução¹. Destes, 136 pertenciam ao MAOT.

Quanto à inexistência ou fraca execução dos projectos, a DGO, nas alegações apresentadas referiu o seguinte: *“No momento em que é elaborado o Orçamento de Estado, este tem que conter necessariamente a intenção de investimento. A concretização dos projectos depende da aprovação de candidaturas que em muitos casos se desenvolvem durante a execução orçamental”*.

Mesmo considerando alguma imprevisibilidade na execução orçamental das despesas de investimento, o Tribunal considera que o número de projectos nestas circunstâncias é elevado, envolvendo um processo exaustivo e moroso de acompanhamento e controlo.

O quadro que se segue mostra a repartição do PIDDAC pelos grandes agrupamentos da classificação económica.

Quadro 21 – PIDDAC por Agrupamentos da Classificação Económica

(em milhões de euros)

	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução	%
01 - Despesas com Pessoal	25	24	19	0,9
02 - Aquisição de Bens e Serviços	300	261	135	6,1
03 - Juros e outros Encargos	7	3	3	0,1
04 - Transferências Correntes	662	769	602	27,4
05 - Subsídios	1	1	0	0,0
06 - Outras Despesas Correntes	0	0	0	0,0
07 - Despesas de Capital	773	793	296	13,5
08 - Transferências de Capital	927	897	777	35,4
Despesa Total Efectiva	2 695	2 748	1 832	83,4
09 - Activos Financeiros	138	375	365	16,6
Despesa Total	2 833	3 123	2 197	100,0

Fonte: SIPIDDAC (dados extraídos da nova plataforma).

No PIDDAC final o investimento previsto foi de € 1.690 M para despesas de capital e de € 1.058 M para despesas de natureza corrente e de € 375 M para activos financeiros – 54,1% e 33,9% e 12,0%, respectivamente. Esta relação percentual não foi a mesma na execução, tendo as despesas de capital atingido € 1.073 M (48,9%), as despesas correntes € 759 M (34,5 %) e os activos financeiros € 365 M (16,6%).

Continua a registar-se na execução do PIDDAC uma elevada percentagem das despesas correntes, verificando-se um acréscimo de 15,7% face ao ano anterior. Só dois dos ministérios são responsáveis por 74,2% desta natureza de despesas, o MADRP (IFAP – € 331 M – 43,6%) e o MCTES (FCT – € 232 M – 30,6%).

Quanto à representação das despesas correntes na execução do PIDDAC, particularmente no MCTES, a DGO alegou que *“(...) se destacam os projectos promovidos pela FCT, de atribuição de bolsas para a formação avançada/investigação (doutoramentos, mestrados) mas que, em ambos os casos, são efectivamente*

¹ Aos projectos sem qualquer execução ficou alocado um investimento de € 204 M (6,5% do orçamento final do PIDDAC), particularmente relevante nos ME – € 46 M; MAOT – € 24 M; MAI – € 23 M; MJ – € 22 M.



despesas de investimento, dado que apoiam o desenvolvimento social do país”, nada referindo sobre a elevada percentagem verificada no MADRP (IFAP).

Realça-se que a execução destes dois ministérios nas despesas correntes representam, por si só, 74,1%, existindo, no entanto, mais três ministérios onde esta situação, apesar de não ser tão notória, também se verifica, a saber: o MAI, o MAOT e o MC, sendo que no MAI e no MC as despesas correntes excedem as de capital.

3.4.3. Execução face ao período homólogo

O quadro seguinte compara, nas suas diversas vertentes, o PIDDAC de 2010 com o de 2009.

Quadro 22 – PIDDAC inicial, disponível e executado em 2009 e 2010

(em milhões de euros)

	2009	2010	Varição Valor	Varição %
PIDDAC Inicial (1)	4 061	2 833	-1 228	-30,2
Alterações (reforço) (2)	1 572	479	-1 093	-69,5
Cativos (3)	66	190	124	187,0
PIDDAC Disponível (4)=(1)+(2)-(3)	5 567	3 123	-2 444	-43,9
PIDDAC Executado (5)	3 416	2 197	-1 219	-35,7
Financiamento nacional	2 053	1 204	-849	-41,4
Financiamento comunitário	1 363	993	-370	-27,1
Taxa de execução face ao disponível	61,4%	70,4%	-	9

Fonte: Parecer CGE/2009 e SIPIDDAC (dados extraídos da nova plataforma).

O PIDDAC inicial para 2010 – € 2.833 M – foi 30,2% (€-1.228 M) inferior ao de 2009; o disponível – € 3.123 M – 43,9% (€ -2.444 M) menos que em 2009 e o executado – € 2.197 M – 35,7% (€-1.219 M).

A este propósito convém referir que, em 2010, ocorreram significativas alterações metodológicas que poderão explicar parte das variações assinaladas. De entre elas destacam-se:

- ◆ terem sido “(...) eliminados do Mapa XV do PIDDAC todos os financiamentos que não têm origem directa no Orçamento do Estado da Administração Central” verificando-se assim que foram “(...) excluídos os financiamentos obtidos por entidades classificadas fora do perímetro das Administrações Públicas em Contabilidade Pública (...)”¹ permanecendo, apenas as transferências que são efectuadas para aquelas instituições tendo como origem o OE²;

Esta alteração fez com que o PIDDAC passasse a incluir projectos cujos investimentos se encontram incompletos quanto à sua dotação global. Esta situação assume particular relevância quando os projectos são executados por empresas públicas ou equiparadas uma vez que no

¹ Conforme se lê no Relatório do OE de 2010.

² Sobre esta matéria o documento refere “(...) que em Contabilidade Nacional desde que se trate de entidades classificadas no perímetro das Administrações Públicas, como são os casos das Estradas de Portugal, EP, do Parque Escolar, EP a totalidade do respectivo investimento encontra-se incluído na Formação Bruta de Capital”.

SIPIDDAC só é contemplada a componente do investimento que é financiada por “Receitas Gerais”¹.

A DGO, em sede de contraditório, veio salientar que, por força da alteração à LEO, introduzida pela Lei n.º 22/2012, de 20 de Maio, estas empresas públicas são as que, devido ao seu carácter não mercantil, foram reclassificadas pelo INE, passando, assim, a estar integradas no OE de 2012, referindo, ainda, que “(...) *as restantes entidades do sector empresarial do Estado não reclassificadas têm carácter não mercantil, pelo que não parece adequado fazer o seu seguimento na CGE*”.

Sobre esta matéria o Tribunal considera que se devem acompanhar e controlar todas as verbas transferidas pelo OE em sede de despesas de investimento, em particular ao nível de projecto, designadamente as que se destinam às entidades do sector público empresarial independentemente de terem, ou não, carácter mercantil.

- ♦ alteração de procedimentos relativos à contabilização dos fundos comunitários². Sobre esta matéria, o Relatório do OE explicita que “(...) *reforçou-se a directriz de os serviços que são meros intermediários ou pagadores de fundos registarem estes em classificação económica extra-orçamental, de forma a eliminar as duplicações que ocorriam quando estes eram considerados em receita efectiva simultaneamente pelo organismo intermediário e pelo organismo beneficiário / executor*”.

Estes procedimentos têm especial reflexo na contabilização das verbas comunitárias³ nomeadamente as relativas ao Programa Operacional Factores de Competitividade do QREN, ao PRODER e ao PROMAR em que, quando não existe contrapartida pública nacional afecta ao financiamento comunitário, o registo destas verbas passou a classificar-se como operações extra-orçamentais⁴ o que se traduziu numa diminuição significativa da despesa⁵.

Porém, a taxa de execução (70,4%) foi superior em 9 pontos percentuais face à alcançada em 2009 (61,4%).

De 2009 para 2010, em termos percentuais, o financiamento nacional diminuiu 5,3 pontos percentuais (60,1% em 2009 e 54,8% em 2010) e o financiamento comunitário aumentou em idêntica proporção (39,9% em 2009 e 45,2% em 2010). Em valores nominais, ambos diminuíram, € -849 M na componente nacional e € -370 M na componente comunitária.

Já as taxas de execução aumentaram em ambas as componentes, de forma mais ligeira no financiamento nacional executado, 5,1 pontos percentuais (73,0% em 2009 e 78,1% em 2010) e com maior relevo no financiamento comunitário, 13,3 pontos percentuais (49,5% em 2009 e 62,8% em 2010).

¹ Passou a não estar incluído o investimento suportado por outras fontes de financiamento (autofinanciamento, financiamento alheio e financiamento comunitário).

² Constantes nas Circulares da DGO n.ºs 1354 e 1359.

³ Com excepção do FSE, inscrito no orçamento da segurança social.

⁴ Esta situação encontra-se reflectida com especial relevo no IAPMEI e no IFAP.

⁵ De acordo com o determinado no ponto 5.3 da Circular n.º 1353-A – Instruções para preparação do OE e no ponto 19 da Circular n.º 1359 – A – Instruções complementares ao Decreto-Lei de Execução Orçamental, ambas para o OE de 2010.



Car.
Dr.
Thomaz
A.

3.5. Consolidação da administração central

3.5.1. Consolidação

A conta consolidada da administração central – serviços integrados e serviços e fundos autónomos – incluindo na receita e na despesa os montantes relativos a *activos financeiros* excepto *títulos*, apura os valores seguintes:

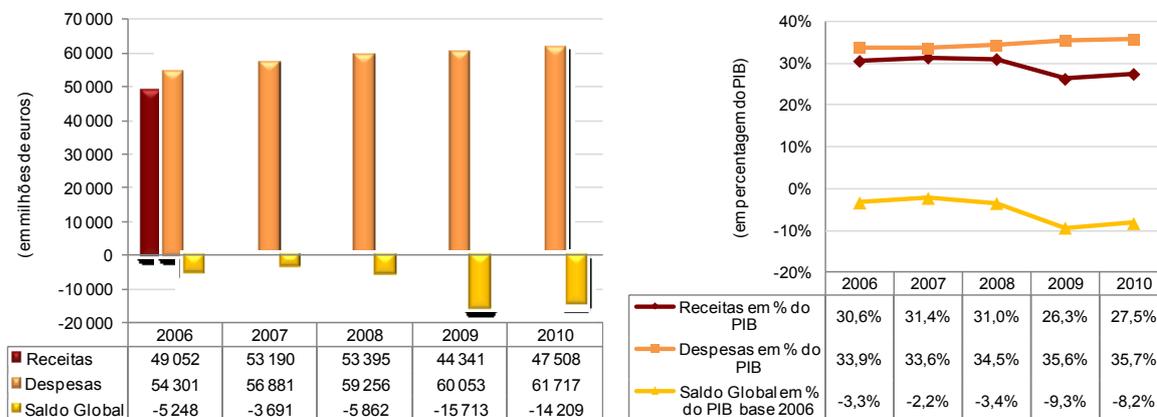
– Receita.....	€ 47.508 M
– Despesa	€ 61.717 M
– Saldo negativo (défice)	€ -14.209 M

O apuramento desagregado e os critérios de consolidação estão descritos no ponto 15.2 deste Parecer, para onde se remete.

3.5.2. Evolução

A evolução da receita, da despesa e do saldo (apurado na óptica da contabilidade pública) da conta consolidada da administração central no período 2006-2010 consta dos quadros e gráficos seguintes:

Gráfico 8 – Evolução da receita, despesa e saldo da administração central (2006–2010)



Fonte: Conta Geral do Estado 2006 a 2010 e INE: Produto interno bruto a preços correntes - Contas Nacionais (30-09-2011).

A receita no período 2006-2010 foi sistematicamente inferior à despesa, acentuando-se a diferença (saldo negativo) nos dois últimos anos, essencialmente provocada pela forte quebra de 17% na receita em 2009 (€ -9.054 M) devida, principalmente, ao efeito da redução da actividade económica na receita fiscal, a qual diminuiu 13,6% (€ -4.896 M). Em 2010, o aumento de 7,1% da receita (mais € 3.167 M do que em 2009) foi insuficiente para atingir os valores dos anos precedentes.

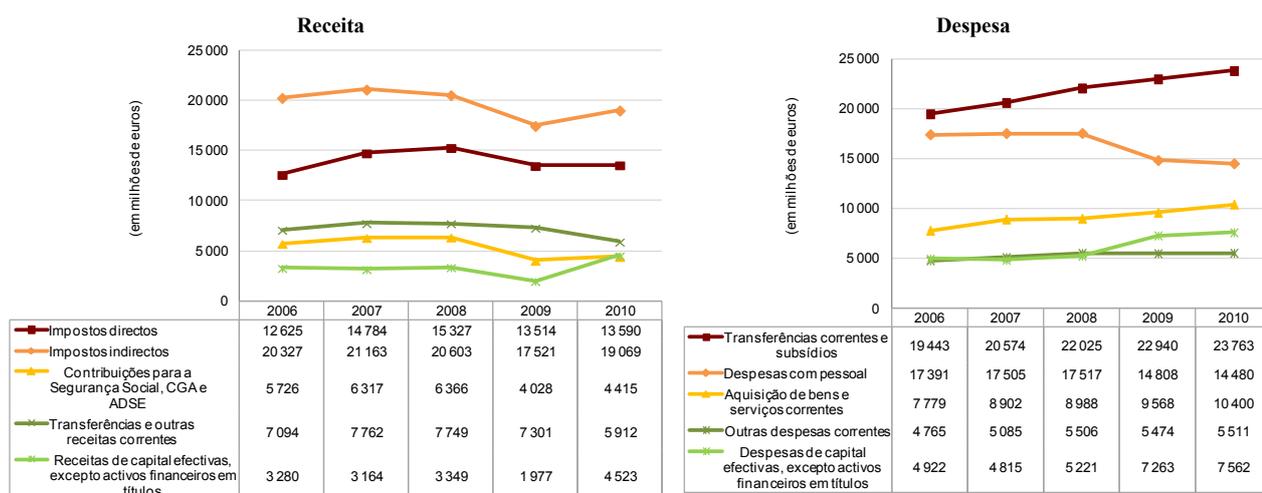
Ressalva-se que a análise da evolução da receita e da despesa da administração central além de prejudicada pela alteração no universo dos organismos abrangidos é, também, afectada pela alteração de critérios contabilísticos que diminuiram¹ a receita (€ 525 M em 2008, € 4.438 M em 2009 e € 4.716 M em 2010) e a despesa (€ 475 M em 2008, € 4.406 M em 2009 e € 4.684 M em 2010).

Assim, a taxa de crescimento média anual das receitas nos cinco anos em análise foi negativa (-0,8%), enquanto a da despesa atingiu os 3,3%, mantendo uma trajetória crescente em todo o período. O comportamento da receita e da despesa traduziu-se num agravamento médio anual de 28,3% no saldo correspondente, o qual passou de € -5.248 M, em 2006, para € -14.209 M, em 2010.

Quanto à evolução em percentagem do PIB, a receita aumentou em 2007 atingindo o peso de 31,4%, diminuiu, depois, até 2009 (26,3%) e registou um pequeno aumento em 2010 (ascendendo a 27,5%). A despesa apresentou uma tendência crescente (excepto em 2007, ano em que registou um mínimo de 33,6% de peso), correspondendo a 35,7% do PIB em 2010.

O gráfico seguinte ilustra a evolução dos principais agregados consolidados da receita e da despesa da administração central.

Gráfico 9 – Evolução dos principais agregados da receita e da despesa da administração central (2006–2010)



Fonte: Conta Geral do Estado 2006 a 2010.

¹ Estas alterações referem-se à contribuição de serviço rodoviário, à participação variável dos municípios no IRS e à contribuição do Estado para a Caixa Geral de Aposentações (cfr. ponto 3.3.3.6.2).



Nos principais agregados da receita verificou-se, em 2008, a primeira quebra, com a redução dos *impostos indirectos*¹ que, no ano seguinte, se agravou de forma muito significativa e foi acompanhada de reduções importantes em todos os agregados da receita, sobretudo nos *impostos directos*², nas *contribuições para a segurança social, CGA e ADSE*³ e nas *receitas de capital*. Em 2010 o crescimento dos impostos e das contribuições foi insuficiente para se atingirem as receitas de 2007 e 2008, não obstante o significativo aumento das *receitas de capital*⁴.

A tendência da despesa foi crescente, constatando-se que as *despesas com pessoal* apresentaram uma quebra significativa em 2009 e uma nova redução em 2010. Contudo, as diminuições nestas despesas foram provocadas essencialmente por alterações de critérios contabilísticos e pela alteração do universo (saída de serviços da administração central⁵) e não por uma diminuição efectiva da despesa. Quanto aos critérios contabilísticos, em 2009 passou-se a classificar a contribuição do Estado para a Caixa Geral de Aposentações como *transferências correntes*, quando nos anos anteriores era incluída em *despesas com pessoal*⁶; em 2010 os *encargos com a saúde* e rede nacional de cuidados continuados – que em anos anteriores eram pagos pela ADSE ao Serviço Nacional de Saúde (SNS) e pela PSP e GNR a entidades públicas (todos eles registados em *despesas com pessoal*) – passaram a ser incluídos nas *transferências* da Administração Central do Sistema de Saúde para o SNS⁷.

O comportamento crescente da *aquisição de bens e serviços* e das *transferências correntes e subsídios* explica-se, essencialmente, pela saída de serviços da administração central que deixaram de ter as suas despesas especificadas por classificação económica no Orçamento do Estado e passaram a beneficiar de *transferências* ou, no caso dos hospitais empresarializados, de verbas pagas a título de *aquisição de serviços de saúde*.

¹ Evolução em grande parte explicada pela redução do imposto sobre os produtos petrolíferos com a criação da contribuição de serviço rodoviário como receita própria da EP – Estradas de Portugal. O impacto da CSR na receita foi de € 525 M em 2008, € 575 M em 2009 e € 576 M em 2010.

² Para a qual também contribuiu a participação variável dos municípios no IRS, antes integrada na receita do Estado deste imposto e transferida para os municípios por despesa orçamental, foi, em 2009 e 2010, transferida para os municípios à margem do OE - a dedução à receita de IRS foi de € 389 M e € 390 M, respectivamente.

³ Influenciada pela alteração de critério contabilístico da contribuição do Estado para a Caixa Geral de Aposentações que em 2008 e anos anteriores era registada neste agrupamento da receita. Em 2009 esta contribuição passou a ser contabilizada como *transferências correntes* e anulada no processo de consolidação (€ 3.474 M nesse ano e € 3.750 M em 2010).

⁴ As receitas de capital registaram um maior crescimento, facto que se explica em 2010 pela contabilização da operação extraordinária relativa à transferência para a CGA de € 1.882 M de patrimónios de fundos de pensões (incluindo o do Fundo de Pensões do Pessoal da Portugal Telecom).

⁵ Com destaque para a empresarialização de hospitais, a conversão de instituições do ensino superior em fundações e dos centros de formação profissional em associações públicas.

⁶ Cfr. nota de rodapé 3.

⁷ Não é possível, na despesa de 2010, separar estas transferências de outras pagas por esta entidade a organismos do SNS. Em 2009 estas despesas totalizavam € 475 M.



Tribunal de Contas

|||
4. A Dívida Pública





4. A DÍVIDA PÚBLICA

4.1. Dívida Financeira

4.1.1. Dívida directa dos serviços integrados e dos SFA

a) Enquadramento e objectivos gerais da Lei-Quadro da Dívida Pública

Para além de breves mas importantes referências feitas na Constituição da República¹ e de um conjunto mais significativo de disposições constantes da Lei de Enquadramento Orçamental², a referência legislativa fundamental em matéria de dívida pública é a respectiva Lei-quadro³, complementada pelos diplomas que regulam diversos instrumentos de dívida e pela lei orgânica do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público I.P. (IGCP). Essenciais são ainda as regras especificamente destinadas à execução orçamental de cada ano constantes das correspondentes leis do orçamento, designadamente os limites aí fixados para determinados aspectos da dívida pública.

Da Lei-quadro constam 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

Em articulação com as operações de financiamento, o IGCP ficou autorizado⁴ 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.

b) Gestão da dívida e quadro operacional

Para a prossecução dos objectivos acima referidos relevam, sobretudo, as decisões tomadas pelo 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 determinados pela Assembleia da República e pelo Governo.

Para concretizar com maior detalhe as regras e os limites dentro dos quais se deveria conter essa actuação e estabelecer 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

¹ Artigos 105.º, 106.º, 161.º e 293.º.

² Artigos 6.º, 9.º, 10.º, 12.º-A, 12.º-D, 12.º-H, 12.º-I, 16.º-A, 26.º, 29.º, 31.º, 37.º, 50.º-A, 58.º, 59.º, 67.º, 68.º, 75.º, 86.º, 87.º e 89.º.

³ Lei n.º 7/98 de 3 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pelo artigo 81.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro.

⁴ Lei n.º 7/98, artigo 13.º, n.º 2.

uma carteira óptima aprovando as “Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP”¹. Estas Orientações 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.

É à luz deste quadro que é avaliado periodicamente o grau de consecução dos objectivos de gestão atribuídos ao IGCP, através de relatórios trimestrais enviados à tutela que devem evidenciar as diferenças entre as características da carteira detida pelo Estado (carteira real) e a carteira de referência² e o cumprimento das citadas Orientações.

Não foi isso que sucedeu em 2010, uma vez que, confrontado com um agravamento acentuado da falta de liquidez no mercado da Dívida Pública dos países periféricos da zona euro (incluindo Portugal), o Governo aprovou, a partir de 7 de Maio de 2010, a suspensão temporária da carteira de referência e de determinados limites fixados nas Orientações³, tendo em conta a necessidade de intensificar o uso de fontes de financiamento alternativas de curto prazo.

Em Outubro, face à persistência das condições que tinham estado na origem da suspensão da carteira de referência, o Ministério das Finanças determinou a suspensão definitiva do modelo de carteira de referência, a adopção de um modelo de *benchmark* provisório⁴ e o estabelecimento de limites absolutos ao risco de taxa de juro.

c) Movimento do ano

O Mapa XXIX - Movimento da dívida pública, mostra que o *stock* da dívida pública directa, em 31 de Dezembro de 2010, era de € 151.775,3 M, superior em € 19.028,9 M (14,3%) ao valor final do ano anterior⁵.

Quadro 23 – Evolução do *stock* da DPD em 2010

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2009		31/12/2010	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)
Médio e longo prazos	109 743,9	82,7	125 956,3	83,0
Curto prazo	22 909,0	17,3	25 724,3	16,9
Outra	93,5	0,1	94,8	0,1
Total	132 746,4	100,0	151 775,3	100,0

Fonte: CGE, Mapa XXIX.

¹ Por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças de 7/12/06, foram aprovados a carteira de dívida pública óptima e os termos das Orientações para a gestão, com entrada em vigor no início de 2007.

² 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.

³ Os limites de exposição de curto prazo junto de alguns bancos nacionais, da percentagem da carteira a vencer no prazo de 12 meses e o limite indicativo da percentagem da carteira a vencer no prazo de 3 meses.

⁴ No qual as operações de gestão activa que venham a ser contratadas pelo IGCP integram uma carteira separada cuja avaliação *mark-to-market* constituirá a medida de performance da gestão activa do IGCP.

⁵ Não é possível comparar os dados do *stock* da dívida com a respectiva previsão orçamental porque o Orçamento do Estado não compreende qualquer mapa do *stock* da dívida pública directa.



Porém, este Mapa XXIX apenas abrange a dívida gerida pelo IGCP. Nele são apresentados, por instrumento de dívida, o valor nominal no início e no final do ano, bem como os movimentos ocorridos no ano resultantes de emissões, amortizações e outras variações, tais como capitalização de juros e variação cambial. Assim, a informação relativa ao *stock* da dívida pública directa na CGE é incompleta, por ser omissa quanto à dívida dos SFA e às operações de derivados financeiros.

d) Expressão orçamental

A informação inscrita na CGE e no orçamento do Estado mostra que a receita resultante da emissão de dívida pública directa, que previsionalmente era de € 118.124,6 M, ascendeu a € 131.910,0 M (63,8 % do total executado da receita da administração central). Por sua vez, a despesa prevista com o pagamento de amortizações e com o de juros e outros encargos da dívida pública directa era de € 90.538,3 M e € 5.519,2 M, respectivamente, ascendendo a execução orçamental a € 114.746,2 M e € 4.979,6 M, isto é, 56,5 % e 2,5% do total da despesa executada pela administração central. Assim, a previsão inicial dos fluxos financeiros associados à emissão e gestão da dívida pública directa subestimou, significativamente, as receitas e despesas em causa, em particular estas últimas.

Quadro 24 – Receita e despesa por capítulo de classificação económica

(em milhões de euros)

Receita				Despesa			
Designação	Orçamento inicial	CGE 2010	Grau de execução (%)	Designação	Orçamento inicial	CGE 2010	Grau de execução (%)
12. Passivos financeiros	118 124,6	131 910,0	111,7	10. Passivos Financeiros	90 538,3	114 746,3	126,7
SI	117 668,7	131 801,9	112,0	SI	90 193,3	113 927,1	126,3
SFA	455,9	108,1	23,7	SFA	345,0	819,1	237,4
				03. Juros e outros encargos	5 519,2	4 979,6	90,2
				SI	5 500,0	4 970,0	90,4
				SFA	19,2	9,6	49,9
Total da receita	118 124,6	131 910,0	111,7	Total da despesa	96 057,5	119 725,9	124,6

Fonte: LOE, CGE.

e) Âmbito da análise

As operações que originaram movimentos no valor do *stock* da dívida pública directa, bem como fluxos de receita e despesa orçamental associados, são de vários tipos, designadamente, emissão e amortização de títulos de dívida pública, contratação de empréstimos e sua amortização, capitalização de juros, variação do câmbio das moedas de denominação, arrecadação do produto de empréstimos e pagamento de amortizações, juros e outros encargos. Parte destes movimentos e fluxos foram objecto de uma auditoria¹ e são agora aqui apresentados por tipo de instrumento, com maior detalhe para os que têm maior significado financeiro no total da dívida pública directa. A auditoria detectou alguns erros em mapas que constam da CGE e algumas omissões, os quais serão apontados e tidos em consideração nos pontos seguintes.

É ainda apresentada a análise do cumprimento de alguns dos limites fixados pela Assembleia da República na Lei do Orçamento do Estado de 2010 e na Lei-quadro da dívida pública.

¹ Relatório de Auditoria n.º 37/2011-2.ª Secção.

4.1.1.1. Dívida de médio e longo prazos

4.1.1.1.1. Composição e evolução. Posição em 31 de Dezembro de 2010

Os instrumentos de dívida de médio e longo prazo mais utilizados são as Obrigações do Tesouro (que representam mais de quatro quintos da dívida de médio e longo prazo) e os Certificados de Aforro/Tesouro. Com menor expressão surgem os *bonds*, as *notes* e os empréstimos, sendo que na dívida dos SFA apenas se encontra este último tipo de instrumento. A dívida representada por estes instrumentos de médio e longo prazo teve, em 2010, a evolução apresentada no quadro seguinte: um acréscimo de € 16.223 M, ou seja 14,8%.

Quadro 25 – Evolução da DPD de MLP em 2010

(em milhões de euros)

Instrumento/Subsector	31/12/2009		31/12/2010		Variação	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)	Total	%
Obrigações do Tesouro (SI)	91 907,4	83,6	105 946,4	83,9	14 038,9	15,3
Certificados Aforro/Tesouro (SI)	16 871,0	15,3	16 156,1	12,8	-714,9	-4,2
<i>Bonds & notes</i> (SI)	965,4	0,9	3 337,0	2,6	2 371,6	245,6
Empréstimos (SI)	36,4	0,0	544,0	0,4	507,6	1 394,5
Empréstimos (SFA)	204,1	0,2	223,9	0,2	19,8	9,7
Total	109 984,4	100,0	126 207,4	100,0	16 223,0	14,8

Fonte: CGE 2010, IGCP, DGTF, CGA, MM, OGFE, IFAP, CPPSP e IHRU.

4.1.1.1.2. Operações de financiamento e fluxos financeiros

4.1.1.1.2.1. Obrigações do tesouro

As obrigações do Tesouro de taxa fixa foram utilizadas na obtenção de novos financiamentos e em operações de gestão activa, designadamente, recompras seguidas de amortização antecipada dos títulos adquiridos. O saldo vivo da OT 5,85Mai2010 foi amortizado, como previsto, em 20 de Maio. Assim, o valor nominal do *stock* deste instrumento registou um aumento líquido de € 14.039 M (15,3%) que resulta da emissão de títulos no valor nominal de € 20.713.716.000, do qual um milhão de euros foi contabilizado como produto da emissão de dívida no período complementar de 2009, e da amortização de títulos no valor nominal de € 7.674.779.001. A emissão de obrigações do Tesouro englobou a criação de uma nova obrigação, designada por OT 4,80Jun2020, e a emissão de títulos de nove outras já existentes. O valor nominal e a receita obtida com as emissões relativas ao ano de 2010 podem ser resumidamente apresentados nos quadros seguintes:

Quadro 26 – Emissões de OT no ano de 2010

(em euros)

Designação	Valor nominal dos títulos	Receita obtida com a emissão	Receita/valor nominal
OT 4,8Jun2020	7 903 206 000,00	7 778 468 710,40	98,4%
Outras OT	12 810 510 000,00	12 613 651 456,60	98,5%
Total	20 713 716 000,00	20 392 120 167,00	98,4%

Fonte: IGCP.

As amortizações de obrigações do Tesouro compreenderam as da OT 5,85Mai2010, na data do seu vencimento, e amortizações antecipadas e parciais de títulos de três outras.



Luc
Dr. Theodor
H

Quadro 27 – Amortizações de OT no ano de 2010

(em euros)

Designação	Valor nominal dos títulos	Despesa com amortizações	Despesa/valor nominal
OT 5,85Mai2010	4 401 779 001,00	4 401 779 001,00	100,0%
Amortizações antecipadas	3 273 000 000,00	3 307 578 283,90	101,1%
Total	7 674 779 001,00	7 709 357 284,90	100,5%

Fonte: IGCP.

No ano de 2010, foram pagos juros de obrigações do Tesouro no valor de € 4.591.119.486,11. Este valor resulta do regular vencimento de juros anuais e das alterações que as operações de amortização antecipada, decorrentes de recompra de títulos, introduziram no plano anual de pagamento de juros. Na ausência de operações de recompra, os juros pagos nas datas de vencimento teriam ascendido a € 4.800.700.196,52 enquanto o valor efectivamente pago corresponde a:

Juros pagos nas datas de vencimento anual de 2010	4 468 556 776,52
Juros corridos pagos antes das datas de vencimento anual de 2010	121 990 041,10
Juros corridos pagos antes das datas de vencimento que ocorreriam após 2010	572 668,49
Total pago	4 591 119 486,11

Note-se que enquanto os juros corridos pagos antes das datas de vencimento anual de 2010 correspondem a uma antecipação de pagamentos que sempre ocorreriam nesse ano, logo seriam despesa orçamental de 2010, os juros corridos pagos antes das datas de vencimento que ocorreriam após 2010 correspondem à antecipação de um pagamento que seria despesa orçamental de 2011, caso não tivessem ocorrido amortizações antecipadas.

Por outro lado, a despesa orçamental com juros de obrigações do Tesouro foi inferior ao valor dos juros pagos porque, em parte, estes foram pagos com juros corridos recebidos antecipadamente dos subscritores de títulos¹, quer em 2009 quer em 2010, como se apresenta em seguida:

Juros corridos recebidos em 2009	40 261 084,37
Juros corridos recebidos em 2010	322 009 758,33
Despesa orçamental de 2010	4 228 848 643,41
Total pago	4 591 119 486,11

A emissão da OT 4,80Jun2020 originou uma comissão por emissão de dívida no valor de € 5,25 M. Esta despesa corresponde a 39,9% do montante total dos outros encargos da dívida². Todavia, as obrigações do Tesouro deram também origem a outro tipo de encargos, como comissões por pagamento de encargos, no valor de € 51,7 m, dos quais 87,9% foram pagos à CVM.

¹ Juros corridos em subscrições que tenham lugar fora da data de vencimento anual de juros.

² Excluindo comissão de gestão do IGCP.

Foram ainda emitidas OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações no valor de € 2.976.267,21 que, de imediato, foram amortizadas, pelo que o *stock* no início e no fim do ano é nulo. Estes títulos não geraram receita. A sua amortização e os juros pagos traduziram-se em despesa do Estado no valor de € 2.976.267,21 e € 2.774.416,91¹, respectivamente. No entanto, esta última despesa foi efectuada pelo IGCP com uma verba transferida pela DGTF, inscrita no Capítulo 60 e classificada como “Transferências correntes/Adm. Central – SFA- IGCP (04.03.05)”. Esta classificação não permite a identificação correcta da utilização deste valor, que se destinou ao pagamento de juros da dívida pública directa. A classificação económica errada desta despesa origina distorções quando é feita a consolidação dos montantes da CGE e conduz à subestimação dos encargos com juros reflectidos nela².

4.1.1.1.2.2. Certificados de Aforro e do Tesouro

a) Certificados de Aforro

No conjunto das três séries deste instrumento, o valor do *stock* da dívida passou de € 16.871,0 M, em 31 de Dezembro de 2009, para € 15.470,7 M, em 31 de Dezembro de 2010, uma diminuição de € 1.400,3 M (8,3%). Esta variação resulta de emissões no valor de € 203,9 M (apenas de títulos da série C uma vez que a subscrição das outras séries foi encerrada em anos anteriores), de amortizações no valor de € 1.920,2 M e de capitalizações de juros no valor de € 316,0 M.

A taxa de juro bruta deste instrumento oscilou, de Janeiro a Dezembro, entre 0,5% e 0,7% para as séries A e B e entre 0,8% e 1,1% para a série C e a taxa de remuneração³ bruta implícita⁴ foi de 2,4%.

b) Certificados do Tesouro

Em Julho de 2010 foi introduzido um novo instrumento de captação de poupanças de particulares, denominado Certificados do Tesouro, tendo as suas características sido definidas pela RCM n.º 40/2010⁵. O objectivo explicitado da criação do novo instrumento foi o “...de promover a poupança de longo prazo dos cidadãos e de dinamizar o mercado de dívida pública através da «democratização» do acesso a produtos equivalentes às Obrigações do Tesouro (OT) e Bilhetes de Tesouro (BT)”. Embora se trate de um instrumento que apresenta semelhanças com os Certificados de Aforro, tem diferenças significativas:

- ◆ O prazo é fixado em 10 anos, com possibilidade de reembolso antecipado, a pedido do subscritor, desde que decorridos 6 meses desde a data de subscrição;
- ◆ A taxa de juro é fixada, na data da subscrição, para todo o prazo da aplicação e os juros são pagos anualmente.

¹ O Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro, estabeleceu novas regras para o cálculo das indemnizações devidas a accionistas de empresas nacionalizadas, de que resultou o aumento das responsabilidades de conta do Estado, implicando novas emissões do empréstimo interno amortizável “OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações”. As obrigações agora emitidas reportam-se ao ano inicial de emissão (1977) sendo imediatamente amortizadas, uma vez que foi já ultrapassado o prazo de todas as séries do empréstimo, e os juros pagos correspondem a todo o período.

² Ver ponto 4.1.1.4, alínea b).

³ Remuneração é a soma do juro com o prémio de permanência.

⁴ Encargos com juros no ano sobre média dos valores em dívida em 31 de Dezembro de 2009 e de 2010.

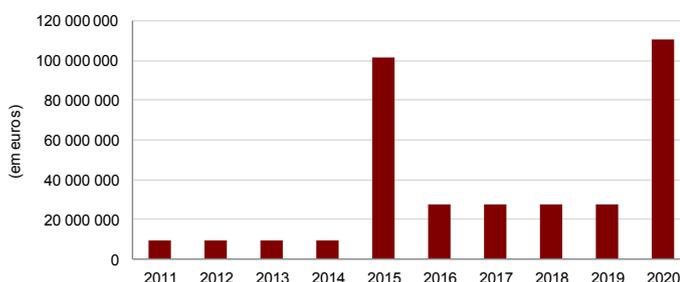
⁵ Publicada no Diário da República de 11 de Junho.



- ◆ A taxa é fixada com referência à dos BT e das OT, consoante o prazo efectivo do instrumento: para os primeiros 4 anos a referência é a taxa dos BT a 12 meses ou a EURIBOR a 12 meses; para os anos que vão do 5.º ao 9.º ano a referência é a taxa das OT a cinco anos; no 10.º ano a referência é a taxa das OT a 10 anos.
- ◆ No 5.º ano é pago um diferencial para que a remuneração dos cinco primeiros anos seja equivalente à das OT a 5 anos; no 10.º ano é pago um diferencial para que a remuneração de todo o período seja equivalente à das OT a 10 anos.

Este instrumento permitiu, em 2010, obter um financiamento de € 685,4 M e não houve lugar a amortizações ou ao pagamento de juros. Para além disto, os juros a pagar manter-se-ão baixos até ao 4.º ano (2014), inclusive, uma vez que são juros de aplicações a um ano. Em 2015, haverá um aumento significativo dos encargos com juros deste instrumento de dívida porque terá lugar o pagamento do diferencial entre a taxa a 12 meses e a taxa a 5 anos e em 2020 haverá novo pico decorrente do pagamento do segundo diferencial. Em velocidade de cruzeiro, os efeitos da existência de diferenciais compensam-se mas, até lá, a introdução do novo instrumento traduz-se no diferimento por cinco anos de importantes encargos com juros. Assim, os Certificados do Tesouro subscritos em 2010, se não forem reembolsados antecipadamente, originarão os encargos com juros que se apresentam no gráfico seguinte. Aí se mostra a concentração dos encargos com juros no 5.º e no 10.º ano.

Gráfico 10 – Encargos com juros: CT emitidos em 2010



Os Certificados de Aforro e de Tesouro geram despesas anuais de subscrição, gestão e comercialização que, em 2010, ascenderam a € 4,2 M englobando, designadamente, as comissões Afironet, as despesas de expedição de extractos e os encargos decorrentes do protocolo com os CTT¹ (comercialização e liquidação de Certificados de Aforro) e explicam, no essencial, aquele valor.

4.1.1.1.2.3. Medium Term Notes (MTN)

Ao abrigo do programa de € 5.000.000.000 *Euro Medium Term Notes*, a República Portuguesa emitiu, em 2010, USD 1.250.000.000 de títulos com vencimento em 25 de Março de 2015. Houve lugar ao pagamento de comissões no valor de 0,125% do valor nominal, ou seja USD 1.562.500. A receita obtida na emissão tem subjacente uma menos-valia de USD 6.487.500. Considerando a comissão e a menos-valia, a relação receita/valor nominal desta operação foi de 99,4%. Os títulos vencem juros semestralmente à taxa anual fixa de 3,5% e serão reembolsados de uma só vez no fim do prazo, ou seja, em Março de 2015.

¹ Sobre esta matéria ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008, Capítulo VI, ponto 6.7.2.2.2.

Os fluxos associados a esta operação, constantes do sistema de informação do IGCP, são:

Receitas:		
Produto do empréstimo	USD	1 243 512 500
Despesas:		
Comissão	USD	1 562 500
Juros	USD	21 875 000

Associada a esta operação, o sistema de informação do IGCP regista um *cross currency swap* (de USD para euros e de taxa de juro fixa para variável) no valor nominal de USD 1.250.000.000. Embora se trate de um derivado financeiro, o IGCP considerou-o parcialmente como operações de financiamento em moeda nacional com a designação de LOAN A/360 EMTN USD e os mapas da CGE (Mapas XXIX, 26-B e 26-C) tratam-no como tal. Em resultado, a CGE contém duplicação de valores e outras incorreções, como em seguida se apresenta.

Quadro 28 – Incorreções no registo da BND USD MAR2015

(em euros)

Designação	CGE		Valor apurado
	BND USD MAR2015	LOAN A/360 EMTN USD	BND USD MAR2015
Produto (Mapa 26-B)	914 885 594,42	4 773 028,30	914 885 594,47
Menos-valias (Mapa 26-B)	0,00	0,00	4 773 028,25
Juros (Mapa 26-C)	16 231 357,13	31 590,27	16 231 357,13
Amortizações (Mapas XXIX e 26-D)	0,00	477 302,83	0,00
Emissão (Mapa XXIX)	914 885 594,42	4 773 028,30	919 658 622,72
Stock em 31/12/2010 (Mapa XXIX)	935 488 699,30	4 295 725,47	935 488 699,30
Variação cambial (Mapa XXIX)	20 603 104,88		15 830 076,58

Como se vê, não se tratou apenas de repartir os fluxos associados à *bond* em duas operações, uma incluída na dívida em moeda nacional e outra na dívida em moeda estrangeira, o que já de si seria pouco transparente uma vez que os títulos são denominados em USD. Há duplicação parcial no *stock* da dívida em 31 de Dezembro de 2010, há amortizações e juros que não são imputáveis à *bond* ou a qualquer outra operação de financiamento, e há uma menos-valia omissa.

Situações como esta não ocorreriam se dos mapas da CGE constassem, não só as operações de financiamento, mas, ainda, as dos derivados financeiros que lhes estão associadas.

Sobre esta questão, o IGCP argumentou¹ que “*Os procedimentos por si adoptados na contabilização da operação em moeda nacional designada por LOAN A/360 EMTN USD tiveram por objectivo evidenciar de forma transparente a operação que constitui uma efectiva operação de financiamento e que essa decisão é coerente com as orientações do Eurostat, cujos critérios devem ser utilizados para efeitos de consolidação em contas nacionais*”. No que concerne aos derivados financeiros o IGCP entende “*que os procedimentos a eles associados não deverão ser semelhantes aos das operações de financiamento porquanto os primeiros geram receita ou despesa potenciais e as segundas geram fluxos financeiros efectivos*” e refere ainda “*que a prática instituída pelos bancos consiste em considerar este tipo de operações em contas extra-patrimoniais e consequentemente fora do balanço*”.

Não obstante as justificações apresentadas, o facto é que a operação em causa tem uma natureza diferente das restantes operações incluídas no Mapa XXIX, bem como um tratamento distinto das

¹ Relatório de Auditoria n.º 37/2011-2.ª Secção.



restantes operações de derivados nos Mapas 26-B, 26-C e 26-D. Esta situação traduz-se na inconsistência dos valores registados nos referidos mapas.

O valor dos outros encargos relativos a estes títulos ascende a € 1.221.638,01, o que corresponde a 9,2% do montante total dos outros encargos da dívida¹, respeitando € 1,2 M a comissões por emissão de dívida e o remanescente a comissões por pagamento de encargos.

Para além desta, foram realizadas emissões de títulos com taxa de juro variável, denominados em euros, *Medium term notes*: € 50.000.000 com vencimento em 2015 e € 1.300.000.000 com vencimento em 2012. A primeira registou uma menos-valia na emissão no valor de € 250.000.

4.1.1.2. Dívida de curto prazo

Os instrumentos de dívida de curto prazo mais utilizados, em 2010, são os Bilhetes do Tesouro (que representam cerca de 3/4 da dívida de curto prazo), os CEDIC e o papel comercial. A dívida dos SFA, por seu turno, é apenas a resultante de contas correntes bancárias.

4.1.1.2.1. Composição e evolução. Posição em 31 de Dezembro de 2010

A dívida representada por instrumentos de curto prazo teve, em 2010, um acréscimo de € 2.814,7 M, ou seja 12,3%, como se apresenta no quadro seguinte.

Quadro 29 – Evolução da DPD de CP em 2010

(em milhões de euros)

Instrumento/Subsector	31/12/2009		31/12/2010		Variação	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)	Total	%
Bilhetes do Tesouro (SI)	17 231,3	75,1	19 260,8	74,8	2 029,5	11,8
CEDIC (SI)	3 786,5	16,5	4 887,4	19,0	1 100,9	29,1
Papel comercial (SI)	1 891,2	8,2	797,2	3,1	-1 094,0	-57,8
Outros (SI)	0,0	0,0	778,8	3,0	778,8	
Outros (SFA)	26,5	0,1	26,0	0,1	-0,5	-1,9
Total	22 935,5	100,0	25 750,2	100,0	2 814,7	12,3

Fonte: CGE 2010 - Mapa XXIX, IGCP, DGTF, CGA, MM, OGFE, IFAP, CPPSP e IHRU

4.1.1.2.2. Operações de financiamento e fluxos financeiros

4.1.1.2.2.1. Bilhetes do Tesouro

A dívida pública directa representada por Bilhetes do Tesouro passou de € 17.231.292.298,67, em 31 de Dezembro de 2009, para € 19.260.826.791,12, em 31 de Dezembro de 2010, registando uma variação de € 2.029.534.492,45, +11,8%. Esta variação resultou de emissões no valor de € 23.194.024.415,30 (do qual € 686.107.270,93 foram contabilizados como produto da emissão de dívida no período complementar de 2009) e de amortizações no valor de € 21.164.489.922,85. Este instrumento gerou encargos com juros no valor de € 175.457.968,95.

¹ Excluindo comissão de gestão do IGCP.

Os Bilhetes do Tesouro emitidos em 2010 incluem títulos destinados a servir de garantia¹ a operações de derivados financeiros, adquiridos pelo FRDP com verbas transferidas do orçamento do Estado. As aquisições, no valor nominal de € 1.551.622.916,00, foram efectuadas em Dezembro de 2010. Para além destes, foram ainda emitidos com a mesma finalidade de garantir operações de derivados financeiros, outros Bilhetes do Tesouro que estão registados no IGCP como operações internas e que não geram produto ou encargos com amortizações e juros mas acarretam outro tipo de encargos. O valor nominal destas emissões ascendeu a cerca de € 20.000 M.

Os valores de “outros encargos da dívida pública” relativos à emissão de Bilhetes do Tesouro ascendem a € 187,8 m, correspondendo a 1,4% do valor das despesas inscritas naquela rubrica². Verificou-se que não era possível, em algumas destas despesas, identificar as emissões subjacentes. Segundo o IGCP, tais despesas respeitam a emissões realizadas para colateral de *repos*, que não constam do *stock* da dívida, não sendo por isso possível fazer tal correspondência. Contudo estas emissões geram despesa com comissões de emissão.

4.1.1.2.2. Euro Commercial Paper (ECP)

O financiamento de muito curto prazo, obtido por emissão de papel comercial, está denominado em euros, libras esterlinas, dólares dos EUA, francos suíços e ienes. Para os denominados em euros, a dívida a eles associada passou de € 759.483.468,05 em 31 de Dezembro de 2009 para € 393.632.855,73 em 31 de Dezembro de 2010, variação que resultou de emissões no valor de € 7.406.819.065,59 e de amortizações no valor de € 7.772.669.677,91. Por seu turno os juros pagos ascenderam a € 9.330.322,09.

Para os denominados em divisas, verificou-se que no Mapa 26-C o valor dos juros do papel comercial emitido em libras esterlinas está trocado com o valor dos juros do papel comercial emitido em francos suíços.

Apurou-se que para o *stock* da dívida no início e no final de cada ano, constante do Mapa XXIX, a taxa de câmbio usada era a publicada pelo Banco Central Europeu (BCE) para a data relevante e, recalculando os valores, obtiveram-se resultados que não apresentam diferenças significativas³ em relação aos valores da CGE. Já para os movimentos não se identificou um critério único e compatível com o usado para cálculo dos *stocks*, não se circunscrevendo este problema ao papel comercial denominado em divisas.

A título de exemplo, para o papel comercial emitido em divisas, o valor dos movimentos de 2010, calculado com as taxas de câmbio do BCE, constantes do sistema de informação do IGCP, apresenta as seguintes diferenças em relação aos correspondentes valores inscritos na CGE (em euros):

Receita (produto de emissão)	11 107 025,15
Despesa com amortizações	197 999,08
Despesa com juros	68,58
Total	11 305 092,81

¹ De acordo com o Relatório Anual do IGCP, o Instituto passou a celebrar *Credit Support Annex (CSA)* bilaterais nos termos dos quais a República entrega como colateral estes títulos. Os primeiros contratos foram celebrados já em 2011, embora os bilhetes do Tesouro tenham sido emitidos em 2010.

² Excluindo a comissão de gestão do IGCP.

³ Algumas das pequenas diferenças encontradas podem resultar de arredondamentos dos valores da taxa de câmbio.



Luc
Dr.
Ther...
A

Em suma, usando o mesmo tipo de taxas de câmbio para o *stock* da dívida e para os movimentos com reflexo no *stock*, verifica-se uma subavaliação dos fluxos inscritos na CGE, associados ao papel comercial, no valor de € 11,3 M.

Em 2010, o IGCP introduziu um novo critério de contabilização do produto dos empréstimos em moeda estrangeira que tem, também, implicações nos valores de amortização. Assim, o produto é contabilizado à taxa de câmbio da operação de troca de moeda que lhe estiver associada, gerando ganhos ou perdas em relação ao câmbio do BCE. Estas diferenças são contabilizadas de modo idêntico ao dos prémios e descontos de emissão. Na data da amortização volta a registar-se diferenças entre o câmbio da operação de troca de moeda e o do BCE, com novos ganhos ou perdas.

O critério escolhido para a valorização do produto de emissão e das amortizações tem ainda implicações no cálculo dos outros aumentos ou diminuições que constam do Mapa XXIX. Para o papel comercial, os outros aumentos registados são identificados como “diferença de câmbio apurada na equivalência em euros” e são apurados como diferença entre o valor do *stock* em 31 de Dezembro de 2010, a câmbios do BCE dessa data, e o que resultara da soma do *stock* inicial, a câmbios do BCE, com as emissões do ano deduzida das amortizações, sendo estas calculadas por outro método. Ora, se por diferenças de câmbio se entender as valorizações ou desvalorizações sofridas pelos títulos existentes no final do período, desde o início do período, ou desde a sua emissão se esta ocorreu em 2010, chega-se a valores completamente diferentes como se mostra no quadro seguinte.

Quadro 30 – ECP: variações cambiais

(em euros)

Designação	CGE	Calculado
ECP GBP A/365	2 564 222,05	141 875 682,08
ECP USD A/360	105 560 689,33	260 489 951,48
ECP CHF A/360	4 580 481,62	0
ECP JPY A/360	1 958 601,67	0

Como se vê, os valores dos fluxos associados a empréstimos em divisas, que estão incluídos na CGE, suscitam muitas dúvidas, não se podendo afirmar que estão suportados nos registos do sistema de informação do IGCP. Note-se que os mapas da CGE não incluem operações derivadas e a valorização dos movimentos da CGE, segundo um critério que faz intervir operações que não são apresentadas, diminui a transparência e a coerência do documento.

Verificou-se, ainda, o pagamento de € 2 m relativo a despesas com a comissão anual de gestão do ECP programe, classificada pelo Instituto como comissão por pagamentos de encargos em moeda nacional.

Quanto a esta questão, o IGCP argumentou¹ que “...utiliza, na esfera contabilística, um critério único na conversão do financiamento denominado em divisas, quer para o *stock* da dívida no início e no final de cada ano, quer para os fluxos financeiros utilizando a taxa de câmbio do BCE do dia da operação” e que “este procedimento gerou um conjunto de considerações (...) que não correspondem à realidade”, confirmando os critérios encontrados no decurso da auditoria. A aplicação destes critérios traduz-se em diminuição da transparência e da coerência dos valores registados na CGE.

¹ Relatório de Auditoria n.º 37/2011-2.ª Secção.

4.1.1.2.2.3. Outros instrumentos

Linhas de crédito

O financiamento de muito curto prazo, obtido por utilização de linhas de crédito registou, em 2010, emissões, amortizações e juros. Verificou-se que nos registos do sistema de informação do IGCP, estas operações são todas denominadas em euros, mas, nos mapas da CGE elas estão repartidas entre dívida em moeda nacional e dívida em moeda estrangeira. No entanto, somando os valores dos mapas da CGE¹ obtêm-se os dos registos do IGCP.

Considerando os valores apurados, o financiamento resultante de operações de muito curto prazo era nulo em 31 de Dezembro de 2009 e ascendia a € 550.000.000 em 31 de Dezembro de 2010. Este movimento resultou de emissões no valor de € 9.426 M e de amortizações no valor de € 8.876 M. Os juros pagos foram de € 550.679,16.

4.1.1.3. Derivados Financeiros

De acordo com os valores calculados pelo IGCP e apresentados nos Mapas 26-C e 26-D² da CGE, os fluxos líquidos das operações de derivados financeiros reflectidos nas amortizações foram positivos, o que diminuiu a despesa em € 433,6 M. Situação inversa ocorreu com os reflectidos na despesa com juros, que se traduziu num aumento da despesa em € 81,5 M.

4.1.1.4. Comparação dos valores apurados com os da CGE

a) Movimento da dívida

Conjugando a informação do Mapa XXIX da CGE, com a dívida pública directa gerida pela DGTF e com a de seis SFA³ obteve-se a evolução, em 2010, do *stock* da dívida pública directa da administração central que está sintetizada no quadro seguinte e que também a compara com a apresentada no Mapa XXIX da CGE. Os valores apresentados incorporam as correcções decorrentes dos resultados da auditoria indicados neste Parecer.

¹ Mapas XXIX, 26-B, 26-C e 26-D.

² Ver ponto 4.1.1.4, alínea b).

³ Caixa Geral de Aposentações (CGA), Manutenção Militar (MM), Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (OGFE), Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP), Cofre de Previdência da P.S.P. (CPSP) e Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU).



Quadro 31 – Evolução da DPD da Administração Central em 2010

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2009		31/12/2010		Variação	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)	Total	%
Médio e longo prazos	109 984,4	82,7	126 207,4	83,0	16 223,0	14,8
SI	109 780,3	82,5	125 983,5	82,9	16 203,2	14,8
SFA	204,1	0,2	223,9	0,1	19,8	9,7
Curto prazo	22 935,5	17,2	25 750,2	16,9	2 814,7	12,3
SI	22 909,0	17,2	25 724,3	16,9	2 815,2	12,3
SFA	26,5	0,0	26,0	0,0	-0,5	-1,9
Outra	93,5	0,1	94,8	0,1	1,3	1,4
SI	93,5	0,1	94,8	0,1	1,3	1,4
SFA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	...
Total (apurado)	133 013,4	100,0	152 052,5	100,0	19 039,1	14,3
CGE (total)	132 746,4	-	151 775,3	-	19 028,9	14,3
Comparação	-267,0	-	-277,2	-	-	-

Fonte: CGE 2010, IGCP, CGA, MM, OGFE, IFAP, CPPSP e IHRU.

Em conclusão verifica-se que o *stock* da dívida pública directa, resultante de operações de financiamento, está subavaliado em € 267,0 M em 31 de Dezembro de 2009 e em € 277,2 M em 31 de Dezembro de 2010.

b) Execução orçamental

No subsector dos SI, a receita resultante da emissão de dívida, também designada por produto de empréstimos, surge na CGE no Mapa I (receita líquida da cobrança de passivos financeiros), no Mapa 26-B (produto de empréstimos entregue ao Tesouro) e no Mapa XXIX (desdobrada em emissões do período complementar de 2009, do ano de 2010 e do período complementar de 2010). No entanto os conceitos subjacentes aos números são diferentes e as razões que justificam tais diferenças são:

- ◆ No Mapa XXIX (€ 134.666.334.585,03), o período considerado está indicado no título como ano de 2010. Todavia, a informação subdivide-se em três períodos: período complementar de 2009, ano de 2010 e período complementar de 2010. O ano civil de 2010 compreende o período complementar de 2009 e o ano de 2010 enquanto o ano orçamental de 2010 compreende o ano de 2010 e o período complementar de 2010. Não estão registadas neste mapa as receitas de emissão, mas sim o valor nominal dos empréstimos emitidos: quando a emissão se faz acima ou abaixo do valor nominal a receita é maior ou menor, respectivamente. Há, ainda, empréstimos cuja emissão não gera receita (OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações e promissórias).
- ◆ No Mapa 26-B (€ 131.798.597.661,64) a receita entregue ao Tesouro reporta-se ao ano orçamental 2010 mas não corresponde exatamente à cobrada nesse período porque existe um desfasamento temporal na entrega de parte da receita resultante da emissão de Certificados de Aforro e do Tesouro comercializados pelos CTT e através do Aforronet (esta situação afecta a receita cobrada no final de cada ano).
- ◆ No Mapa I a receita inscrita é a que foi “puxada” (€ 131.801.918.947,65) ao orçamento para equilibrar a diferença entre despesas e receitas. Só no encerramento da Conta é possível conhecer com exatidão o valor desta diferença e, como este acto ocorre muito depois do final

do período complementar, resulta que a receita das emissões do período complementar seja diferente da exatamente necessária para aquele fim. Como consequência, em cada ano forma-se um saldo não utilizado de receita da emissão de dívida pública directa no período complementar que transita de ano em contas de Tesouraria¹ e é usado para equilibrar a Conta do ano seguinte. Assim, o valor inscrito no Mapa I inclui o saldo que transitou das emissões de dívida pública, realizadas no período complementar de 2009, e apenas parte da receita das emissões do período complementar de 2010, para além da receita cobrada em 2010.

A análise por instrumento de financiamento assinalou um erro no produto de empréstimo de médio e longo prazo (LOAN A/360 EMTN USD) do qual resulta uma sobrevalorização da receita do Estado inscrita na CGE em € 4,8 M, tal como se apresenta no quadro seguinte.

No subsector dos SFA a receita inscrita nos Mapas VI, 28 e 32 da CGE como proveniente da emissão de dívida, que ascendeu a € 108,1 M, desdobra-se em € 33,3 M de utilizações de empréstimos de longo prazo, concedidos pelo BEI ao IHRU, e € 74,8 M de dívida flutuante, contraída pela CGA. Os valores inscritos na CGE são de leitura directa e são consistentes com outra informação facultada ao Tribunal.

Quadro 32 – Apuramento das receitas da emissão de dívida

(em euros)

Produto	CGE	Alterações	Valores apurados	Observações
Receita SI	131 864 553 866,64	-4 773 028,30	131 859 780 834,34	LOAN A/360 EMTN USD
Receita SFA	108 122 350,34		108 122 350,34	
Total Administração Central	131 972 676 216,98		131 967 903 184,68	

No subsector dos SI, a despesa associada à emissão e gestão da dívida, amortizações, juros e outros encargos correntes aparece na CGE no Mapa 12 (despesas pagas), no Mapa 26-C (encargos com juros da dívida a cargo do IGCP), no Mapa 26-D (encargos com amortizações da dívida a cargo do IGCP) e no Mapa XXIX (amortizações) com os montantes que se indicam no quadro seguinte. No entanto os conceitos subjacentes aos valores são diferentes, como se explica em seguida.

Quadro 33 – Despesa do Estado com passivos financeiros na CGE/2010

(em euros)

Designação	Mapa XXIX	Mapa 12	Mapa 26-C	Mapa 26-D
Amortizações	115 085 809 721,58	113 927 118 607,39		114 658 409 031,54
Juros		4 943 503 595,01	5 356 148 217,30	
Outros encargos correntes		26 543 832,01		
Total despesa	115 085 809 721,58	118 897 166 034,41	5 356 148 217,30	114 658 409 031,5

Fonte: CGE.

No que respeita às amortizações:

¹ No ano em apreço o produto dos empréstimos emitidos no período complementar foi € 782.858.926,04. Como só foi necessário utilizar € 688.372.928,95, no fim do período complementar transitou em conta do Tesouro o saldo de € 94.485.997,09. Este valor não está explicitado na CGE.



- ◆ No Mapa XXIX não estão registadas as despesas com amortizações, mas sim o valor nominal dos empréstimos amortizados: quando a amortização se faz acima ou abaixo do valor nominal a despesa é maior ou menor, respectivamente. Há, ainda, empréstimos cuja amortização não gera despesa (promissórias). O mapa inclui ainda as anulações de dívida que se podem equiparar a amortizações para efeitos de despesa.
- ◆ No Mapa 12 está registada a despesa orçamental de 2010 com amortizações.
- ◆ No Mapa 26-D apresenta-se o valor dos pagamentos a terceiros de amortizações da dívida na coluna pagamentos do ano corrente. Parte desses pagamentos não foi feita por despesa orçamental de 2010, porque o IGCP utilizou fluxos líquidos positivos de operações de derivados financeiros. Por outro lado, parte das amortizações foi paga com verbas do FRDP provenientes de privatizações e esta despesa está contabilizada na CGE no subsector dos SFA, onde também se inclui a despesa com anulação de dívida. Este mapa apresenta também a despesa paga com dotações de anos anteriores.

A relação entre os valores constantes dos três mapas é a seguinte:

Mapa XXIX	115 085 809 721,58
Promissórias	-29 707 785,32
Prémios nas amortizações (a)	35 459 071,72
Fluxos líquidos de <i>swaps</i> e <i>forwards</i>	-433 619 542,26
Mapa 26-D	114 657 941 465,72
FRDP	-730 822 858,33
Mapa 12	113 927 118 607,39

(a) Esta informação não consta da CGE.

No subsector dos SFA a despesa com amortizações inscrita nos Mapas IX, 29 e 32 da CGE, que ascendeu a € 819,1 M, desdobra-se em € 74,8 M da CGA, € 2,3 M de amortizações do IFAP, € 11,1 M do IHRU e € 730,9 M do FRDP, para além de valores menores de amortizações realizadas pelo CPPSP e pelas OGFE. Os valores inscritos na CGE são de leitura directa e são consistentes com outra informação facultada ao Tribunal, excepto no caso das OGFE¹.

No que respeita aos juros:

- ◆ No Mapa 12 está registada a despesa orçamental de 2010 com juros.
- ◆ No Mapa 26-C apresenta-se o valor dos pagamentos a terceiros de juros da dívida na coluna pagamentos do ano corrente, existindo uma parcela de juros vencidos que não foi paga no ano e está registada na coluna Saldo dos encargos pagáveis em 31 de Dezembro de 2010, do ano corrente (dívida consolidada) e outra de juros vencidos e pagos no ano que está registada na coluna Pagamentos do saldo anterior (Obrigações do Tesouro). Parte dos pagamentos do ano não foi feita por despesa orçamental de 2010 porque o IGCP utilizou fluxos líquidos positivos de operações de derivados financeiros e juros obtidos em aplicações de excedentes de tesouraria. Por outro lado, parte dos juros foi paga com verbas transferidas pela DGTF (OT – Nacionalizações e Expropriações).

¹ Ver quadro seguinte.

A relação entre os valores constantes dos dois mapas é a seguinte:

Mapa 12	4 943 503 595,01
Dotações orçamentais do ano não utilizadas	- 87 562,21
Utilização de dotações de anos anteriores	87 767,44
Juros corridos recebidos	362 270 842,53
Juros obtidos em aplicações de tesouraria	47 599 157,62
Transferência da DGTf	2 774 416,91
Mapa 26-C	5 356 148 217,30

No subsector dos SFA a despesa com juros inscrita nos Mapas IX, 29 e 32 da CGE, que ascendeu a € 9,6 M, desdobra-se em € 4,0 M da CGA, € 0,9 M do IFAP, € 3,6 M do IHRU, 0,4 M das OGFE e € 0,6 M da MM para além de valores menores de juros pagos pelo Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ICNB). Os valores inscritos na CGE são de leitura directa e são parcialmente consistentes com outra informação facultada ao Tribunal¹.

A questão de qual o valor da despesa com juros de dívida pública directa da administração central não encontra resposta imediata nos mapas da CGE. A partir do Mapa 26-C, incluindo o texto das notas explicativas, é possível apurá-lo como se indica²:

Total dos pagamentos do ano corrente no Mapa 26-C	5 315 799 365,49
<i>Fluxos líquidos de swaps e forwards:</i>	8 372 377,65
	- 89 860 991,63
Dívida consolidada a pagar após 2010	87 562,21
Juros corridos recebidos de OT em 2009	40 261 084,37
Despesa com juros de dívida no ano orçamental de 2010 (SI)	5 274 659 398,09
Despesa com juros de dívida no ano orçamental de 2010 (SFA)	9 558 770,86
Total da Administração Central	5 284 218 168,95

No confronto e análise da informação da CGE e da recebida dos SFA, foram detectadas algumas inconsistências entre fluxos de despesa registados na CGE (amortizações e juros) e os *stocks* de dívida reportados ao Tribunal. Analisadas as justificações apresentadas pelos serviços, concluiu-se que parte destes fluxos não estavam, de facto, associada a dívida pública directa e introduziram-se as necessárias correções no apuramento da despesa dos SFA. Nestes casos, o erro na classificação económica de despesas traduziu-se na sobrevalorização dos encargos com a dívida pública directa deste subsector. A auditoria³ revelou incorrecções e inconsistências que resultam de omissões, erros de classificação económica de despesas e de classificação de operações financeiras e têm reflexo na despesa associada à emissão e gestão da dívida pública directa da administração central.

Sintetizando, registam-se erros no valor das amortizações dos quais resulta uma subvalorização da despesa com amortizações da dívida pública directa inscrita na CGE em € 4,4 M, e erros no valor dos juros dos quais resulta uma sobrevalorização da despesa com juros da dívida pública directa inscrita na CGE em € 4,4 M, tal como se apresenta no quadro seguinte.

¹ Ver ponto 4.1.1.4, alínea a).

² Admitindo que os dados dos mapas estão corretos. Nos quadros seguintes indicam-se as alterações que resultam dos erros e omissões encontrados na CGE.

³ Relatório de Auditoria n.º 37/2011-2.ª Secção.



Quadro 34 – Apuramento das despesas da gestão da dívida

(em euros)

Designação	CGE	Alterações	Valores apurados	Observações
Amortizações				
Amortizações SI	114 360 738 149,65	4 852 098,94		CGD (Casa do Douro)
		-477 302,83	114 365 112 945,76	LOAN A/360 EMTN USD
Amortizações SFA	819 144 829,34	-12 504,42	819 132 324,92	OGFE
Subtotal (Amortizações)	115 179 882 978,99		115 184 245 270,68	
Juros				
Juros SI	5 274 659 398,09	660 077,29		CGD (Casa do Douro)
		-31 590,27	5 275 287 885,11	LOAN A/360 EMTN USD
Juros SFA	9 558 770,86	-3 855 158,99		CGA
		-240 876,00		MM
		-945 937,15		IFAP
		-3 953,79	4 512 844,93	ICNB
Subtotal (Juros)	5 284 218 168,95		5 279 800 730,04	
Total Administração Central	120 464 101 147,94		120 464 046 000,81	

No que respeita aos outros encargos correntes da dívida pública¹, a CGE apresenta-os de forma agregada, sem qualquer indicação de quais as despesas pagas e quais os seus montantes, o que inviabiliza a quantificação dos custos associados a cada um dos instrumentos de dívida. O IGCP também não faz uma rigorosa imputação destas despesas aos empréstimos que lhes estão subjacentes, impossibilitando desde logo a quantificação e comparação dos custos associados aos diversos instrumentos de dívida e a sua apresentação na CGE.

Quanto a esta matéria, o IGCP argumentou² que “efectua uma rigorosa imputação das despesas de acordo com a sua natureza. Contudo, existem determinadas despesas de emissão de dívida que são apresentadas por valores globais e em que não é possível afectar parcelarmente aos instrumentos financeiros em moeda euro e não euro” referindo também que “os procedimentos são adoptados pelo IGCP no âmbito do seu controlo interno porquanto, em termos de execução da despesa, existe apenas uma rubrica orçamental que suporta o pagamento da totalidade dos encargos associados à gestão da dívida que não constituem juros ou amortização”.

Apesar de as despesas em causa estarem bem classificadas, serem apresentadas pelo seu valor global na CGE não permite a identificação e a respectiva imputação aos instrumentos que lhes estão associados.

Observa-se, ainda, que nos montantes inscritos em “outros encargos correntes da dívida” está incluída a comissão de gestão do IGCP, indevidamente considerada como tendo a mesma natureza, empolando estes encargos em € 13.250.000. Esta comissão tem anualmente um peso muito significativo no cômputo dos outros encargos correntes da dívida e o seu valor tem vindo a aumentar ao longo dos anos (em 2010 representa 49,9% do total inscrito naquela alínea). A alínea a) do n.º 1 e o n.º 2 do artigo 25.º dos Estatutos do IGCP³ determinam que o seu valor será fixado em cada ano por despacho do Ministro das Finanças⁴, entre um mínimo de 0,1% e um máximo de 0,15% do *stock* da dívida

¹ Outras despesas correntes (que não juros) inerentes à contratação e gestão dos empréstimos.

² Relatório de Auditoria n.º 37/2011-2.ª Secção.

³ Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, alterado pelos Decretos-Lei 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.

⁴ Para o ano de 2010 o Despacho n.º 1317/09-SETF, de 18/02/09.

pública directa do Estado em 31 de Dezembro do ano anterior e que tal comissão será incluída nos encargos com a dívida pública.

Este regime tem merecido reservas por parte do Tribunal de Contas. Quanto ao valor porque o Instituto tem efectuado anualmente reposições significativas¹ do montante não utilizado, o que demonstra que é desajustada a forma como esta comissão é fixada, atentas as necessidades financeiras do IGCP. A inclusão da comissão de gestão nos outros encargos da dívida pública não está de acordo com 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*”², podendo ainda gerar distorções na consolidação das contas do SPA.

A propósito, e no âmbito do contraditório do Parecer sobre a CGE/2009, a DGO 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, proposta que não foi ainda aprovada, como informa agora aquela Direcção-Geral.

Por sua vez, o IGCP apenas reafirmou que a inclusão da comissão de gestão “*na classificação orçamental de despesa relativa aos outros encargos correntes da dívida é um procedimento que se encontra previsto nos Estatutos do IGCP*”.

Desta forma, uma vez que se tratam de normas legais de igual valor, sendo os Estatutos do IGCP posteriores ao Decreto-lei que aprovou a classificação funcional das despesas, torna-se necessário alterar o n.º 2 do artigo 25.º daqueles Estatutos, conforme já foi recomendado pelo Tribunal de Contas em anteriores Pareceres sobre a CGE.

As despesas inscritas em “Outros encargos correntes da dívida”, excluindo a comissão de gestão, ascendem a € 13 M e distribuem-se pelos vários tipos de instrumentos, havendo apenas um valor residual de € 2,4 m que corresponde a despesas gerais de gestão.

No subsector dos SFA a CGE regista € 20 m relativos a outros encargos correntes da dívida pública suportados pelo IHRU.

4.1.1.5. Cumprimento dos limites fixados pela Assembleia da República

Em 2010 a LOE fixou diversos limites que haviam de balizar a gestão da dívida pública directa. Também a Lei-quadro da dívida pública fixa limites para o endividamento no período que antecede a entrada em vigor do orçamento.

Avalia-se, de seguida, o seu acatamento.

¹ Em 2010, o IGCP efectuou uma reposição não abatida nos pagamentos no valor de € 3.925.518,20, o que corresponde a 29,6% da comissão atribuída e transferida para o IGCP no ano.

² Cfr. Anexo III à Circular Série A n.º 1227, de 8/07/1994 da DGO.



O limite de acréscimo de endividamento líquido

Foi fixado¹ em € 17.414.000.000 o acréscimo de endividamento líquido global directo em 2010. Solicitou-se ao IGCP que comprovasse o respeito deste limite e, na sua demonstração, verificou-se que o Instituto não teve em conta o endividamento dos SFA, uma vez que não faz a gestão integrada da dívida pública directa de toda a administração central. No ano em análise, agregando o endividamento dos dois subsectores, constatou-se que foi respeitado o limite fixado. No entanto, deve instituir-se um procedimento de controlo global da utilização do acréscimo de endividamento autorizado, sob pena de se incorrer no risco de incumprimento, sem que haja possibilidade de atribuir responsabilidades aos gestores da dívida pública directa.

No quadro seguinte procede-se ao recálculo do acréscimo de endividamento com base nos valores apurados do *stock* da dívida pública directa da administração central (SI e SFA).

Limite OE (artigo 71.º)	17 414 000 000,00
Executado	16 494 631 672,17
Saldo dívida 2010 - Saldo dívida 2009 (ano civil) (+)	19 039 110 503,71
Acréscimos (+)	1 513 747 014,79
Emissões do período complementar do OE 2010	782 858 926,04
Amortizações efectuadas pelo FRDP com receitas de privatizações	730 888 088,75
Deduções (-)	4 058 225 846,33
Emissões do período complementar do OE 2009	2 446 068 619,18
Emissões para o FRDP (artigo 77.º n.º 3)	1 500 000 000,00
Diferenças de câmbio desfavoráveis (a)	112 157 227,15

(a) Calculadas segundo a definição apresentada no ponto 4.1.1.2.2.2 a propósito das emissões de papel comercial.

O limite para o endividamento do IHRU

A LOE² fixou em € 50 M o limite para os empréstimos a contrair pelo Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana. Os elementos inscritos na CGE e os dados que foram solicitados pelo Tribunal ao Instituto mostram que não foram contraídos novos empréstimos em 2010. A receita de passivos financeiros, registada na conta, reporta-se a utilizações de empréstimos de anos anteriores, contraídos ao abrigo da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, que não contam para o limite de endividamento do IHRU³.

O limite do produto de emissão de dívida pública

A LOE⁴ autorizou o Governo a contrair empréstimos amortizáveis e a realizar outras operações de endividamento cujo produto de emissão líquido de mais e menos valias não excedesse globalmente as condições gerais do financiamento da dívida pública estabelecidas naquela Lei. O IGCP demonstrou a observância deste limite nos seguintes termos:

¹ N.º 1 do artigo 71.º da LOE.

² Alínea a) do n.º 1 do artigo 72.º.

³ Alínea b) do n.º 1 do artigo 72.º.

⁴ Alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 73.º.

Limite OE (artigo 73.º)	59 493 224 404,44
Limite acréscimo de endividamento líquido (n.º 1 a) e artigo 71.º) (+)	17 414 000 000,00
Limite acréscimo de endividamento líquido (n.º 1 a) e artigo 79.º) (+)	9 146 200 000,00
Amortizações fundadas OE 2010 (n.º 1 b)) (+)	33 663 847 262,77
Amortizações fundadas através do FRDP (n.º 2) (-)	730 822 858,33
Executado (emissões fundadas OE 2010)	50 818 802 631,42

O limite ao prazo dos empréstimos emitidos

A LOE¹ fixou em 50 anos o prazo máximo dos empréstimos a emitir. De acordo com os registos constantes do sistema de informação do IGCP, as operações de financiamento realizadas em 2010 apresentam prazos até 16 anos, muito aquém do limite fixado.

O limite à exposição cambial

O limite para a exposição cambial em moedas diferentes do euro foi fixado em 10% do total da dívida pública directa do Estado². Tal limite deve ser observado em cada momento. De acordo com o relatório enviado pelo IGCP, este limite só não foi respeitado no dia 19 de Março de 2010 por um motivo “...apenas técnico e não traduz qualquer operação contratada em desrespeito dos limites de exposição cambial”.

O limite para o saldo vivo da dívida flutuante

A LOE³ fixou como limite para o montante acumulado das emissões vivas da dívida flutuante o valor de € 25.000 M, o qual deve ser observado em cada momento. Segundo o mesmo relatório fornecido pelo IGCP, tal limite foi respeitado com larga margem no último dia de cada um dos meses de Janeiro a Novembro de 2010. Sobre os outros dias não foi fornecida informação.

O limite de endividamento destinado à actuação em mercado secundário e de derivados

A LOE⁴ fixou em € 1.500 M o acréscimo de endividamento líquido global directo decorrente da subscrição e ou da aquisição de valores mobiliários representativos de dívida pública pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública para realizar operações de fomento de liquidez em mercado secundário, bem como para intervir em operações de derivados financeiros, impostas pela eficiente gestão activa da dívida pública directa do Estado. Com esta finalidade, o Fundo adquiriu Bilhetes do Tesouro no valor nominal de € 1.551.622.916,00 pelo preço de € 1.499.999.999,56, valor igual ao acréscimo de endividamento directo permitido.

¹ N.º 3 do artigo 73.º.

² N.º 1 do artigo 74.º.

³ Artigo 75.º.

⁴ N.ºs 3 e 5 do artigo 77.º.



O limite para endividamento excepcional

A LOE¹ autorizou o Governo a aumentar o endividamento líquido global directo até ao montante de € 9.146.200.000, para fazer face às necessidades de financiamento, tendo em vista o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros. Para esta finalidade o Governo não emitiu dívida.

O limite para a emissão de dívida fundada antes da aprovação da LOE

A lei-quadro da dívida pública² estabelece que, enquanto não for aprovada a respectiva LOE, o limite de emissão e contratação de dívida pública fundada, é equivalente à soma das amortizações que entretanto se vençam com 25% do montante máximo do acréscimo de endividamento líquido, autorizado no exercício orçamental imediatamente anterior. Apurou-se que este limite foi respeitado, como se apresenta:

Limite lei-quadro	26 435 178 714,79
Amortizações até 28 de Abril	22 682 253 714,79
25% da LOE/2009	3 752 925 000,00
Executado (emissões fundadas até 28 de Abril)	14 076 705 378,37

4.1.2. Garantias do Estado

Este ponto abarca as garantias concedidas pelo Estado a operações de financiamento, bem como as garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e de seguros de investimento.

a) Enquadramento

O enquadramento legal das garantias pessoais do Estado a operações de financiamento consubstancia-se nos seguintes diplomas:

- ◆ Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, que estabelece o regime geral de concessão de garantias;
- ◆ Lei n.º 4/2006, de 21 de Fevereiro, que regula a concessão de garantias pessoais pelo Estado no âmbito de operações de crédito de ajuda para os países destinatários da cooperação portuguesa;
- ◆ Lei n.º 60-A/2008, de 20 de Outubro, que estabelece a possibilidade de concessão extraordinária de garantias pessoais pelo Estado para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros;
- ◆ Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro, que nacionalizou o Banco Português de Negócios, SA (BPN), estabelecendo 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 da mesma Lei;

¹ Artigo 79.º

² Artigo 8.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro.

- ◆ Lei n.º 8-A/2010, de 18 de Maio, que permite ao Governo conceder empréstimos a Estados membros da zona euro e prestar garantias pessoais do Estado a operações que visem o financiamento desses Estados, no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira.

O quadro legal dos seguros de crédito e similares com a garantia do Estado é estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 31/2007, de 14 de Fevereiro¹.

São habitualmente muito escassas ou quase nulas as informações sobre seguros de crédito e similares com a garantia do Estado que constam da CGE, não tendo o ano de 2010 constituído excepção à regra.

Em termos de operações, destacam-se as que têm sido realizadas no âmbito da Convenção assinada em 2004 com Angola, nos termos da qual o Estado se compromete a conceder, através da COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, SA, a cobertura de riscos de créditos à exportação de bens e serviços de origem portuguesa para aquele país, até ao montante actualmente fixado em € 1.000 M².

No âmbito do Programa PME Segura, foram criadas em 2009 duas Facilidades de curto prazo com a garantia do Estado, cuja utilização foi prorrogada por mais um ano, até ao final de 2010, a saber:

- ◆ Facilidade de seguro de créditos à exportação para países fora da OCDE, bem como para a Turquia e México, no valor global de € 1.000 M, disponibilizada através da COSEC, para cobertura de riscos de crédito de natureza comercial e política;
- ◆ Facilidade de seguro de créditos à exportação para países da OCDE, designada por OCDE II, no montante global de € 1.000 M, a repartir pelas seguradoras de acordo com a sua quota de mercado, para cobertura de riscos comerciais. Esta medida visava complementar a Facilidade criada no âmbito das sociedades de garantia mútua, alargando a capacidade de cobertura de riscos mais gravosos, recusados pelas seguradoras, através da garantia do Estado.

b) Gestão

A emissão e gestão das garantias pessoais do Estado a operações de financiamento é efectuada pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF).

No que respeita aos seguros de crédito e similares com a garantia do Estado, a generalidade das operações é gerida pela COSEC. A autorização de garantias é da competência do Ministro das Finanças, sendo os pedidos apresentados pela seguradora ao Conselho de Garantias Financeiras à Exportação e ao Investimento (CGFEI)³, para análise e proposta de decisão a submeter àquele Membro do Governo. À DGTF cabe, na fase inicial, informar sobre o cabimento de cada operação no limite fixado para cada ano na LOE e, na fase final, a emissão da garantia do Estado.

¹ Que veio alterar e republicar o Decreto-Lei n.º 183/88, de 24 de Maio, relativo aos seguros de crédito e caução, e o Decreto-Lei n.º 295/2001, de 21 de Novembro, relativo ao seguro de investimento.

² O montante desta Convenção foi reforçado pela terceira vez, em 2009, passando de € 500 M para € 1.000 M.

³ Criado pelo Decreto-Lei n.º 51/2006, de 14 de Março.



c) Metodologia

Foi solicitada informação à DGTF e à COSEC e, tal como em anos anteriores, não foi considerado o relatório de actividades do CGFEI referente a 2010, por não ter sido elaborado.

Foi realizada uma auditoria junto da DGTF, incidindo sobre as garantias do Estado a operações de financiamento concedidas em 2010¹, que serviu de base à análise que, sobre o tema, aqui se apresenta.

d) Valores globais do ano

Foram concedidas dez garantias pessoais do Estado a operações de financiamento, no montante total € 2.899,4 M, compreendendo € 1.499,4 M de garantias concedidas ao abrigo do regime geral, € 400 M em garantias a créditos de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa e € 1.000 M de uma nova garantia concedida ao BPN.

Adicionalmente, numa operação de substituição de garantias envolvendo o BPN, foram ainda concedidas garantias do Estado no montante total de € 3.100 M, em substituição de parte das garantias do Estado anteriormente concedidas ao BPN.

Foram emitidas garantias do Estado a seguros de crédito e similares no montante total de € 360,9 M, referentes a operações de seguro da COSEC.

4.1.2.1. Composição e evolução

No quadro seguinte apresenta-se a posição no final de ano e respectivas variações das responsabilidades do Estado por garantias prestadas, tanto a operações de financiamento como a seguros de crédito e similares:

Quadro 35 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas

(em milhões de euros)

Responsabilidades do Estado	31/12/2009		31/12/2010		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias a operações de financiamento						
Responsab. em moeda euro	22 818,4	97,4	24 131,2	96,9	1 312,8	5,8
Responsab. em moeda não euro	13,2	0,1	7,5	0,0	-5,7	-43,2
Total	22 831,6	97,4	24 138,7	96,9	1 307,1	5,7
Garantias a seguros de crédito e similares						
Responsab. em moeda euro	603,8	2,6	774,4	3,1	170,6	28,3
Responsab. em moeda não euro	0,0	0,0	0,8	0,0	0,8	-
Total	603,8	2,6	775,2	3,1	171,4	28,4
Total geral	23 435,4	100,0	24 913,9	100,0	1 478,5	6,3

Fonte: DGTF (operações de financiamento) e COSEC (seguros de crédito e similares).

¹ Relatório n.º 32/2011, encontrando-se uma síntese no ponto 1.1 do presente Parecer.

No final de 2010, as responsabilidades do Estado por garantias prestadas totalizavam cerca de € 24.913,9 M, compreendendo € 24.138,7 M de garantias a operações de financiamento (96,9%) e € 775,2 M a seguros de crédito e similares (3,1%).

De 2009 para 2010, as responsabilidades do Estado aumentaram € 1.478,5 M (6,3%).

4.1.2.2. Operações

4.1.2.2.1. Garantias a operações de financiamento

a) Garantias concedidas

- ◆ Ao abrigo do regime geral, foram prestadas pelo Estado sete garantias pessoais, no montante total de € 1.499,4 M, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:

Quadro 36 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2010 ao abrigo da Lei n.º 112/97

(em milhões de euros)

Entidade	Despacho autorizador	Operação subjacente			
		Montante de capital garantido	Mutuante / organizador	Prazo (anos)	Finalidade da operação subjacente
ELOS – Ligações de Alta Velocidade, SA	Desp. n.º 8364/2010, de 07/05/2010 (DR, II, de 18/05/10)	300,0	BEI	20	Financiamento parcial do investimento a realizar no âmbito da Concessão do troço Poceirão-Caia, integrado na ligação ferroviária de alta velocidade entre Lisboa e Madrid.
Parque Escolar, EPE	Desp. n.º 9509/2010, de 26/05/2010 (DR, II, de 07/06/10)	600,0	BEI	20	Financiamento do projecto de modernização, remodelação, reabilitação, ampliação e melhoramento do parque escolar afecto ao ensino secundário.
Parque Escolar, EPE	Desp. n.º 9510/2010, de 26/05/2010 (DR, II, de 07/06/10)	250,0	Council of Europe Development Bank (CEB)	20	Financiamento do projecto de modernização e melhoramento do parque escolar afecto ao ensino secundário.
Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA	Desp. n.º 12497/2010, de 27/07/2010 (DR, II, de 27/08/10)	120,0	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria	12	Refinanciamento do programa de investimentos.
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA	Desp. n.º 12496/2010, de 23/07/2010 (DR, II, de 03/08/10)	94,4	Banco Infrastrutture e Sviluppo, Banco BPI, Banco Santander Totta, Caixa BI e Dexia Sabadell	20	Financiamento parcial do Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva.
Metro do Porto, SA	Desp. n.º 17264/2010, de 05/11/2010 (DR, II, de 17/11/10)	50,0	Caixa BI	5	Cobertura financeira do plano de investimentos dos projectos aprovados da rede do sistema de metro ligeiro da área metropolitana do Porto.
Metropolitano de Lisboa, EPE	Desp. n.º 257/2011, de 15/12/2010 (DR, II, de 06/01/11)	85,0	Deutsche Bank	15	Financiamento do plano de expansão e modernização da rede do metropolitano de Lisboa, bem como das responsabilidades inerentes às infraestruturas de longa duração.
Total		1 499,4			

Com ressalva da garantia concedida à ELOS – Ligações de Alta Velocidade, que foi revogada em 2011, constatou-se que de um modo geral foram observadas as disposições legais aplicáveis à concessão de garantias pessoais pelo Estado.



Luc
Dr.
Thomaz
A

Sobre as condições financeiras das operações, o IGCP informou nada ter a opor, considerando aceitáveis os níveis de custo subjacentes aos financiamentos propostos, os quais, em regra, foram determinados a partir da aplicação de um *spread* ao custo de financiamento do Estado português, observado na altura da emissão.

- ◆ Ao abrigo da Lei n.º 4/2006, de 21 de Fevereiro, foram concedidas pelo Estado duas garantias pessoais, no montante de € 200 M cada, em linhas de crédito de ajuda contratadas com a República de Cabo Verde e a República de Moçambique, para financiamento da importação de bens e serviços de origem portuguesa.
- ◆ No âmbito da Lei n.º 62-A/2008, de 11 de Novembro, que nacionalizou o BPN, foi prestada em 2010 uma garantia pessoal do Estado, no montante de € 1.000 M, sobre um novo programa de papel comercial do BPN, com subscrição exclusiva pela CGD, elevando para € 4.000 M o total de programas garantidos pelo Estado a favor do BPN, no contexto da nacionalização deste Banco.

No final de 2010, no quadro do processo de reestruturação do BPN, tendo em vista a sua privatização, foram substituídos parte dos programas de papel comercial do BPN por empréstimos obrigacionistas de três novas sociedades veículo, no montante global de € 3.100 M, integralmente subscritos pela CGD, sociedades essas que foram constituídas para integrar um conjunto de activos alienados pelo BPN. Após esta operação de substituição, as garantias do Estado passaram a totalizar € 3.500 M, incidindo sobre os empréstimos obrigacionistas das novas sociedades e sobre € 400 M de papel comercial do BPN.

Não obstante a redução do capital garantido em € 500 M, passando de € 4.000 M para € 3.500 M, a exposição financeira do garante Estado não diminuiu na sua globalidade, em consequência dos juros mais elevados dos empréstimos obrigacionistas emitidos pelas novas sociedades veículo.

- ◆ No âmbito da constituição do Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF) e ao abrigo da Lei n.º 8-A/2010, de 18 de Maio, foi prestado o compromisso do Estado garantir operações de financiamento desse Fundo até ao montante máximo de € 11.035,4 M, correspondente à quota-parte portuguesa de um total de € 440.000 M de emissões a realizar pelo FEEF com a garantia dos Estados membros da zona euro.

A primeira emissão do FEEF foi realizada já em 2011, no âmbito da assistência financeira acordada para a Irlanda, sendo apenas a partir deste ano que passam a existir responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas neste âmbito.

- ◆ No quadro seguinte apresenta-se a posição de final de ano e respectivas variações das responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias pessoais prestadas a operações de financiamento:

Quadro 37 – Responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias pessoais prestadas

(em milhões de euros)

Beneficiários	31/12/2009		31/12/2010		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias regime geral e outras	13 671,1	59,9	14 099,9	58,4	428,8	3,1
Fundos e serviços autónomos	328,2	1,4	309,6	1,3	-18,5	-5,6
Empresas públicas	12 655,6	55,4	13 301,8	55,1	646,2	5,1
de transportes	6 022,2	26,4	6 087,9	25,2	65,7	1,1
de gestão de infraestruturas	4 737,8	20,8	4 476,7	18,5	-261,1	-5,5
de outros sectores	1 895,6	8,3	2 737,2	11,3	841,5	44,4
Outras	687,4	3,0	488,5	2,0	-198,9	-28,9
Convenções Lomé e Cotonou	10,5	0,0	13,8	0,1	3,3	31,4
Créditos de ajuda	1 250,0	5,5	1 650,0	6,8	400,0	32,0
Garantias sistema financeiro	4 900,0	21,5	4 875,0	20,2	-25,0	-0,5
BPN e empresas grupo	3 000,0	13,1	3 500,0	14,5	500,0	16,7
Total	22 831,6	100,0	24 138,7	100,0	1 307,1	5,7

Fonte: DGTF.

O aumento das responsabilidades assumidas, de cerca de € 1.307,1 M (5,7%), ficou sobretudo a dever-se aos acréscimos registados nas garantias concedidas no âmbito do regime geral (€ 429 M), em particular nas empresas públicas de outros sectores, nos créditos de ajuda concedidos a países destinatários da cooperação portuguesa (€ 400 M) e nas garantias relativas ao BPN e empresas do grupo (€ 500 M).

- ◆ Além da DGTF também o IAPMEI concede garantias pessoais, evidenciando o quadro seguinte a posição de final de ano das respectivas responsabilidades e a variação face a 2009:

Quadro 38 – Responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público

(em euros)

Entidades	31/12/2009	31/12/2010	Variação	
			Valor	%
IAPMEI - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação				
Linha de crédito para apoio a PME's afectadas pelos incêndios de 2003	388 250	315 021	-73 229	-18,9
Total	388 250	315 021	-73 229	-18,9

As responsabilidades em presença sofreram uma diminuição de € 73.229 face ao ano anterior, em consequência das amortizações efectuadas pelos beneficiários dos respectivos empréstimos.

b) Pagamentos em execução de garantias

No decorrer de 2010, o Estado, em execução de garantias prestadas, efectuou pagamentos de capital e juros no montante total de cerca de € 456,6 M, envolvendo a Casa do Douro, o Banco Privado Português (BPP) e responsabilidades decorrentes das Convenções de Lomé e Cotonou, conforme se apresenta no quadro seguinte:



Quadro 39 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias

(em euros)

Mutuário/Emitente	Capital	Juros	Juros de mora e outros	Total
Convenções de Lomé e Cotonou	58 338	0	313	58 652
Casa do Douro	4 852 099	659 945	(a) 86 483	5 598 527
BPP	450 000 000	974 875	0	450 974 875
Total	454 910 437	1 634 820	86 796	456 632 054

(a) Inclui € 132 de juros de mora e € 86.351 respeitante ao prémio de seguro dos vinhos penhorados.

No que respeita à Casa do Douro, foram pagas as prestações devidas em 2010 ao abrigo do contrato celebrado com a CGD em 31/12/2008, através do qual o Estado assumiu o empréstimo garantido em dívida, bem como o prémio de seguro sobre os vinhos penhorados em seu favor, totalizando as verbas em causa cerca de € 5,6 M.

Conforme já se referiu em anteriores Pareceres, o Tribunal de Contas entende que a natureza e o clausulado do contrato celebrado com a CGD, transformaram a dívida garantida em dívida fundada, daí decorrendo a obrigatoriedade da integração desta no “*stock*” da dívida directa do Estado e a liquidação dos correspondentes encargos (amortizações e juros) como encargos da dívida pública, deixando, conseqüentemente, os respectivos pagamentos de serem classificados como execução de garantias¹.

Na sequência da insolvência do BPP, ocorrida por força de deliberação do Banco de Portugal que revogou a autorização para o exercício da sua actividade, o Estado foi chamado a efectuar o pagamento antecipado da dívida garantida daquele Banco, desembolsando cerca de € 451 M.

O processo de liquidação do BPP corre termos no Tribunal do Comércio de Lisboa, tendo a DGTF desencadeado as diligências necessárias com vista ao exercício do direito de crédito do Estado.

Até ao final de 2010 foram recuperados cerca de € 1,48 M, em execução de contragarantias prestadas pelo BPP Cayman.

A Decisão da Comissão Europeia de 20/07/2010, relativa ao auxílio estatal concedido por Portugal sob a forma de uma garantia estatal a favor do BPP, veio considerar que o referido auxílio é incompatível com o mercado comum, determinando, em consequência, que o Estado procederá à recuperação do auxílio em causa junto do beneficiário. Por força desta Decisão, o crédito do Estado sobre o BPP é ainda acrescido do montante correspondente ao auxílio estatal a recuperar, quantificado em cerca de € 24,46 M, tendo a DGTF reclamado também este montante em sede de processo de liquidação do Banco.

c) Recuperações de pagamentos efectuados em execução de garantias

As recuperações ocorridas em 2010 totalizaram € 1.501.481, tendo a maior parte deste valor respeitado, como já se referiu, à execução de contragarantias prestadas pelo BPP Cayman.

¹ Cfr. ponto 4.1.1.

4.1.2.2.2. Garantias a seguros de crédito e similares

a) Garantias concedidas

As garantias a seguros de crédito e similares emitidas em 2010 totalizaram € 360,9 M, correspondendo às operações de seguro da COSEC a seguir indicadas:

Quadro 40 – Operações garantidas pelo Estado em 2010

(em milhões de euros)

Produto	N.º operações	Montante garantido
Seguro de créditos:		
Operações individuais	10	5,3
Apólices globais	14	45,2
Facilidade países fora da OCDE	728	142,1
Seguro de créditos financeiros	11	168,3
Total		360,9

Fonte: DGTF.

A maior parte das garantias prestadas continuou a respeitar a operações de seguro de créditos financeiros de médio e longo prazo, realizadas ao abrigo da Convenção assinada com Angola, assim como às coberturas de seguro de créditos de curto prazo, realizadas no âmbito da Facilidade para países fora da OCDE.

Segundo informação da COSEC, as apólices emitidas em 2010 no âmbito da Facilidade para países fora da OCDE totalizaram um montante garantido de € 109,2 M (509 apólices). Esta divergência face aos valores apresentados pela DGTF é explicada por as garantias emitidas pelo Estado nem sempre se concretizarem, por desistência do exportador, levando a que o número de garantias aprovadas seja superior ao número de apólices emitidas. Duas outras garantias constantes dos registos da DGTF, relativamente a operações individuais de seguro de créditos, no total de € 0,8 M, também não chegaram a concretizar-se¹.

No que respeita às operações realizadas no âmbito da Facilidade OCDE II, a DGTF informou que as garantias foram prestadas globalmente, em 2009, nos montantes correspondentes à quota-parte de mercado atribuída a cada seguradora, nos termos dos protocolos subscritos com as seguradoras CESCE, COFACE, COSEC e CyC, cabendo a cada seguradora gerir o *plafond* que lhe foi atribuído².

Não existia assim informação acerca das operações realizadas pelas seguradoras no âmbito desta Facilidade OCDE II, em 2009 e 2010, por forma, designadamente, a apurar as responsabilidades efectivas do Estado neste âmbito³.

¹ Uma destas operações foi alterada e substituída por uma nova garantia constante dos registos da DGTF.

² Os montantes garantidos afectos a cada seguradora foram os seguintes: € 420 M (COSEC); € 70 M (COFACE); € 120 M (CESCE); e € 290 M (CyC). Os restantes € 100 M que perfaziam o total de € 1.000 M da Facilidade seriam destinados à MAPFRE, não se tendo, no entanto, esta seguradora candidatado por ter cessado actividade no ramo de seguro de créditos.

³ Segundo informação prestada pela COSEC em contraditório, relativamente às operações realizadas por esta seguradora no âmbito da Facilidade OCDE II, incluindo a 2.ª adenda assinada em Março de 2010, no final do ano “as responsabilidades potenciais máximas garantidas pelo Estado” nesta Facilidade totalizavam € 180,3 M.



Apresenta-se no quadro seguinte a posição de final de ano e respectivas variações das responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito e similares¹:

Quadro 41 – Posição acumulada das responsabilidades do Estado em vigor no final do ano

(em milhões de euros)

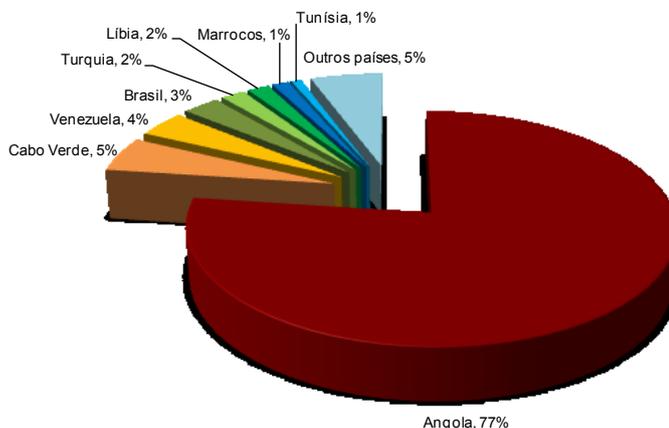
Produto	31/12/2009		31/12/2010		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos	112,5	18,6	166,8	21,5	54,3	48,3
Seguro de créditos financeiros	491,1	81,3	608,1	78,4	117,1	23,8
Seguro de investimento	0,3	0,0	0,3	0,0	0,0	0,7
Seguro-caução	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	...
Total	603,8	100,0	775,2	100,0	171,4	28,4

Fonte: COSEC.

No final de 2010, as responsabilidades acumuladas do Estado totalizavam cerca de € 775,2 M, representando um acréscimo de cerca € 171,4 M (28,4%) face ao ano anterior. Destacam-se os aumentos verificados nos seguros de créditos e de créditos financeiros, cerca de € 54,3 M e € 117,1 M (48,3% e 23,8%), respectivamente. Os seguros de créditos financeiros representavam cerca de 78% do total das responsabilidades no final do ano.

No gráfico seguinte são evidenciadas as responsabilidades do Estado existentes no final de 2010, repartidas por países destinatários das exportações:

Gráfico 11 – Responsabilidades do Estado por países, no final de 2010



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 (77%), seguindo-se Cabo Verde (5%).

¹ Corresponde ao valor acumulado das apólices emitidas, deduzido dos montantes das amortizações efectuadas e dos sinistros pagos. Não engloba a Facilidade OCDE II.

b) Prémios de seguro

O valor dos prémios pagos pelos segurados e entregues nos cofres do Estado pelas seguradoras foi de cerca de € 9,6 M¹, assim distribuído pelas diferentes seguradoras:

Quadro 42 – Receitas do Estado em 2010 - prémios de seguro

(em euros)

Seguradora	Receita
CESCE – Companhia Espanhola de Seguros de Crédito à Exportação, SA	6 814
Coface Portugal, SA	2 341
COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, SA	9 575 515
CyC – Companhia Espanhola de Seguros e Resseguros Crédito y Caución, Sucursal Lisboa	4 355
Total	9 589 026

Fonte: DGTF.

Os prémios continuaram a resultar, essencialmente, das operações realizadas para Angola no âmbito da Convenção assinada com aquele país, envolvendo seguros de créditos financeiros de médio e longo prazo, de valores elevados, uma vez que no âmbito das Facilidades os créditos cobertos são de curto prazo, implicando prémios de valores reduzidos.

Os valores recebidos das diferentes seguradoras que não a COSEC decorreram das operações realizadas no âmbito da Facilidade OCDE II.

c) Pagamentos em execução de garantias

No que respeita a indemnizações por sinistros decorrentes de riscos garantidos pelo Estado, foram efectuados pagamentos no montante total de € 3.005.353, ao abrigo da LOE para 2010.

Todos os pagamentos foram solicitados pela COSEC, no âmbito das Facilidades para países fora da OCDE (€ 2.091.334) e OCDE II (€ 890.019)², excepto um, no montante de € 24.000, que foi solicitado pela seguradora CESCE.

d) Recuperações de pagamentos efectuados em execução de garantias

As recuperações de créditos do Estado, ocorridas em 2010 através do Ministério das Finanças totalizaram € 21.939.930, respeitando ao pagamento da segunda prestação de capital e sexta de juros previstas no acordo de reescalonamento da dívida de Angola, por conta de créditos com origem em sinistros COSEC. As quantias recuperadas através da COSEC totalizaram € 25.005, decorrendo de operações realizadas no âmbito da Facilidade OCDE II. Assim, o valor total de recuperações em 2010 foi de € 21.964.935.

¹ Engloba alguns valores recebidos em 2009 que só reverteram para receita do Estado no OE de 2010.

² A COSEC veio referir em contraditório que o valor dos sinistros pagos ao abrigo da Facilidade OCDE II foi de € 887.095, contrariando a informação transmitida pela DGTF (€ 890.019).



4.1.2.3. Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

A LOE para 2010 fixou o limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado, em termos de fluxos líquidos anuais, em € 8.000 M (cfr. n.º 1 do artigo 67.º), relevando para este limite as garantias autorizadas ao abrigo do regime geral, as relativas às linhas de crédito de ajuda e as concedidas ao BPN por força do disposto na Lei n.º 62-A/2008.

Apresenta-se no quadro seguinte a cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado neste âmbito:

Quadro 43 – Observância do limite fixado na Lei do Orçamento (artigo 67.º)

(em milhões de euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			8 000,0
Operações autorizadas e concedidas em 2010	(a) 2 899,4		
Operações autorizadas em 2010 e não concedidas nesse ano	(b) 200,0		
Total	3 099,4	(c) 616,9	2 482,5
	Saldo por utilizar		5 517,5

(a) Garantias concedidas aos seguintes financiamentos: ELOS (€ 300 M), Parque Escolar (€ 850 M), Carris (€ 120 M), EDIA (€ 94,35 M), Metro do Porto (€ 50 M), Metro de Lisboa (€ 85 M), República de Cabo Verde (€ 200 M), República de Moçambique (€ 200 M) e BPN (€ 1.000 M). Não inclui € 3.100 M de garantias prestadas às empresas do Grupo BPN, em substituição de outras.

(b) Garantia ao Reino de Marrocos.

(c) Não inclui € 3.600 M de amortizações em operações garantidas ao BPN.

De referir que foi autorizada ao abrigo da LOE para 2010 a concessão de uma garantia ao Reino de Marrocos, no montante de € 200 M, relativa ao reforço da linha de crédito de ajuda contratada com este país, mas cuja concessão efectiva veio já a ocorrer no ano seguinte de 2011.

Foi, assim, respeitado o limite de € 8.000 M, tendo o saldo por utilizar se situado no valor de € 5.517,5 M, representando cerca de 69%.

Relativamente à prestação de garantias por outras pessoas colectivas de direito público, embora tenha sido fixado um limite de € 10 M (cfr. n.º 4 do artigo 67.º da LOE), no ano em apreço não ocorreu qualquer nova autorização.

No que respeita à concessão de garantias no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira, o artigo 78.º da LOE para 2010 fixou, inicialmente, um limite máximo de € 9.146,2 M, tendo a alteração introduzida pela Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, elevado esse limite para € 22.775 M. Relevam para este limite as garantias a conceder no âmbito do sistema financeiro (Lei n.º 60-A/2008, de 20 de Outubro), bem como as relativas ao FEEF por força da Lei n.º 8-A/2010, de 18 de Maio.

No âmbito do sistema financeiro, não foram concedidas quaisquer garantias no ano em análise, tendo o compromisso estabelecido no âmbito do FEEF sido imputado ao limite orçamental em questão.

Quadro 44 – Observância do limite fixado na Lei do Orçamento (artigo 78.º)

(em milhões de euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			22 775,0
Operações autorizadas e concedidas em 2010	0		
Operações autorizadas em 2010 mas não concedidas nesse ano	(a) 11 035,4		
Total	11 035,4	(b) 25,0	11 010,4
	Saldo por utilizar		11 764,6

(a) Compromisso do Estado português de garantias a conceder no âmbito do FEEF, nos termos do respectivo acordo quadro.

(b) Amortização do empréstimo de € 25 M contraído em 2009 pelo Banco Invest, SA, com o prazo de um ano.

Foi respeitado o limite fixado, tendo o saldo por utilizar se situado no valor de € 11.764,6 M, o que representa cerca de 52%.

Nos termos da LOE para 2010, a concessão pelo Estado de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento não poderia ultrapassar o montante equivalente a € 1.600 M (cfr. n.º 3 do artigo 67.º).

De acordo com a informação disponibilizada pela DGTF, o total das utilizações do *plafond* orçamental cifrou-se em € 267,7 M, representando apenas 16,7% do referido limite.

A DGTF, na afectação de operações ao limite orçamental, utiliza um conjunto de critérios estabelecidos para o efeito¹, fazendo com que os valores imputados em cada ano não coincidam com as garantias emitidas.

O menor montante de utilizações do *plafond*, comparativamente ao total de operações garantidas no ano, decorre essencialmente do facto de as garantias emitidas no âmbito da Facilidade para países fora da OCDE não relevarem para efeitos de afectação àquele *plafond*, por o montante global dessa Facilidade ter sido já imputado a anterior orçamento.

Foram ouvidos sobre o presente ponto o Ministro das Finanças, que não respondeu, a DGTF, que informou nada ter a comentar sobre as garantias do Estado a financiamentos e não enviou quaisquer observações sobre as garantias a seguros de crédito e similares, e a COSEC, que informou não ter observações a formular.

¹ Por exemplo, a afectação ao *plafond* tem por base as promessas de garantia emitidas pela DGTF, quando existentes, divergindo assim das garantias propriamente ditas, que são emitidas num momento posterior com a apólice de seguro.



4.1.3. Endividamento. Peso. Projeções

a) Dívida global

Tendo em conta o exposto no ponto 4.1.1, precedente, constata-se que a dívida directa global do Estado (SI e SFA) em 31 de Dezembro de 2010 ascendia a € 152.052,5 M. Face ao exposto no ponto 4.1.2, deve ainda salientar-se que, na mesma data, as responsabilidades do Estado por garantias prestadas a operações de financiamento e a seguros de crédito totalizavam € 22.242,1 M.

b) Dívida efectiva

No quadro seguinte procede-se ao apuramento da dívida efectiva.

Quadro 45 – Evolução da dívida efectiva do Estado

(em milhões de euros)

Descrição	31/12/2009	31/12/2010	Variação	
			Valor	%
Dívida directa do Estado (1)	133.013,4	152.052,5	19.039,1	14,3
CEDIC detidos por entidades do sector público administrativo	3.623,3	4.445,9	822,6	22,7
Outros títulos de dívida pública detidos por serviços integrados	0,5	0,5	0,0	4,6
Outros títulos de dívida pública detidos por serviços e fundos autónomos	3.172,3	6.279,0	3.106,7	97,9
Outros títulos de dívida pública detidos pela Segurança Social	4.480,4	5.110,6	630,2	14,1
Subtotal (2)	11.276,5	15.836,0	4.559,5	40,4
Dívida efectiva (1)-(2)	121.736,9	136.216,5	14.479,6	11,9

Durante o ano de 2010 aumentou significativamente (40,4%) o valor dos títulos de dívida pública detidos pelos vários subsectores, com destaque para o sector dos serviços e fundos autónomos (97,9%), o que decorre da criação, na Caixa Geral de Aposentações, de uma nova reserva respeitante à transferência para esta Caixa dos encargos com as pensões e outras prestações sociais de trabalhadores e pensionistas da PT, oriundos dos Correios e Telecomunicações de Portugal e da Companhia Portuguesa Rádio Marconi e também da já referida aquisição de BT pelo FRDP. Daí que o crescimento da dívida efectiva tenha sido menor do que o da dívida directa.

c) Peso no PIB e evolução

Os rácios da dívida directa e da dívida efectiva do Estado em relação ao PIB, no final do ano, situavam-se em 88,0% e 78,8%, respectivamente. Estes rácios têm vindo a aumentar nos últimos quatro anos e de forma mais acentuada em 2009 e 2010.

Quadro 46 – Evolução da dívida directa e da dívida efectiva face ao PIB

(em milhões de euros)

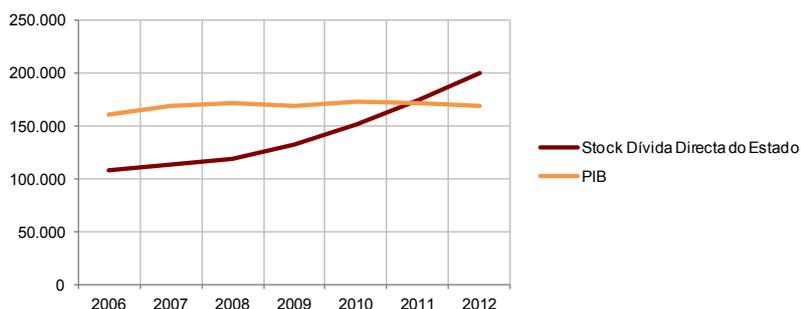
Anos	Dívida Directa do Estado	Dívida efectiva	Div. Directa sobre PIB	Div. efectiva sobre PIB
2007	112.974,50	102.722,20	66,7%	60,7%
2008	118.660,50	106.860,30	69,0%	62,1%
2009	133.013,40	121.736,90	78,9%	72,2%
2010	152.052,50	136.216,50	88,0%	78,8%

Fonte: (PIB) INE Contas Nacionais Trimestrais 2.º Trimestre de 2011.

Se em 2011 e 2012 forem atingidos os aumentos líquidos do endividamento previstos nas respectivas propostas¹ de Orçamento e se o comportamento do PIB evoluir da forma como foi prevista pelo Governo² em relação ao último valor de 2010 divulgado, a relação entre a dívida directa do Estado e o PIB seria a que se apresenta no gráfico seguinte, ou seja, no final de 2012 aquela dívida representaria já 118,3% do PIB, contra os 88% verificados no final de 2010.

Gráfico 12 – Evolução do *stock* da dívida directa e do PIB

(em milhões de euros)



Nota: A estimativa do valor do PIB baseou-se nas previsões de variação constantes do Relatório do Orçamento de Estado para 2012 e no deflator aí também previsto (pág. 18), tendo em conta que o *stock* da dívida directa se encontra em valores nominais.

Embora aquela percentagem (118,3%) possa ser superior à que consta de algumas previsões, incluindo algumas que levam em conta outra dívida aqui não considerada³, deve salientar-se que não foram tidos em conta os eventuais efeitos do programa de privatizações no refinanciamento da dívida nem a possibilidade de parte da dívida a contrair se destinar à amortização do endividamento do sector público empresarial, isto é, da transferência para o Estado de dívida das empresas públicas, sem qualquer efeito futuro em termos de contas nacionais.

¹ Lei n.º 60-A/2011, de 30 de Novembro e proposta de OE/2012.

² Relatório do OE/2012, pág. 18.

³ É o caso da previsão de valores da dívida em contabilidade nacional (SEC 95), pois esta inclui, para além da do Estado, as das Regiões Autónomas e Autárquicas e ainda a das entidades não pertencentes a estes sectores mas incluídas no perímetro de consolidação das Administrações Públicas.



Luc
Dr.
Ther...
A

d) Endividamento líquido

Finalmente procede-se ao cálculo do endividamento líquido do sector Estado (SI e SFA), considerando este como o saldo entre os activos respeitantes a empréstimos e os passivos da mesma natureza (dívida efectiva), como consta do quadro seguinte. Note-se que os activos correspondem aos valores nominais que foram reportados ao Tribunal pelos respectivos titulares¹, presumindo-se que se trata de valores cobráveis.

Quadro 47 – Evolução do endividamento global do Estado (Subsectores SI e SFA)

(em milhões de euros)

Empréstimos activos e passivos do Estado	Valor		Variação	
	31/12/2009	31/12/2010	Total	%
Dívida efectiva	121 736,9	136 216,5	14 479,6	11,9
Créditos por empréstimos SI	1 656,5	2 326,1	669,6	40,4
Créditos por empréstimos SFA	2 467,6	2 620,3	152,7	6,19
Total créditos	4 124,1	4 946,4	822,3	19,9
Endividamento global	117 612,8	131 270,1	13 657,3	11,6

Assim, o endividamento líquido do Estado aumentou € 13.657,3 M em 2010, ou seja, numa percentagem inferior ao crescimento da dívida directa e da própria dívida efectiva.

¹ Cfr. infra ponto 9.1 sobre o património financeiro.

4.2. Dívida não Financeira

4.2.1. Objectivos e âmbito

Dando continuidade a acções realizadas em anos anteriores, o Tribunal de Contas desenvolveu, em 2011, uma acção de “*identificação dos principais credores do Estado, em 31 de Dezembro de 2010, relativamente ao fornecimento de bens e serviços*”, cujos resultados passam a integrar o capítulo da dívida pública, sob a designação de “dívida não financeira”.

Dada a natureza desta acção e também por motivos de comparabilidade, o seu âmbito restringe-se às dívidas da administração central do Estado, excluindo quer a situação, neste domínio, da administração regional e local quer, em regra, as dívidas do sector empresarial do Estado¹. Os credores visados na identificação foram todas as entidades privadas (empresas ou particulares) e as entidades que integram os sectores da administração local e regional e o sector público empresarial, com excepção, neste último caso, das consideradas como devedores. Estão também excluídas as dívidas entre serviços e organismos públicos.

A dívida abrangida foi toda a “*dívida não financeira*” aqui definida como sendo a “*dívida não decorrente do recurso ao crédito para obtenção de liquidez (através da emissão de títulos, empréstimos bancários, aberturas de crédito ou operações similares), nem de contratos de locação financeira*”, constituída até 31 de Dezembro de 2010, quer seja dívida vencida até esta data, quer dívida vincenda, considerando-se como data da constituição da dívida a data da emissão da factura, do documento equivalente ou do acto que a originou.

Apuram-se os valores e procede-se à sua comparação com os dados de 2009, com as devidas ressalvas, as quais derivam do facto de a análise se basear, essencialmente, na informação prestada pelas diferentes entidades, reconhecendo-se, porém, que essa informação se vem revelando de ano para ano, cada vez mais fiável e fidedigna.

Como continua a não existir um “*Balanço do Estado*” que evidencie a respectiva situação financeira e patrimonial, efectuou-se uma recolha de elementos que, na área da chamada “*dívida não financeira do Estado*”, permite a respectiva caracterização dentro da perspectiva de que as contas públicas devem dar uma imagem fiel e transparente daquela situação em todos os aspectos materialmente relevantes.

Foram tidos em consideração dois aspectos:

- ◆ A introdução, de forma muito concreta, ainda que parcelar, de uma apreciação das contas públicas na base do “*acréscimo*”, que tenha em conta as dívidas resultantes de fornecimentos de bens e serviços já realizados mas cujo pagamento só será feito em exercícios seguintes, permitindo apreciar como evoluiu a dívida não financeira do Estado²;

¹ Consideraram-se as dívidas por fornecimento de bens e serviços à administração central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos), bem como aos Hospitais/Centros Hospitalares, EPE, às Autoridades Metropolitanas dos Transportes de Lisboa e do Porto, EPE, à Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, EPE, aos Teatros Nacionais de D. Maria II e de S. João, EPE, ao Organismo de Produção Artística, EPE, à EP - Estradas de Portugal, S.A., às Sociedades Polis, S.A., (Setúbal e Costa da Caparica), à DEFAERLOC - Locação de Aeronaves Militares, S.A., à DEFLOC - Locação de Equipamentos de Defesa, S.A., à EMA – Empresa de Meios Aéreos, S. A. e à EMPORDEF - Tecnologias de Informação, S.A., bem como às Ordens dos Arquitectos, Farmacêuticos, Revisores Oficiais de Contas e Técnicos Oficiais de Contas.

² Cfr. também o ponto 3.3.3.2 deste Parecer.



- ♦ A avaliação do modo como o Estado paga atempadamente aos seus fornecedores, repercutindo sobre estes os seus défices de tesouraria e, assim, assumindo, para o futuro, encargos acrescidos, que incluirão a correspondente compensação financeira pelo diferimento temporal do pagamento, que poderão ser superiores aos que incorreria se obtivesse os financiamentos directamente através da emissão de dívida pública.

4.2.2. Metodologia adoptada

Foram notificadas, em Maio de 2011, para reporte da informação referente às dívidas em 31 de Dezembro de 2010 e sua situação em 31 de Março de 2011, as entidades seleccionadas como devedoras (438)¹.

Essas entidades foram convidadas a preencher um formulário, disponibilizado em suporte informático, no sítio do Tribunal para *download*, destinado à recolha de informação relativa à dívida não financeira, vencida e vincenda, de montante igual ou superior a € 5 m por credor. Foi também solicitada informação agregada sobre o total da dívida inferior a € 5 m por credor.

Os dados obtidos foram, depois, objecto de tratamento com vista à identificação dos principais credores do Estado.

Os credores seleccionados para inquérito foram os que reportaram créditos superiores a € 4 M relativamente a 2009 (60) e ainda 8 instituições de crédito no sentido de reportarem as dívidas relativas a “*bonificação de juros*”. Esses credores foram, por sua vez, convidados a preencher um formulário igualmente disponibilizado em suporte informático no sítio do Tribunal relativo à dívida não financeira das entidades públicas abrangidas, vencida e vincenda, em 31 de Dezembro de 2010 e situação da mesma em 31 de Março 2011.

Recolhida essa informação foi a mesma objecto de tratamento, designadamente para efeitos de caracterização dos principais credores do Estado, da antiguidade da dívida e verificação dos desvios em relação à informação recolhida junto das entidades devedoras.

É o resultado da análise dos dados recolhidos que aqui se apresenta, pois a mesma permite, com as necessárias reservas decorrentes da metodologia utilizada, uma caracterização global da situação em 31 de Dezembro de 2010.

4.2.3. Identificação das entidades devedoras e caracterização das respectivas dívidas

Foram recebidos os formulários de 414 entidades devedoras (reporte de informação a 31 de Março), não tendo sido remetidos formulários por 23 entidades.

Daquelas entidades, 151 (36,6%) responderam no sentido de não terem qualquer dívida.

¹ Entidades da administração central com receita/despesa superior a € 2,5 M (excluídos os estabelecimentos do ensino básico, secundário e profissional) e as EPE/S.A. acima indicadas.

Em relação às restantes, apura-se um total de dívida em 31 de Dezembro de 2010 (considerando apenas dívidas superiores a € 5 m por credor) de cerca de € 2.586,5 M, correspondendo 57,9% daquele total a dívida vencida e 42,1% a dívida vincenda, distribuindo-se por 8.077 credores.

Quanto ao peso relativo da dívida por Ministério/Tutela, observa-se um predomínio muito acentuado do Ministério da Saúde, com 87,2% do total da dívida. Dos restantes, destacam-se os Ministérios das Finanças (4,1%), da Justiça (2,5%) e da Economia e Emprego (1,6%).

Em termos globais, e comparativamente a 2009, verificou-se um aumento de € 347,1 M no total das dívidas superiores a € 5 m por credor. As áreas ministeriais que mais contribuíram para esse aumento foram: Saúde (€ 336,5 M), Justiça (€ 81,6 M) e Educação e Ciência (€ 18,6 M). As diminuições verificaram-se nas áreas: Finanças (€ 44,3 M), Economia e Emprego (€ 24,3 M) e Defesa Nacional (€ 14,9 M).

É de salientar que, de acordo com os dados recebidos, € 1.442,2 M (55,8%) dizem respeito a entidades públicas empresariais, € 900,1 M (34,8%) a fundos e serviços autónomos e € 167,2 M (6,5%) a serviços integrados.

Do total da dívida reportada a 31 de Dezembro de 2010, foram pagos € 1.026,2 M (39,7% %) e continuavam por pagar, em 31 de Março de 2011, cerca de € 1.560,3 M, sendo 67,7% de dívidas vencidas e 32,3% de dívidas vincendas.

O mapa seguinte discrimina as entidades públicas que apresentaram um montante de dívidas superior a € 10 M¹.

Quadro 48 – Entidades que apresentam dívidas não financeiras, em 31 de Dezembro de 2010, superiores a € 10 M e situação das mesmas a 31 de Março 2011

(em milhões de euros)

Entidade Devedora	Dívida total a 31/12/2009 (1)	Dívida total a 31/12/2010 (2)	Diferença (3)=(2)-(1)	Variação (4)=(2)/(1)*100 (em %)	Dívida a 31/12/2010 e não paga a 31/03/2011
Administração Regional de Saúde do Norte, IP	258,8	326,4	67,6	26,1	86,4
Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP	215,5	290,5	75,0	34,8	76,7
Centro Hospitalar Lisboa Norte, EPE	115,6	203,6	88,0	76,1	181,4
Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPE	110,4	142,4	31,9	28,9	120,1
ADSE	53,6	102,8	49,2	91,8	19,1
Hospital de São João, EPE – Porto	62,0	92,4	30,4	49,0	55,4
Hospitais da Universidade de Coimbra, EPE	49,5	84,7	35,2	71,1	72,5
Centro Hospitalar do Porto, EPE	44,8	83,9	39,1	87,3	65,5
Hospital de Garcia de Orta, EPE	60,1	77,0	16,9	28,1	69,5
Centro Hospitalar de Coimbra, EPE	45,9	69,6	23,7	51,5	61,6
Centro Hospitalar de Setúbal, EPE	33,6	60,3	26,7	79,4	56,9
Hospital de Faro, EPE	37,8	55,2	17,4	46,1	46,2
Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca, EPE	22,5	43,0	20,4	90,7	22,9
Hospital de Curry Cabral, EPE	24,2	41,8	17,6	72,8	34,4
Centro Hospitalar do Médio Tejo, EPE	26,6	37,7	11,1	41,7	30,6
Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça, IP	11,6	35,5	23,8	205,0	33,7
Hospital Distrital de Santarém, EPE	19,1	34,6	15,6	81,6	31,4
Centro Hospitalar Barreiro Montijo, EPE	19,0	33,1	14,1	74,0	25,5

(...)

¹ Bem como a situação relativa a 2009 e respectiva variação.



Tribunal de Contas

Luc
Dr. Thales
A

(...)

(em milhões de euros)

Entidade Devedora	Dívida total a 31/12/2009 (1)	Dívida total a 31/12/2010 (2)	Diferença (3)=(2)-(1)	Varição (4)=(2)/(1)*100 (em %)	Dívida a 31/12/2010 e não paga a 31/03/2011
Instituto Português de Oncologia do Porto Francisco Gentil, EPE	17,7	31,5	13,8	78,3	17,7
Unidade Local de Saúde da Guarda, EPE	26,6	31,2	4,6	17,5	25,9
Unidade Local de Saúde de Matosinhos, EPE	26,6	31,2	4,6	17,1	23,0
Hospital Infante D. Pedro – Centro Hospitalar do Baixo Vouga, EPE	19,6	30,8	11,2	57,3	28,7
Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho, EPE	21,2	30,4	9,2	43,3	14,3
Centro Hospitalar do Nordeste, EPE – Bragança	19,4	26,7	7,3	37,6	26,2
Centro Hospitalar do Oeste Norte	26,5	26,7	0,2	0,6	24,8
Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE	16,5	26,1	9,5	57,7	20,8
FINOVA – Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação		25,8		-	13,7
Hospital do Litoral Alentejano, EPE	16,7	23,1	6,4	38,5	22,5
Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano, EPE	12,6	22,0	9,4	74,5	14,9
Instituto Português de Oncologia de Lisboa Francisco Gentil, EPE	13,6	20,5	6,9	50,3	8,3
Administração Regional de Saúde do Algarve, IP	13,7	20,1	6,4	46,8	4,4
Unidade Local de Saúde de Castelo Branco, EPE	13,9	19,5	5,6	40,2	16,5
Unidade Local de Saúde do Alto Minho, EPE	20,7	18,8	-1,9	-9,1	7,2
Hospital do Espírito Santo de Évora, EPE	14,0	18,0	4,1	29,0	10,4
Administração Regional de Saúde do Alentejo, IP	14,5	18,0	3,5	23,9	5,5
Instituto Português do Sangue, IP	15,4	17,8	2,4	15,7	11,2
Centro Hospitalar de Torres Vedras	14,3	15,3	1,0	6,9	13,0
Administração Regional de Saúde do Centro, IP	53,5	14,7	-38,8	-72,5	13,2
Comando-Geral da Guarda Nacional Republicana	7,1	12,8	5,7	79,8	2,1
Centro Hospitalar do Médio Ave, EPE	10,2	12,3	2,1	21,1	10,4
Hospital de São Teotónio – Centro Hospitalar Tondela-Viseu, EPE	19,1	12,3	-6,7	-35,4	1,8
Centro Hospitalar da Cova da Beira, EPE – Covilhã	9,9	11,9	2,0	20,4	8,0
Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, EPE	9,2	11,2	2,1	22,3	3,0
Maternidade do Dr. Alfredo da Costa – Lisboa	8,6	11,0	2,4	27,7	9,4
Direcção-Geral dos Serviços Prisionais	7,3	10,6	3,3	45,2	4,9
Total	1 659,0	2 364,7	679,8	42,5	1 451,6

Este grupo de entidades (45 das 414 entidades oficiadas) apresenta dívidas no valor de € 2.364,7 M (91,4% da dívida total), das quais se encontravam por pagar, em 31 de Março de 2011, € 1.451,6 M (93,0% do total das dívidas por pagar naquela data – € 1.560,3 M). Das entidades referidas, 44 apresentam, em 2010, mais € 679,8 M de dívidas do que em 2009, sendo de salientar os aumentos verificados nas dívidas reportadas pelo Centro Hospitalar de Lisboa Norte, EPE, (€ 88,0 M), pela Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP, (€ 75,0 M), pela Administração Regional de Saúde do Norte, IP, (€ 67,6 M) e pela ADSE (€ 49,2 M) e o decréscimo no valor reportado pela Administração Regional de Saúde do Centro, IP, (€ 38,8 M).

No quadro seguinte apresenta-se a distribuição da dívida total por montantes de dívida.

Quadro 49 – Credores do Estado em 31 de Dezembro de 2010 por montantes de dívida

(em euros)

Credores				Valor	
Credores/Montante		N.º	%	Valor	%
	< 10 000	2.725	33,7	12 934 648,2	0,5
≥	10 000 ≤ 100 000	3.630	44,9	137 914 082,4	5,3
>	100 000 ≤ 1 000 000	1.465	18,1	386 586 227,0	15,0
>	1 000 000 ≤ 4 000 000	164	2,0	305 193 492,6	11,8
>	4 000 000 ≤ 10 000 000	49	0,6	302 359 569,2	11,7
>	10 000 000 ≤ 50 000 000	36	0,5	633 299 111,2	24,5
>	50 000 000	8	0,1	808 206 218,6	31,3
Total		8 077	100,0	2 586 493 349,2	100,0

Fonte: Informação prestada pelas entidades devedoras através do inquérito efectuado pelo Tribunal

Constata-se que 93 credores (1,1%) tinham, em 31 de Dezembro de 2010, créditos sobre o Estado superiores a € 4 M, totalizando € 1.743,9 M, ou seja 67,4% do total da dívida identificada pelas entidades públicas devedoras. Nesses credores, há que destacar o peso crescente das instituições financeiras, nomeadamente as que actuam na área do *leasing/factoring*, que em 2010 já representavam 40,2% dos créditos superiores a € 4 M.

4.2.4. Identificação das instituições credoras do Estado relativamente a bonificação de juros

Relativamente a bonificações de juros, a DGTF apresentou ao Tribunal, através de formulário disponibilizado para o efeito, um valor em dívida em 31 de Dezembro de 2010 de € 382,1 m, valor consideravelmente inferior ao existente no final de 2009 (€ 8,0 M).

Das 7 entidades credoras destacam-se duas, o Banco BPI e o Banco Popular que reportam, € 274,2 m e € 60,7 m, respectivamente, valores que representam 87,7% do total dos créditos.

Note-se que a DGTF reportou dívidas reclamadas que coincidem com o total das dívidas a 31 de Dezembro de 2010, que era de € 382,1 m.

4.2.5. Cruzamento de dados

Os dados relativos a 2010 fornecidos pelas entidades credoras circularizadas foram objecto de um primeiro cruzamento, por via informática, com os fornecidos pelas entidades devedoras. O total dos créditos obtidos pela informação fornecida pelos credores é de € 780,3 M enquanto o total da dívida indicado pelos correspondentes devedores é cerca de € 983,2 M, apurando-se uma divergência de € 202,8 M (€ 983,2 M – € 780,3 M), ou seja, um desvio de 20,6% que engloba diferenças significativas, para mais e para menos. Por isso, os valores aqui apresentados têm as reservas decorrentes desta falta de conciliação (o total declarado pelas entidades devedoras é superior ao indicado pelas entidades credoras).

Os valores dos créditos que coincidem com as dívidas são apenas de € 95,1 M, o que representa 12,2% do total das dívidas reportadas pelos devedores e apenas 9,7% dos créditos indicados pelos credores.



Luc
Dr.
Therese
A

No quadro seguinte apresentam-se os credores cujos valores reportados quer pelas entidades devedoras, quer pelas credoras são superiores a € 5 M em 31 de Dezembro de 2010.

**Quadro 50 – Entidades a quem o Estado devia em 31 de Dezembro de 2010
montantes superiores a € 5 M por fornecimento de bens e serviços**

CREDOR
FINANFARMA - SOCIEDADE DE FACTORING, S.A.
TOTTA CREDITO ESPECIALIZADO - INSTITUIÇÃO FINANCEIRA DE CRÉDITO, S.A.
MILLENNIUMBCP S.A.
GILEAD SCIENCES LDA
ROCHE FARMACÉUTICA QUÍMICA LDA.
ABBOTT LABORATÓRIOS, LDA
CTT - CORREIOS DE PORTUGAL, S.A.
SCHERING PLOUGH FARMA, LDA.
JOHNSON & JOHNSON, LDA
POPULAR FACTORING, S.A.
OCTAPHARMA - PRODUTOS FARMACÉUTICOS, LDA.
CAIXA LEASING E FACTORING IFIC, S.A.
SUCH-SERVIÇO DE UTILIZAÇÃO COMUM DOS HOSPITAIS
LABORATÓRIOS PFIZER, LDA
MERCK SHARP & DOHME, LDA
AIR LIQUIDE MEDICINAL, S.A.
BAXTER MÉDICO-FARMACÉUTICA, LDA.
IZASA PORTUGAL-DISTRIBUIÇÕES TÉCNICAS, LDA
NOVARTIS FARMA - PRODUTOS FARMACÉUTICOS, S.A.
ASTRAZENECA - PRODUTOS FARMACÉUTICOS, LDA.
SANOFI-AVENTIS - PRODUTOS FARMACÉUTICOS, LDA.
GENZYME PORTUGAL, S.A.
PHILIPS PORTUGUESA, S.A.
ASTELLAS FARMA, LDA
GASIN-GASES INDUSTRIAIS, SA
NMC - CENTRO MÉDICO NACIONAL, S.A
MERCK, S.A.
LILLY PORTUGAL - PRODUTOS FARMACÉUTICOS, LDA
ROCHE SISTEMAS DE DIAGNÓSTICOS, SOCIEDADE UNIPessoal, LDA
MEDICINÁLIA CORMÉDICA - COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS MÉDICO HOSPITALARES, LDA
UNILFARMA- UNIÃO INTERN. DE LAB FARMACÉUTICOS, LDA
SIEMENS, SA
JANSSEN-CILAG FARMACÉUTICA LDA.
NOVO NORDISK, LDA
SIEMENS HEALTHCARE DIAGNOSTICS, LDA.

4.2.6. Nota final

Tendo em conta a metodologia usada, o montante anteriormente identificado de € 2.586,5 M, reportado pelas entidades públicas devedoras, não representa a totalidade das dívidas não financeiras do Estado em 31 de Dezembro de 2010, pois, mesmo sem considerar a existência de eventuais erros e omissões na informação reportada, quer por devedores quer por credores, não abrange a totalidade das entidades do sector público administrativo (administração central), nem dívidas inferiores a € 5 m por credor.

Aliás, e em sede de contraditório, o Ministro da Saúde informou que a Administração Central dos Serviços de Saúde faz o acompanhamento trimestral do prazo médio de pagamento a fornecedores externos, nos termos do Programa Pagar a Tempo e Horas e que apenas foi detectada uma diferença de € 62,2 M entre os dados compilados pelo Tribunal de Contas e os obtidos pelo Ministério da Saúde, estando em curso o esclarecimento de tal diferença, que respeita à Administração Regional de Saúde do Centro, IP.



Tribunal de Contas

|||
**5. Fluxos Financeiros com a
União Europeia**
|||



5. FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA

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 assumidos¹.

Neste ponto procede-se à análise dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia, bem como à avaliação da execução financeira dos instrumentos que em Portugal concretizam a aplicação dos fundos comunitários no âmbito do actual QREN e do anterior QCA III, da garantia agrícola, dos programas de desenvolvimento rural e das pescas e de outros instrumentos.

5.1. Saldo global

Em matéria de execução dos fluxos financeiros com a União Europeia, a informação agregada que consta da CGE/2010 (Volume I – Quadro 114²) é a seguinte:

Quadro 51 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia – 2010

(em milhões de euros)

Designação	Transferências			Variação homóloga	
	2008	2009	2010	Valor	%
1. Transferências de Portugal para a UE:	1 481,8	1 595,3	1 802,0	206,7	13,0
Direitos aduaneiros e agrícolas	134,0	117,6	134,3	16,7	14,2
Recursos próprios IVA	251,4	231,4	276,3	44,9	19,4
Recursos próprios com base no RNB	1 028,4	1 235,2	1 349,4	114,2	9,2
Compensação ao Reino Unido	140,1	123,0	77,5	- 45,5	- 37,0
Redução do RNB da Holanda e Suécia	-	31,7	10,8	- 20,9	- 65,9
Diversos	3,7	0,5	0,4	- 0,1	- 20,0
Restituições e reembolsos	- 75,8	- 144,1	- 46,7	97,4	- 67,6
2. Transferências da UE para Portugal:	3 996,8	3 583,0	4 194,8	611,8	17,1
FEOGA-Garantia/FEAGA	721,5	723,6	737,4	13,8	1,9
FEDER	1 944,8	964,5	1 510,4	545,9	56,6
FSE	323,6	1 009,5	910,2	- 99,3	- 9,8
FEOGA-Orientação	218,0	109,3	1,8	- 107,5	- 98,4
FEADER	398,7	235,6	456,0	220,4	93,5
IFOP	17,0	24,5	3,4	- 21,1	- 86,1
FEP	0,0	0,0	29,9	29,9	100,0
Fundo de Coesão	286,1	457,4	474,7	17,3	3,8
Diversos	87,1	58,6	71,0	12,4	21,2
Saldo global (2-1)	2 515,0	1 987,7	2 392,8	405,1	20,4

Fonte: CGE/2010 – Volume I.

Analisando a evolução do “Saldo global” face ao ano anterior, observa-se o seu aumento em € 405,1 M (+20,4%) devido, em grande parte, ao comportamento das transferências provenientes da União Europeia (+17,1%).

¹ Por força do disposto na alínea i) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

² O quadro indica como fontes: “IFAP, IFDR, IGCP, IGFSE, INE, DGAIEC, Agência nac. PROALV, Estrutura de missão do MAI para a gestão dos fundos comunitários, GEP, Educ.IST, Un.Minho, GNR, SEF”.

5.2. Fluxos financeiros para a União Europeia

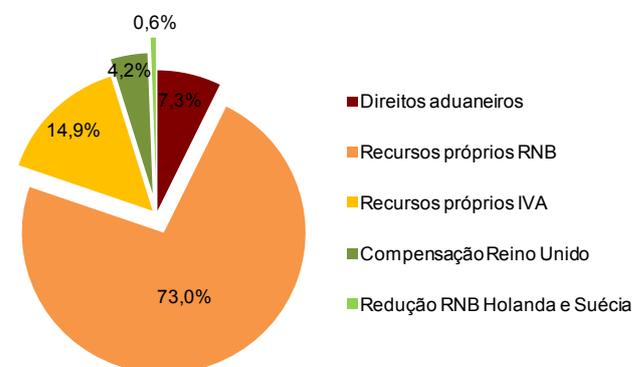
Os valores constantes do Quadro 114 da CGE, acima reproduzido, respeitantes aos fluxos financeiros para a União Europeia foram confrontados com a informação obtida junto da Direcção-Geral do Orçamento e do IGCP, e com os mapas de execução orçamental.

O referido Quadro 114 apresenta os valores que se relacionam com a contribuição de Portugal para o financiamento do orçamento da União Europeia, incluindo fluxos líquidos (direitos aduaneiros e agrícolas deduzidos da retenção a título de despesas de cobrança desses direitos) e valores negativos (correções a montantes disponibilizados em anos anteriores). Não há portanto uma total coincidência entre a informação constante desse Quadro e os mapas relativos à execução orçamental, por a execução do Orçamento dever respeitar o princípio do orçamento bruto¹.

Assim, em 2010, a contribuição líquida para a União Europeia ascendeu a € 1.802 M, o que representa um acréscimo de € 206,7 M face a 2009 (+13%). Apesar do aumento também verificado nos direitos aduaneiros colocados à disposição da União Europeia, o acréscimo deve-se essencialmente à revisão da base das contas nacionais que originou um ajustamento da contribuição nacional dos recursos próprios IVA e com base no RNB, relativos a anos anteriores.

Analisando a estrutura dos recursos próprios conclui-se pelo peso preponderante dos recursos próprios com base no RNB que passou a representar 73% do total, contra 71%, em 2009.

Gráfico 13 – Recursos Próprios da União Europeia – 2010



Fonte CGE.

Da análise efectuada junto da Direcção-Geral do Orçamento sobre a execução orçamental verificou-se que, no âmbito dos recursos próprios tradicionais não houve um critério uniforme na sua contabilização, estando a receita e a despesa orçamental de 2010 subavaliadas em cerca de € 653,6 m. Tal ocorreu em relação a dois processos em que os valores retidos a título de despesas de cobrança não foram contabilizados como receita orçamental, como é procedimento comum, tendo sido abatidos a correspondente despesa, contrariando assim o princípio do orçamento bruto.

¹ No Quadro 114 o valor indicado como “direitos aduaneiros e agrícolas” (€ 134,3 M) resulta da diferença entre os montantes registados como despesa orçamental no Capítulo 70, Divisão 01 (€ 177,9 M) e os montantes retidos a título de despesas de cobrança (€ 43,6 M), registados como receita orçamental.



Luc
Dr.
Therese
A

No tocante à execução orçamental dos recursos próprios não tradicionais, verificou-se também não ter havido um critério uniforme na contabilização das correcções feitas pela Comissão Europeia a montantes respeitantes a anos anteriores. Se bem que a maioria dessas correcções tenha sido contabilizada como receita orçamental (€ 46,7 M¹), houve uma correcção que não o foi, tendo sido deduzida à despesa orçamental, redundando, também neste caso, numa subavaliação tanto da receita como da despesa orçamental de cerca de € 183,0 m².

5.3. Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

5.3.1. Reflexo das transferências da União Europeia na CGE

Os elementos constantes da CGE respeitantes aos fluxos financeiros provenientes da União Europeia foram confrontados com a informação recolhida junto das Autoridades de Certificação dos fundos comunitários³ e com os elementos de suporte da DGO e do IGCP⁴. Foi também considerada a informação publicada pela Comissão Europeia⁵, bem como a obtida junto de beneficiários directos de apoios no âmbito de Programas de Acção de Iniciativa Comunitária⁶.

Dessa análise verificou-se que os dados constantes da CGE relativos à execução orçamental não permitem obter o total dos pagamentos realizados, com fontes de financiamento comunitário, por tal informação não constar do Mapa 32, relativo à execução da despesa dos serviços e fundos autónomos. Segundo a informação extraída do Sistema de Informação e Gestão Orçamental, o referido total é superior a € 1.200,0 M.

Quanto aos valores constantes no Quadro 114 da CGE, existe correspondência entre os montantes nele indicados e os valores obtidos junto das Autoridades de Certificação dos fundos comunitários. No entanto, em relação ao item “Diversos”, cuja fonte de informação principal foi a prestada por diversos organismos públicos à DGO⁷, apuraram-se várias divergências, não estando reflectidas no quadro as transferências relativas à Universidade do Porto (€ 8,8 M), ao Instituto de Medicina Molecular da Faculdade de Medicina de Lisboa (€ 1,4 M), à Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A. (€ 3 M) e à REFER (€ 33,4 M).

¹ Inscrito no Quadro 114, com valor negativo.

² Correcção do valor do recurso “Compensação ao Reino Unido” relativo a 2009.

³ As Autoridades de Certificação são o IFDR para o FEDER e o Fundo de Coesão, o IGFSE para o FSE e o IFAP para o FEADER e o FEP.

⁴ Entidade que assume a gestão da tesouraria do Estado e onde residem as contas bancárias relativas aos organismos públicos e dos fundos comunitários, que têm como titulares a Comissão Europeia, as Autoridades de Pagamento / Certificação dos fundos estruturais e algumas Autoridades de Gestão dos Programas Operacionais, competindo-lhe também assegurar as relações financeiras com a União Europeia e registar e controlar as participações no âmbito dos fundos da UE.

⁵ Cfr. Secção III e Anexo 2 do “EU budget 2010 Financial Report” – <http://ec.europa.eu/budget/index.htm>.

⁶ Neste âmbito foi recolhida informação junto de um conjunto representativo de entidades beneficiárias, tendo-se apurado transferências no valor total de € 49,0 M, dos quais apenas uma pequena parte (€ 2,0 M) transitou pela Tesouraria do Estado.

⁷ Remetida pelos organismos ao abrigo do dever de informação constante do ponto 66 e Anexo III da Circular Série A N.º 1363.

Quadro 52 – Transferências da União Europeia – Divergências apuradas

(em milhões de euros)

Designação	CGE	Valor apurado	Diferença (valor)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)
Transferências da UE para Portugal	4 194,8	4 241,4	-46,6
FEOGA-Garantia/FEAGA	734,7	734,7	0,0
FEDER	1 510,4	1 510,4	0,0
FSE	910,2	910,2	0,0
FEOGA-Orientação	1,8	1,8	0,0
FEADER	456,0	456,0	0,0
Fundo de Coesão	474,7	474,7	0,0
IFOP/FEP	33,3	33,3	0,0
Diversos	71,0	117,6	-46,6

Acresce ainda que, apesar do Sistema de Informação e Gestão Orçamental já incluir informação sobre a execução orçamental dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos 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 Volume I (Quadro 114) e em alguns mapas de execução orçamental¹.

Continua assim a verificar-se, tal como tem sido referido nos últimos Pareceres, que a Conta Geral do Estado de 2010 não evidencia, de forma clara e sistemática, a execução orçamental dos montantes globais transferidos no âmbito dos fundos comunitários, encontrando-se a mesma disseminada pelas várias rubricas de classificação económica relativas à execução dos diversos organismos que a integram², o que contraria o disposto no artigo 75.º, n.º 7, “*in fine*”, da LEO³, dado que se trata de receitas consignadas.

Quanto ao registo no Sistema de Informação de Gestão Orçamental da despesa realizada, envolvendo financiamento comunitário, verificaram-se divergências significativas, no âmbito do FEDER, em relação aos níveis de execução financeira registados no ano. Apurou-se que tal se ficou a dever à falta de registo naquele sistema de informação dos movimentos extra-orçamentais de 2010, incluindo fontes de financiamento do FEDER, na sua maioria da responsabilidade do IFDR. A situação apurada quanto a este fundo não respeita os procedimentos de contabilização de fundos comunitários definidos na Circular da DGO com as instruções complementares ao decreto-lei de execução orçamental para 2010⁴.

¹ Mapa XV (Vol. I), Mapa XVI - elementos informativos (Vol. II, Tomo I) e Mapa 17 (Vol. II, Tomos IV e V) da Conta Geral do Estado.

² Mesmo já constando as fontes de financiamento do Mapa 17 (Desenvolvimento das despesas), no que aos serviços integrados diz respeito (cfr. CGE/2010 – 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.

³ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterado e republicado pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

⁴ Cfr. ponto 19 da Circular Série A n.º 1359, da DGO.



5.3.2. Comparação com os dados publicados pela Comissão Europeia

De acordo com a informação publicada pela Comissão Europeia, foram transferidos para Portugal € 4.378,8 M, o que representa 3,9% das transferências financeiras para os 27 Estados-Membros (€ 111.337,5 M).

Considerando o valor constante da CGE (€ 4.194,8 M) subsiste uma diferença em relação ao montante referido pela CE de € 184,0 M. Para este total contribuem integralmente os montantes registados na execução do orçamento comunitário nas dotações relativas a “Administração” (€ 30,3 M), ao “Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT)” (€ 15,1 M) à “Agência Europeia da Segurança Marítima” (€ 44,3 M), às Redes Transeuropeias (€ 25,0 M) e ao Programa Energético Europeu para o Relançamento (€ 17,1 M).

Os montantes destinados ao 7.º Programa Quadro da Investigação (€ 51,8 M), ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (€ 29,7 M), aos restantes PAIC e a outras dotações do orçamento comunitário (€ 23,1 M), só identificáveis casuisticamente, apenas têm expressão parcial no item “Diversos” (€ 71 M), no Quadro 114 do Volume I da CGE. O mesmo se verifica quanto à diferença entre os registos da União Europeia e os dados deste quadro acerca dos fundos destinados aos Mercados Agrícolas (€ 18,6 M).

O Relatório financeiro sobre o Orçamento da União Europeia para 2010 continua também 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, parte significativa destas verbas é transferida para outros Estados-Membros. No caso do Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Portugal/Espanha (POCTEP), os pagamentos destinados a Espanha em 2010 cifraram-se em € 1,9 M e as transferências comunitárias que constituíram a respectiva fonte de financiamento estão incluídos no total de FEDER recebido (€ 1.510,4 M), referido no Quadro 114. Trata-se, porém, 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.

A situação descrita teve uma evolução positiva face a anos anteriores em que as transferências da Autoridade de Certificação se destinavam a entidades intermédias, denominadas “chefes de fila” que, por sua vez transferiam as verbas para beneficiários dos vários países participantes, dificultando a identificação do destinatário final das verbas. A atribuição da função pagadora ao IFDR - Autoridade de Certificação do POCTEP - permitiu ultrapassar esta dificuldade, existindo hoje dados rigorosos sobre o destino final das verbas. No entanto, a situação inicial mantém-se em relação a todos os outros Programas de Cooperação Territorial em que Portugal participa, nomeadamente nos Programas Operacionais “Madeira, Açores, Canárias” e “Espaço Atlântico”.

Assim, à semelhança do referido em Pareceres anteriores, a CGE de 2010 não evidencia todos os fundos recebidos da União Europeia no ano. Contribui para este resultado o facto de a maioria das verbas transferidas no âmbito dos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária e de linhas orçamentais comunitárias diversas ter sido canalizada para contas em diversas instituições bancárias, mesmo no caso de beneficiários que se integram na Administração Central ou são entidades públicas empresariais.

Na verdade, de acordo com a Lei do Orçamento do Estado para 2010, toda a movimentação de fundos destas entidades devia ser efectuada através do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público,

não assegurando a situação descrita o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria que, nestes casos, se encontra dependente das coordenadas bancárias fornecidas às instâncias comunitárias pelos serviços públicos beneficiários.

Realça-se ainda que apesar da introdução do dever de informação à DGO dos montantes recebidos directamente da União Europeia pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos¹, este dever não está a ser plenamente cumprido pelas diversas entidades sujeitas à disciplina orçamental.

5.3.3. Fluxos relativos ao período de programação 2007-2013

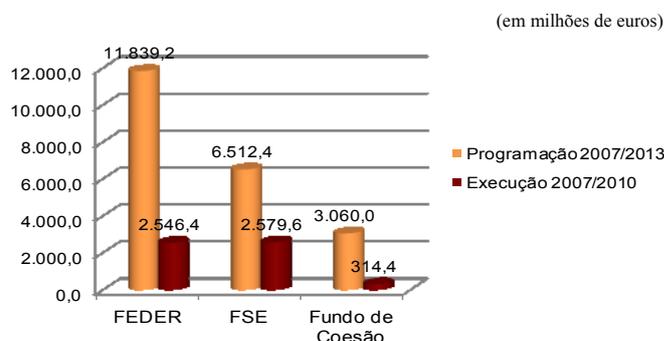
5.3.3.1. Execução do QREN

Estava programada para 2010 a execução de despesa comunitária num montante de € 3.058,2 M, dos quais € 1.691,4 M do FEDER, € 930,0 M do FSE e € 436,8 M do FC. A despesa comunitária validada em 2010 foi de € 3.021,5 M, correspondendo a uma taxa de execução anual de 98,8%, significativamente superior à taxa atingida em 2009 (58,6%).

Face ao valor total da despesa pública executada em 2010 (€ 3.961,7 M), o co-financiamento comunitário representou 76,3%.

No ano em apreço, as transferências da União Europeia destinadas ao QREN totalizaram € 2.653,2 M devido, sobretudo, aos reembolsos do FEDER (€ 1.510,4 M) e do FSE (€ 906,3 M) relativos aos respectivos PO, fruto dos bons níveis de execução conseguidos.

Gráfico 14 – Programação e execução acumulada dos Fundos do QREN, em 31 de Dezembro de 2010



Fonte: IFDR e IGFSE.

Em termos absolutos, a despesa pública acumulada, validada no âmbito do QREN, ascendeu a € 7.272,6 M. Deste valor € 5.440,4 M respeitam a financiamento comunitário, representando taxas de execução² de 25,5% para a despesa pública e de 25,4% 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 39,6%. Já em relação ao FEDER e ao FC, as taxas situaram-se em 21,5% e 10,3%, respectivamente.

¹ Cfr. Circular da DGO, Série A, n.º 1363.

² Taxa de execução = despesa validada / despesa programada.



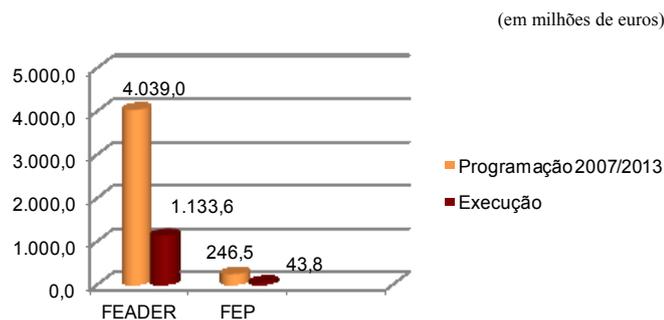
Na execução do QREN destacam-se os três PO Temáticos¹ que foram responsáveis por 74,4% da execução comunitária². Confrontando as taxas de execução anuais e acumuladas, verificou-se que apesar do conjunto dos Programas Operacionais financiados pelo FSE e pelo FEDER apresentarem, em 2010, taxas de execução superiores a 100% (120,2% e 103,6%, respectivamente³), o que significa que já estão a ser recuperados os baixos níveis de execução registados nos anos anteriores, alguns PO ainda apresentam uma baixa execução. Também a taxa de execução anual do Fundo de Coesão, que financia exclusivamente o Programa Operacional Valorização do Território, foi baixa, sendo mesmo inferior à de 2009, registando em 2010, 34,7%. Face a esta evolução da execução do Quadro, verifica-se que transitaram para anos subsequentes montantes previstos para 2010, a acrescer aos dos anos anteriores.

5.3.3.2. Execução dos Programas Operacionais financiados pelo FEADER e FEP

Os quatro programas operacionais cofinanciados pelo FEADER receberam em 2010 da União Europeia um total de € 456,0 M. O montante mais significativo destinou-se ao PRODER (€ 402,3 M), sendo os restantes montantes muito inferiores, com € 39,8 M transferidos para o PRORURAL e € 13,8 M para o PRODERAM. O PRRN foi destinatário de € 70,5 m. No mesmo período foi registada a entrada de € 29,9 M com destino ao PROMAR, no âmbito do FEP.

Estes programas operacionais atingiram em 2010 níveis de execução próximos do montante anual previsto, tendo o PRODERAM conseguido mesmo uma taxa de execução da despesa comunitária de 115,4% (€ 29,9 M), iniciando a recuperação dos baixos valores de execução registados nos anos anteriores. No mesmo período verificaram-se taxas de execução de 88,4% (€ 38,9 M) no PRORURAL, de 84,8% (€ 440,9 M) no PRODER e de 81,3% (€ 28,6 M) no PROMAR. O PRRN registou uma taxa de execução de 17,6% (€ 0,4 M), o que não contribui para a recuperação dos níveis de execução da despesa comunitária, que foi nula em 2008 e 2009.

Gráfico 15 - Programação e execução acumulada do FEADER e do FEP, em 31 de Dezembro de 2010



Fonte: IFAP – Informação disponibilizada em Agosto de 2011.

Taxas de execução de 28,1% para o FEADER e de 17,8% para o FEP significam que os programas operacionais da área da agricultura e pescas estão a sobrecarregar os exercícios futuros, que terão de atingir resultados que compensem os níveis insuficientes atingidos nos primeiros anos de execução, e

¹ PO Factores de Competitividade, PO Valorização do Território e PO Potencial Humano.

² Dos quais 44,6% couberam ao PO Potencial Humano.

³ Taxas apuradas entre a execução total e a programação total de cada fundo e não de cada PO, individualmente.

eventualmente, a comprometer a utilização integral dos recursos comunitários postos à disposição de Portugal¹.

Relativamente à perda de recursos comunitários², tendo em conta a expressão financeira dos adiantamentos e o início dos reembolsos, o PRODER, o PRORURAL, o PRODERAM e o PROMAR conseguiram apresentar à CE pedidos de reembolso suficientes relativos a despesa paga até 31 de Dezembro de 2010. Apenas o PRRN não conseguiu apresentar pedidos de reembolso em montante suficiente para executar a totalidade da autorização orçamental comunitária para 2008, ficando sujeita a anulação automática uma verba de € 419.228,87³.

5.3.4. Execução do FEAGA

Os fluxos financeiros oriundos da União Europeia, no âmbito do FEAGA, totalizaram, em 2010, € 844,2 M, registando-se porém, no mesmo período, um total de € 21,5 M de devoluções à União Europeia, dos quais € 16,4 M identificadas como “*Irregularidades Feaga Receitas Afectadas*”.

Dos dados disponíveis sobre a campanha de 2010 destacam-se os pagamentos relativos às Ajudas Directas Dissociadas (€ 438,9 M), a Outras Ajudas Directas (€ 255,7 M) e aos Produtos do Sector Vitivinícola (€ 66,4 M).

5.3.5. Fluxos relativos a Programas de Acção de Iniciativa Comunitária

Em 2010 registaram-se fluxos financeiros no âmbito de Programas de Acção de Iniciativa Comunitária (PAIC)⁴, tendo sido identificados € 49,0 M de transferências neste domínio, dos quais apenas foi possível relacionar com transferências através da Tesouraria do Estado € 2,0 M relativos ao Programa Aprendizagem ao Longo da Vida e ao Programa Safer Internet PLUS.

Sendo certo que a DGO já encetou procedimentos com vista à recolha de informação sobre os fluxos financeiros oriundos da União Europeia, é necessário que a respectiva implementação permita a obtenção de informação global sobre todos os fluxos comunitários anualmente transferidos para Portugal, incluindo as transferências diversas e as efectuadas no âmbito dos Programas de Acção de Iniciativa Comunitária, e que essa informação conste da CGE.

¹ Tal como o QREN, estes Programas Operacionais têm a sua execução concentrada nos anos de 2008 a 2015. No final de 2010 a taxa de execução que teria de ser atingida, em termos teóricos, era de 37,5%.

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. No âmbito do QREN, a regulamentação comunitária prevê uma anulação automática equivalente mas só apurada no fim do terceiro ano seguinte, para os PO aprovados para Portugal, e tendo apenas início a 31 de Dezembro de 2011, em virtude de a programação financeira para 2007 ter sido, para este efeito, repartida pelos restantes anos de programação.

³ Quanto aos programas do QREN, só em relação a 31 de Dezembro de 2011 será apurada pela primeira vez a utilização das dotações comunitárias, incidindo sobre a dotação de 2008 acrescida de um sexto da dotação de 2007.

⁴ A gestão de PAIC é da exclusiva competência da CE, através das suas Direcções-Gerais, com a coadjuvação dos diversos Comitês que englobam representantes dos Estados-Membros e de outros países participantes.



Luc
Dr.
Therese
A

5.3.6. Fluxos relativos a períodos de programação anteriores e outras dotações comunitárias

Após o final da execução de todos os PO do QCA III, são ainda relevantes as transferências a realizar pela União Europeia relativas a este período de programação. Os 5% finais da comparticipação, a serem transferidos após a aprovação do relatório final, significarão, no conjunto dos PO, cerca de mil milhões de euros. Até 31 de Dezembro de 2010 nenhum processo de encerramento dos PO foi concluído pela CE.

Em 2010 foram ainda recebidos montantes relativos a períodos de programação anteriores no total de € 265,5 M¹. Pela Tesouraria do Estado transitaram também € 8,2 M, que integram a rubrica designada “Diversos” do Quadro 114.

¹ Dos quais € 19,8 M não transitaram pela Tesouraria do Estado.



Tribunal de Contas

|||
**6. Fluxos Financeiros entre o
OE e o SPE**
|||



6. FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

A presente análise abrange os fluxos evidenciados na CGE e outros que não estão ali considerados mas sobre os quais se dispõe de informação resultante de acções de controlo efectuadas, bem como de solicitações a diversas entidades em relação às quais se apurou terem efectuado transferências para empresas pertencentes ao sector público empresarial (SPE)¹.

Vem-se assinalando nos sucessivos Pareceres que, ao contrário do anterior, o actual classificador económico², quer do lado das receitas, quer do lado das despesas, não distingue as sociedades financeiras públicas das privadas mas já o faz em relação às sociedades não financeiras, o que lhe retira coerência. Do lado da receita, o novo classificador também não individualiza as receitas de activos financeiros provenientes do SPE por “sociedades financeiras” e por “sociedades ou quase sociedades não financeiras”. Estas lacunas não permitem uma análise detalhada dos valores constantes na CGE e dificultam sobremaneira o cumprimento pelo Tribunal de Contas do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

O Governo mais uma vez não incluiu na Proposta de Lei n.º 9/XI (Orçamento do Estado para 2010), elementos informativos sobre as “transferências orçamentais para as empresas públicas...”, contrariando o disposto na LOE³, não permitindo avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos.

Em 2010, os fluxos financeiros entre o OE e o SPE foram os que constam, de forma resumida, do quadro seguinte.

Quadro 53 – Resumo dos fluxos entre o OE e o SPE

(em milhões de euros)

Receitas provenientes do SPE		Despesas destinadas ao SPE	
Serviços integrados	1 190,5	Serviços integrados	1 565,8
Serviços e fundos autónomos	41,0	Serviços e fundos autónomos	269,3
Total	1 231,6	Total	1 835,1
Saldo Receitas / Despesas		-603,5	

Fonte: CGE.

Apura-se um saldo global desfavorável ao Estado (subsectores “serviços integrados” e “serviços e fundos autónomos”) de € 603,5 M, mas substancialmente inferior ao verificado em 2009, que havia sido de € 2.394,4 M.

¹ 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, pelo Estado ou por quaisquer outras entidades da administração pública central, regional ou local.

² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

³ Artigo 37.º, n.º 1, alínea o).

6.1. Fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE

A CGE, no Mapa 12¹, 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:

Quadro 54 – Fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE

(em milhares de euros)

Cód. cl. econ.	Classificação das despesas	Valor
Despesas correntes		507 824,25
04.00.00	Transferências correntes	2 184,60
04.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	2 184,60
05.00.00	Subsídios	497 712,50
05.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	445 619,80
05.02.01	Sociedades Financeiras	52 092,70
06.00.00	Outras Despesas Correntes	7 927,15
06.02.03	Outras despesas correntes/Diversas/Outras	7 927,15
Despesas de capital		1 058 001,00
08.00.00	Transferências de capital	41 718,40
08.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	41 718,40
09.00.00	Activos financeiros	1 016 282,60
09.05.02	Empréstimos a curto prazo/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	74 796,30
09.07.02	Acções e outras participações/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	382 119,30
09.07.03	Acções e outras participações/Sociedades financeiras/Bancos e outras inst. financeiras	550 000,00
09.08.02	Unidades de participação/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	9 367,00
Total		1 565 825,25

Fonte: CGE/2010 e serviços processadores.

As transferências correntes para Sociedades e quase sociedades não financeiras/públicas evidenciadas na CGE totalizaram de € 2.184.664².

As sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas que beneficiaram de subsídios (CE 05.01.01) no montante de € 445.619.763 evidenciados na CGE constam do quadro seguinte:

¹ Do Volume II-tomo I.

² A este propósito cabe aqui referir que nos trabalhos preparatórios deste Parecer realizados junto da Comissão Nacional para as Comemorações do Centenário da República (CNCCR) se detectou ter sido indevidamente classificada na rubrica 04.01.02 – “Transferências Correntes/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Privadas” uma transferência no montante de € 7.500 para a Lusa que, como é sabido, integra o sector público empresarial.



Luc
Dr.
Therese
A

Quadro 55 – Subsídios para entidades não financeiras do SPE

(em euros)

Cl. econ.	Ent. processadora	Natureza dos fluxos	Entidade beneficiária	Valor
05.01.01	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças	Indemnizações compensatórias (a)	Comp. Carris de Ferro de Lisboa	53 923 838
			Comp.Carris de Ferro Lisboa (Passe 4_18)	2 293 115
			Comp.Carris de Ferro Lisboa (Passe sub 23)	1 785 275
			CP	34 703 334
			CP (Sist. intermodal andante)	60 883
			CP (Passe 4_18)	1 113 340
			CP (Passe sub 23)	1 646 583
			Imprensa Nacional Casa da Moeda	5 500 000
			LUSA-Agência Noticias Portugal	17 735 919
			Metropolitano de Lisboa	28 093 176
			Metropolitano de Lisboa (Passe 4_18)	962 662
			Metropolitano de Lisboa (Passe sub 23)	1 547 679
			Metro do Porto	12 572 068
			Metro do Porto (Sist. intermodal andante)	752 576
			Metro do Porto (Passe 4_18)	620 976
			Metro do Porto (Passe sub 23)	1 794 404
			OPART - Org. de Produção Artística	19 293 000
			REFER-Rede Ferroviária Nacional	43 379 169
			Rádio e Televisão de Portugal	145 866 455
			SATA Internacional	17 211 315
			SATA Air Açores	822 125
			SOFLUSA	4 857 141
			SOFLUSA (Passe 4_18)	74 735
			SOFLUSA (Passe sub 23)	194 668
			STCP	20 113 991
			STCP (Sist. intermodal andante)	505 957
			STCP (Passe 4_18)	1 270 595
STCP (Passe sub 23)	728 651			
Transportes Aéreos Portugueses	6 896 449			
Teatro Nacional D. Maria II	5 175 000			
Teatro Nacional de S. João	4 900 000			
TRANSTEJO	6 926 705			
TRANSTEJO (Passe 4_18)	101 665			
TRANSTEJO (Passe sub 23)	84 488			
Subtotal				443 507 937
05.01.01	Gab. p/os Meios da Comunicação Social	Expedição publicações periódicas	Correios de Portugal	(b) 2 111 826
Subtotal				2 111 826
Total 05.01.01				445 619 763

(a) Valores atribuídas pela RCM n.º 96/2010, publicada no DR n.º 240, I Série, de 14 de Dezembro e contabilizados no Cap.º. 60 - Despesas Excepcionais do M. Finanças e da Administração Pública.

(b) Valor contabilizado no Cap.º.02/Div.08 - Gabinete para os Meios da Comunicação Social da Presidência do Conselho de Ministros.

Fonte: CGE/2010 e serviços processadores.

Das verbas distribuídas a entidades não financeiras do SPE constantes do quadro anterior, 99,5% referem-se a indemnizações compensatórias. O restante valor (0,5%), processado por conta da rubrica em apreço, foi atribuído aos Correios de Portugal, como participação do Estado nos custos de expedição (postal) de publicações periódicas no âmbito do “Incentivo à Leitura de Publicações Periódicas”.

A CGE contabiliza o montante de € 187.599.624 como subsídios pagos a sociedades financeiras. Pelas razões já indicadas (o classificador económico da despesa não distingue entre sociedades financeiras públicas e sociedades financeiras privadas) não se consegue apurar o montante destinado às instituições financeiras do SPE. Instada, a DGTF informou que, daquele montante, apenas € 52.092.713 foram pagos a entidades financeiras públicas, nos termos discriminados no quadro seguinte:

Quadro 56 – 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	51 821 234
		Compensação de juros		271 479
Total 05.02.01				52 092 713

Fonte: DGTF.

As transferências de capital para as Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas atingem o valor de € 41.718.403, e referem-se, em grande parte, a verbas do PIDDAC destinadas à realização de investimentos do plano a cargo de entidades que, na sua maioria, pertencem ao sector dos transportes.

Na CGE de 2010 estão contabilizadas despesas com activos financeiros relacionadas com entidades do SPE que ascendem a € 1.016,3 M¹.

Foram autorizadas, durante o ano de 2010, operações relacionadas com entidades do SPE, no montante de € 7,9 M, referentes à assunção de passivos e à regularização de responsabilidades de sociedades anónimas de capitais públicos, previstas no artigo 60.º da Lei do Orçamento para 2010 e que foram processadas por conta da rubrica 06.02.03 “Outras despesas correntes/Diversas/Outras”².

6.2. Fluxos financeiros do SPE para o subsector dos serviços integrados

As receitas orçamentais provenientes do SPE, referente às sociedades não financeiras, identificadas como tal na CGE, ascendem a € 1.190.529,1 m essencialmente respeitantes a dividendos e receitas de reprivatizações, como se evidencia no quadro seguinte:

¹ Os activos financeiros relacionados com entidades do SPE são analisados com mais detalhe no ponto 9.1 deste Parecer, para onde se remete.

² Respeitam às sociedades Polis do Cacém, da Guarda e de Vila do Conde.



Quadro 57 – Receitas com origem no SPE evidenciadas na CGE, por classificação económica

(em milhares de euros)

Cód. cl. econ.	Classificação das receitas	Valor
	Receitas correntes	459 706,2
05.00.00	Rendimentos de propriedade	458 919,7
05.01.00	Juros de sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	1 316,2
05.07.00	Dividendos e participações nos lucros de sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	118 251,4
05.08.00	Dividendos e participação nos lucros de soc. financeiras/Bancos e outras instituições financeiras	339 352,1
06.00.00	Transferências correntes	786,5
06.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	786,5
	Receitas de capital	730 822,9
11.00.00	Activos financeiros	730 822,9
11.10.00	Alienação de partes sociais de empresas	730 822,9
	Total	1 190 529,1

Fonte: CGE/2010.

Os dividendos e participação nos lucros de sociedades não financeiras e financeiras decresceram 17,8% face a 2009. Esta redução deve-se essencialmente à diminuição da entrega ao Estado de dividendos da Caixa Geral de Depósitos (-43,3%), no que diz respeito às sociedades financeiras. Por sua vez, relativamente às sociedades não financeiras, a receita mais significativa teve origem na Parpública (€ 85,6 M).

O valor da “Alienação de partes sociais de empresas” (privatizações) foi de € 730.822,9 m, sendo estas receitas e o seu destino analisados no ponto 9.1 deste Parecer, para onde se remete.

6.3. Fluxos financeiros do subsector dos SFA para o SPE

A CGE evidencia no Mapa 29¹ os seguintes fluxos dos SFA para o SPE não financeiro, classificados nos agrupamentos económicos 04 - Transferências correntes, 05 - Subsídios, 08 - Transferências de capital e 09 - Activos financeiros.

¹ Volume II - tomo I.

Quadro 58 – Fluxos financeiros dos SFA para o SPE não financeiro

(em milhares de euros)

Cód. cl. econ.	Classificação das despesas	Valor
Despesas correntes		49 747,8
04.00.00	Transferências correntes	49 181,3
04.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	49 181,3
05.00.00	Subsídios	566,5
05.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	566,5
Despesas de capital		219 548,9
08.00.00	Transferências de capital	199 885,0
08.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	199 885,0
09.00.00	Activos financeiros	19 663,9
09.05.02	Empréstimos a curto prazo/ Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	225,0
09.06.02	Empréstimos a m/l prazo/ Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	16 711,2
09.08.02	Unidades de participação/ Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	2 727,7
Total		269 296,7

Fonte: CGE/2010.

Porém, apurou-se que do total evidenciado no quadro anterior, € 52,4 m foram processados pela Assembleia da República e pelo Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge para entidades que não fazem parte do SPE, estando por isso mal inseridas naquelas rubricas da classificação económica da despesa¹.

6.4. Fluxos financeiros do SPE para o subsector dos SFA

A CGE evidencia no Mapa 28² os fluxos do SPE para os SFA, classificados nos agrupamentos económicos 06 - Transferências correntes e 10 - Transferências de capital, que constam do quadro seguinte.

Quadro 59 – Receitas dos SFA com origem no SPE, por classificação económica

(em milhares de euros)

Cód. cl. econ.	Classificação das receitas	Valor
Receitas correntes		41 036,6
06.00.00	Transferências correntes	41 036,6
06.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	41 036,6
Receitas de capital		12,7
10.00.00	Transferências de capital	12,7
10.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	12,7
Total		41 049,3

Fonte: CGE/2010.

¹ Refira-se a propósito que nos trabalhos preparatórios do Parecer que tinham por objecto, entre outros, avaliar a legalidade, a regularidade e a correcção financeira das transferências processadas pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) para diversas entidades, através das dotações inscritas na rubrica de classificação económica 08.01.01-Transferências de capital/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas, 09.06.02-Activos financeiros/Empréstimos a médio e longo prazos/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas e 09.08.02-Unidades de participação/Sociedades e quase sociedades não financeiras/públicas, nada de relevante, nesta matéria, se apurou.

² Volume II-tomo I.



Luc
Dr.
Therese
A

Porém, constatou-se que daquele montante € 38.136,4 m (92,9%) foram indevidamente classificados, em virtude dos respectivos fluxos não serem provenientes de entidades pertencentes ao SPE.

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 da Administração Central do Sistema de Saúde, representando 87,9% do valor total da rubrica (€ 36.100,9 m). Por outro lado, a totalidade do valor dos fluxos registados na rubrica 10.01.01-Transferências de capital/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas foram processados a favor da Caixa Geral de Aposentações.

Em sede de contraditório a DGO referiu que, nos termos do ponto 42 da sua Circular Série A n.º 1367, os fluxos de transferências para as entidades reclassificadas pela Lei n.º 22/2011¹, de 20 de Maio, e que serão integradas no OE/2012 devem ser devidamente identificados com o serviço dador e beneficiário, sendo princípios idênticos aplicáveis também às entidades não reclassificadas (ponto 45 da mesma Circular).

¹ Cfr. n.º 5 do artigo 2.º.



Tribunal de Contas

|||
**7. Fluxos Financeiros com as
Regiões Autónomas e com as
Autarquias Locais**
|||



7. FLUXOS FINANCEIROS COM AS REGIÕES AUTÓNOMAS E COM AS AUTARQUIAS LOCAIS

A presente análise baseou-se na informação constante do OE e da CGE e na residente nos sistemas informáticos da DGO (SIGO e SGR). Assim, procedeu-se ao levantamento dos dados tendo por base a classificação económica das receitas e das despesas, incluindo as operações extra-orçamentais¹. Esta informação, bem como o destino do respectivo fluxo financeiro, foi validada junto das entidades envolvidas (99,4% da despesa orçamental). Não abrange os fluxos decorrentes dos sistemas contributivos (SS, ADSE, CGA).

O OE inscreve os fluxos financeiros para as Regiões Autónomas e para as autarquias locais nos Mapas XVIII – “Transferências para as Regiões Autónomas”, XIX – “Transferências para os municípios – Participação dos municípios nos impostos do Estado”² e XX – “Transferências para as freguesias - Participação das freguesias nos impostos do Estado”, integrando ainda um conjunto de normas sobre as transferências para as Autarquias Locais³. A CGE apresenta nos Mapas XVIII e XIX a respectiva execução, não estando prevista a elaboração de mapa relativo às freguesias.

Porém, nem o OE nem a CGE contém informação sistematizada sobre todos os fluxos financeiros com as administrações autónoma e local⁴, com particular incidência nestas últimas, conforme se evidencia no quadro seguinte.

Quadro 60 – Fluxos financeiros com as Administrações Regional e Local

(em milhões de euros)

	OE	CGE	Valores apurados TC	Diferenças
Regiões Autónomas (1+2+3+4)	571	625	1 059	434
1. Mapa XVIII	571	625	625	-
2. Informação não incluída no Mapas XVIII			65	65
3. Operações extra-orçamentais			283	283
4. Segurança Social			86	86
Autarquias Locais (5+6+7+8+9)	2 738	2 525	3 760	1 235
5. Mapa XIX	2 526	2 525	2 525	-
6. Mapa XX	212		212	212
7. Informação não incluída nos Mapas XIX e XX			584	584
8. Operações extra-orçamentais			421	421
9. Segurança Social (excluindo activos financeiros)			18	18

Fonte: OE, CGE, SIGO e informação prestada pelas entidades.

Foram transferidos para as Regiões Autónomas por via orçamental € 690 M, se bem que a CGE no Mapa XVIII registou apenas € 625 M, respeitando a diferença, de € 65 M, a activos financeiros.

¹ Devido à inexistência de especificação na classificação económica que permita identificar os respectivos destinatários, foram solicitadas informações a todos os organismos que apresentaram registos desta natureza no SIGO (cfr. pontos 8.2. e 10.1. deste Parecer).

² Artigo 25.º, n.º1 da Lei das Finanças Locais – Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro - transferências respeitantes ao Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), ao Fundo Social Municipal (FSM) e à participação variável no IRS.

³ Artigos 31.º e seguintes.

⁴ A administração local abrange os municípios, as juntas de freguesia, as assembleias distritais, as entidades regionais de turismo (anteriormente regiões de turismo) e os serviços autónomos da administração local.

Acrescem € 86 M processados pela Segurança Social¹ e € 283 M de operações extra-orçamentais.

Quanto às autarquias locais, os Mapas XIX e XX do OE e XIX da CGE não reflectem a totalidade das transferências, mas somente a participação daquelas nos impostos do Estado. Para além dos € 2.525 M registados no Mapa XIX da CGE foram transferidos mais € 796 M, a que se adicionaram € 421 M de operações extra-orçamentais e € 18 M da Segurança Social¹.

7.1. Fluxos Financeiros com as Regiões Autónomas

7.1.1. Da Administração Central para as Regiões Autónomas

De acordo com o Mapa XVIII do OE inicial, as transferências para a administração regional eram de € 576 M (€ 205 M para a Madeira e € 371 M para os Açores); por força da Lei n.º 12-A/2010, este valor foi reduzido para os € 571 M². Mas, não obstante esta diminuição, ocorreu um reforço de € 119 M (Madeira, € 115 M; Açores, € 4 M), resultante de alterações orçamentais em SI e em SFA.

O quadro seguinte mostra, por Região Autónoma, além das alterações referidas, as entidades pagadoras e a tipologia das transferências.

Operações Orçamentais

Quadro 61 – Fluxos financeiros destinados à Administração Regional

(em milhões de euros)

Organismos Concedentes	Tipologia	OE Inicial	OE Final	Pagamentos
Região Autónoma da Madeira				
Gabinete do Representante da RAM	Lei das Finanças Regionais (Repartição de Solidariedade e Fundo de Coesão)	204	201	201
	Lei de Meios ao Apoio e Reconstrução na RAM	-	50	50
	Amortização de dívida à CGA	-	2	2
	Compensação de débitos e créditos- Lei das Finanças Regionais	-	6	6
DGTF-CAP. 60	Empréstimo	5	63	63
Outros (SFA) ^{a)}	Diversas	1	3	1
Total Região Autónoma da Madeira		210	325	323
Região Autónoma dos Açores				
Gabinete do Representante da RAA	Lei das Finanças Regionais (Repartição de Solidariedade e Fundo de Coesão)	359	357	357
DGTF-CAP. 60	Sismo dos Açores	b)	b)	-
Outros (SFA) ^{a)}	Diversas	11	14	7
Turismo de Portugal	Activo financeiro - empréstimo	-	3	3
Total Região Autónoma dos Açores		370	374	367
Total Regiões Autónomas		580	699	690
Segurança Social		91	90	86

a) Em "Outros" destacam-se as transferências processadas pelo IHRU (€ 5 M – RAA) e pelo Turismo de Portugal (€ 1 M – RAA e € 0,8 M – RAM).

b) OE Inicial: € 14.000; OE Final € 14.000.

Fonte: CGE e SIGO.

¹ Quanto à Segurança Social, cfr. ponto 13.2.6. deste Parecer.

² Menos € 2,5 M para cada uma das Regiões Autónomas.



Dos € 690 M executados, 80,9% (€ 558 M) decorreram da aplicação da Lei das Finanças Regionais¹. Dos € 132 M remanescentes, € 10 M (7,6%) destinaram-se à RAA e € 122 M (92,4%) à RAM, a maioria, € 112,5 M, resultantes da aplicação da Lei de Meios ao Apoio à Reconstrução da Ilha na sequência da intempérie de Fevereiro de 2010, dos quais € 50 M se referem a transferências extraordinárias do OE e os restantes € 62,5 M a uma parcela do empréstimo de € 250 M contraído pelo Estado junto do BEI em benefício desta Região Autónoma².

Operações Extra-orçamentais

Foram transferidos para as Regiões Autónomas € 283 M dos quais € 206 M para os Açores e € 77 M para a Madeira, conforme quadro seguinte.

Quadro 62 – Operações extra-orçamentais – Regiões Autónomas

(em milhões de euros)

Organismos Concedentes	Tipologia/Fundo Comunitário		Pagamentos
Açores			
IFDR	PO Valorização Território Açores	FEDER	15
	POR Açores	FEDER	150
	QCA III - Açores	FEDER	2
IGFSE	PRO- Emprego - Açores	FSE	30
IFAP	PRORURAL, PROMAR, Medidas Veterinárias e outras	FEADER, FEP e FEAGA	9
Total Açores			206
Madeira			
IFDR	POR Madeira	FEDER	47
IGFSE	RUMOS - Madeira	FSE	28
IFAP	PRODERAM	FEADER	2
Total Madeira			77
Total Regiões Autónomas			283

Fonte: SIGO; informação prestada pelos serviços intervenientes.

Estes fluxos financeiros reportaram-se a fundos comunitários. Realça-se que no QREN as programações financeiras dos POR Madeira e Açores (FEDER e FSE) ascendem a € 446 M e a € 1.156 M respectivamente, o que justifica um maior montante de fluxos para a RAA.

7.1.2. Das Regiões Autónomas para a Administração Central

No quadro seguinte apresentam-se os fluxos orçamentais provenientes das administrações regionais para a administração central.

¹ Repartição de Solidariedade e Fundo de Coesão para as regiões ultraperiféricas.

² Os € 62,5 M foram registados como activo financeiro na CGE e como transferência de capital na Conta da Região Autónoma da Madeira. Sobre a qualificação jurídico-financeira desta operação vide ponto 9.1. deste Parecer.

Quadro 63 – Fluxos financeiros da Administração Regional destinados à Administração Central

(em milhares de euros)

Administração Central	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução
SFA	20 670	44 523	13 262
SI	-	-	5
Total	20 670	44 523	13 267

Fonte: CGE, SIGO e SGR.

Do valor executado, € 10,5 M referiram-se a fluxos financeiros provenientes dos Açores e € 2,8 M da Madeira. Assume particular relevo o IFAP, enquanto organismo pagador de fundos comunitários, que recebeu € 9,5 M (€ 7 M da RAA e € 2,5 M da RAM) relativos à contrapartida nacional destinada ao financiamento de projectos nas áreas da agricultura e das pescas. As restantes transferências reportaram-se a fluxos destinados a entidades da administração central sedeadas nas Regiões Autónomas, como sejam as Universidades dos Açores (€ 3,5 M) e da Madeira (€ 211,8 m).

7.2. Fluxos Financeiros com as Autarquias Locais

7.2.1. Da Administração Central para as Autarquias Locais

O OE inicial previa nos Mapas XIX e XX transferências para os municípios e as freguesias, a processar pela Direcção-Geral da Administração Local (DGAL), de € 2.626 M¹ e de € 212 M², respectivamente. Por força da Lei n.º 12-A/2010, as transferências para os municípios foram reduzidas em € 100 M, ficando em € 2.526 M³. Para além destas, estavam previstos no orçamento final outros fluxos provenientes da DGAL e de diversos SI e de SFA, conforme se discrimina.

Operações Orçamentais

Quadro 64 – Fluxos financeiros destinados à Administração Local

(em milhões de euros)

Organismo Concedente	Tipologia	OE Inicial	OE Final	Pagamentos
DGAL	Municípios - FEF e FSM	2 234	2 135	2 135
	Participação variável no IRS	392	391	390
	Fundo de Emergência Municipal	5	5	1
	Transportes escolares	23	22	22
	Cooperação técnica e financeira	5	-	-
	Municípios - Cooperação técnica e financeira	-	5	5
	Bonificação de juros - RCM 74/97	-	(a)	(a)
	Juntas de Freguesia - Cooperação técnica e financeira	-	1	1
	Estatuto remuneratório	5	6	6
	Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais	6	6	6
	Juntas de Freguesia - FFF	212	212	212
	Subtotal DGAL	2 882	2 783	2 778
Direcções Regionais de Educação e Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação	Educação	295	421	414
Turismo de Portugal	Turismo	66	61	50

¹ Continente – € 2.447 M; Madeira – € 73 M; Açores – € 106 M. Englobam o FEF, o FSM e o IRS.

² Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF).

³ Continente – € 2.354 M; Madeira – € 70 M; Açores – € 102 M.



Caro Dr. Theodor

(em milhões de euros)

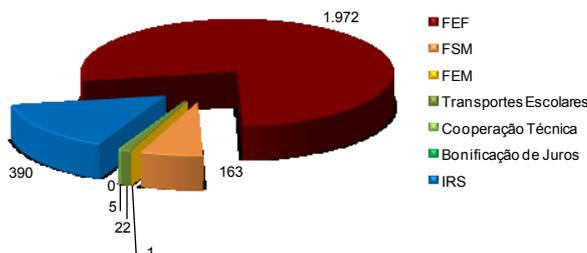
Organismo Concedente	Tipologia	OE Inicial	OE Final	Pagamentos
IEFP	Emprego e formação profissional	25	32	20
ARSLVT e INEM	Saúde	2	15	15
IHRU	Habituação	45	48	16
IFAP	Agricultura	8	12	8
Outros (SI e SFA)	Diversas	191	29	16
DGTF, IHRU, Turismo de Portugal e Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento	Activos e Passivos Financeiros	55	45	4
Subtotal (SI e SFA excluindo a DGAL)		687	663	543
Total		3 569	3 446	3 321
Segurança Social (excluindo activos financeiros)		22	18	18

(a) Valor previsto - € 104; valor pago - € 103,26.

Fonte: OE; CGE; SIGO; informação prestada pelas entidades intervenientes.

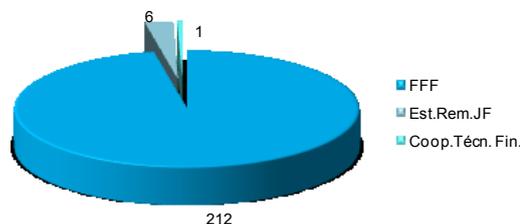
Dos € 3.321 M executados, 83,6% (€ 2.778 M) foram processados pela DGAL, dos quais € 2.553 M destinadas aos municípios, € 219 M às juntas de freguesia e € 6 M às áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais.

Gráfico 16 – Fluxos financeiros para os municípios



Fonte: OE; CGE; SIGO; informação prestada pela DGAL.

Gráfico 17 – Fluxos financeiros para as juntas de freguesia



Apesar de o Mapa XIX da CGE registar € 2.525 M de transferências de FEF, de FSM e de IRS, o valor efectivamente pago aos municípios foi inferior em € 8,4 M, devido às seguintes retenções:

- ◆ € 1,9 M relativo a 0,1% do FEF dos municípios do continente¹ é receita própria da DGAL, tendo esta informado que em 2010 recebeu € 1,8 M;
- ◆ Incumprimento da prestação atempada de informação financeira à DGAL e à DGO² – € 4,1 M;
- ◆ Violação dos limites de endividamento (sendo que as reduções das transferências são afectas ao Fundo de Regularização Municipal³) – € 2,4 M.

Por outro lado, ocorreram restituições aos municípios de € 2,6 M (€ 1 M – Fundo de Regularização Municipal; € 1,6 M – libertação de retenções por incumprimento de prestação de informação).

O valor remanescente de € 543 M, pago por diversos organismos que não a DGAL, destinou-se:

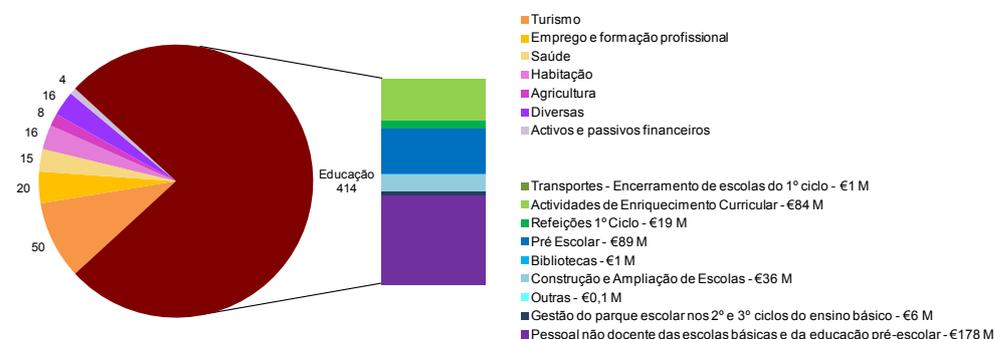
¹ Nos termos da alínea c) do n.º 2 do Decreto Regulamentar n.º 44/2007, de 27 de Abril e artigo 37.º do OE.

² Cfr. artigo 50.º da Lei da Finanças Local.

³ Cfr. artigos 5.º, n.º 4 e 42.º da LFL e artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março.

Gráfico 18 – Transferências para as Autarquias Locais excluindo os fluxos processados pela DGAL

(em milhões de euros)



Fonte: OE; CGE; SIGO; informação prestada pelas entidades intervenientes.

Na educação relevam as transferências de € 414 M, € 230 M pagas pelas Direcções Regionais de Educação e € 184 M pelo Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação.

No turismo, os fluxos financeiros repartiram-se pelas entidades regionais de turismo (€ 19 M) e por 55 municípios, sendo que apenas dois absorveram 51,6% (Cascais – € 10,8 M e Lisboa – € 5,1 M).

Dos € 14,5 M executados na área da saúde, € 12,6 M foram classificados como transferências de capital pela ARSLVT, muito embora se tivessem destinado à compra de parcelas de terreno ao Município de Lisboa para a construção do futuro Hospital de Lisboa Oriental¹.

Operações Extra-orçamentais

Os fluxos financeiros extra-orçamentais referiram-se a fundos comunitários para financiamento dos projectos, destacando-se os transferidos pelo IFDR (€ 417 M), enquanto organismo pagador, e à participação variável dos municípios no IRS (€ 390 M)².

Quadro 65 – Operações extra-orçamentais – Administração Local

(em milhões de euros)

Organismos Concedentes	Tipologia	Pagamentos
DGAL	IRS	390
IFDR	PO Regionais - FEDER	360
	PO Valorização do Território – FEDER e Fundo de Coesão	41
	Outros	16
Total IFDR		417
IFAP	FEAGA e FEADER	4
Total		421

Fonte: SIGO; informação prestada pelos serviços intervenientes.

¹ Sobre a contabilização desta operação vide ponto 9.2.2.2. deste Parecer.

² Cfr. ponto 3.2.1.2. deste Parecer.



7.2.2. Das Autarquias Locais para a Administração Central

O quadro seguinte sintetiza os fluxos orçamentais da administração local para a administração central.

Quadro 66 – Fluxos financeiros da Administração Local destinados à Administração Central

(em milhões de euros)

Administração Central	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução
SFA	23	19	10
SI	50	48	33
Total	73	67	43

Fonte: CGE, SIGO e SGR.

Dos fluxos para os SI, 90,9% (€ 30 M) destinaram-se ao Ministério da Educação. Nos realizados para os SFA, destacam-se os efectuados para o IHRU (€ 9 M), em que € 7 M respeitavam a reembolsos de empréstimos e € 2 M a juros.



Tribunal de Contas

|||
**8. Benefícios Fiscais; Subsídios
e Outras Formas de Apoio**





8. BENEFÍCIOS FISCAIS; SUBSÍDIOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO

8.1. Benefícios Fiscais

Os benefícios fiscais (BF) são as medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes e superiores aos da própria tributação que impedem¹. São elementos de apreciação de cada BF o prazo de caducidade, o benefício público extrafiscal e a perda de receita que seria obtida pelo Estado caso fosse aplicado o regime de tributação-regra do imposto. Esta receita cessante² é, também, considerada despesa fiscal³ sendo prevista no OE e relevada na CGE⁴ de acordo com o Classificador dos Benefícios Fiscais (CBF)⁵.

Para o exame da despesa fiscal o Tribunal teve em conta o regime previsto no EBF, os OE de 2009 a 2011, a informação prestada pela administração tributária (AT) e os resultados do acompanhamento das recomendações formuladas nos relatórios de auditorias realizadas neste âmbito⁶.

8.1.1. Despesa fiscal subavaliada

A despesa fiscal relevada na CGE (€ 1.223 M) não abrange todos os BF excluindo, designadamente, a despesa fiscal em IRC relativa ao “reinvestimento dos valores de realização” (€ 83 M) e ao “regime especial de tributação dos grupos de sociedades” (€ 510 M) a qual representa, por si só, mais do dobro da despesa desse imposto inscrita na CGE. A despesa fiscal em Imposto do Selo (IS) (€ 10 M) também se encontra subavaliada por apenas se referir a operações sujeitas a Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT) e isentas de IS quando o regime deste imposto prevê 16 tipos de operações isentas e 13 categorias de contribuintes beneficiários, para além de outras isenções constantes de legislação avulsa⁷. Acresce que as despesas fiscais em IRC (€ 291 M) e em Imposto Sobre Veículos (ISV) (€ 89 M) apresentam erros de contabilização por incumprimento dos critérios legais de imputação entre Continente e Regiões Autónomas (menos € 5 M em IRC e mais € 3 M em ISV). As deficiências de apuramento e os erros de contabilização da despesa fiscal relevada na CGE colocam em causa a fiabilidade da informação e constituem uma limitação ao exame efectuado.

Em contraditório a DGO alega que “No que diz respeito aos benefícios fiscais, porque são da competência das autoridades tributárias, nada temos a comentar”. Ora, encontrando-se a elaboração da CGE atribuída à DGO incumbe-lhe assegurar a correcta relevação da despesa fiscal. Acresce que a AT foi, igualmente, instada a pronunciar-se em sede de contraditório.

¹ Artigo 2.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho.

² Referida nos artigos 6.º, 8.º, 13.º, 24.º e 37.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto – Lei de Enquadramento Orçamental.

³ A “despesa fiscal” entendida como o conjunto de recursos públicos a que o Estado renuncia.

⁴ Volume I – III. Situação Financeira das Administrações Públicas – III.1.6.3 Despesa Fiscal.

⁵ O CBF foi aprovado pela Deliberação n.º 1447/2007 do Conselho Superior de Estatística, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 144, de 27 de Julho.

⁶ Auditorias aos benefícios fiscais ao investimento contratual (Relatório n.º 43/2009 – 2ª Secção) e à despesa fiscal em IRC (Relatório n.º 44/2010 – 2ª Secção).

⁷ A despesa fiscal respeita apenas a benefícios em IS na aquisição onerosa ou por doação do direito de propriedade ou de figuras parcelares desse direito sobre imóveis – verba 1.1 da Tabela Geral do Código do IS – tendo sido apurada a partir do sistema de informação do IMT face à inexistência de obrigações declarativas no domínio das isenções em IS. A AT não dispõe de informação sobre a utilização de outras isenções previstas nos artigos 6.º e 7.º do Código do IS (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro) e em legislação avulsa, designadamente o Decreto-Lei n.º 423/83, de 5 de Dezembro, e o Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Junho.

8.1.2. Evolução da despesa fiscal

O quadro e gráfico seguintes apresentam a evolução da despesa fiscal, por imposto, em 2008-2010:

Quadro 67 – Evolução da despesa fiscal

(em milhões de euros)

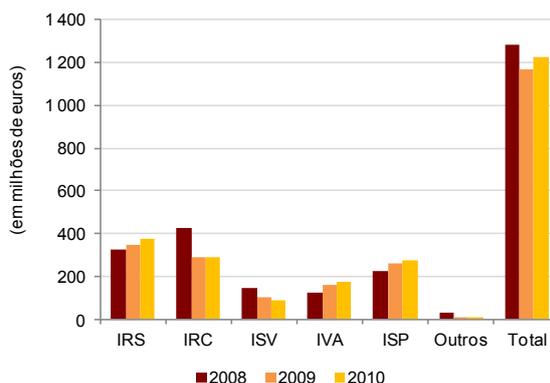
Imposto	Valor			Taxas de variação (%)		
	2008	2009	2010	2009/08	2010/09	Média
IRS (a)	330	350	380	6,1	8,6	7,3
IRC	426	288	291	-32,5	0,9	-17,4
ISV	144	105	89	-26,9	-14,9	-21,2
IVA	128	158	172	23,2	9,1	15,9
ISP	227	260	278	14,5	7,1	10,8
Outros (b)	31	6	12	-79,5	95,2	-36,7
Total	1 286	1 167	1 223	-9,2	4,8	-2,5

(a) O montante da despesa do IRS de 2008 e 2009 foi corrigido de modo a incluir apenas os montantes do Continente.

(b) Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA), Imposto sobre o Tabaco (IT) e Imposto do Selo (IS).

Fonte: CGE.

Gráfico 19 – Evolução da despesa fiscal



A despesa fiscal relevada na CGE de 2010 foi de € 1.223 M, mais € 56 M (4,8%) face ao ano anterior.

O quadro seguinte confronta os valores das previsões (P) e das estimativas (E) da despesa fiscal para 2010 constantes dos relatórios dos OE de 2010 e de 2011, respectivamente, com os valores da despesa fiscal (D) apresentados na CGE e evidencia os desvios apurados.

Quadro 68 – Despesa fiscal por imposto

(em milhões de euros)

Imposto	OE/2010	OE/2011	CGE/2010	Desvios face às previsões		Desvios face às estimativas	
	2010 P	2010 E	2010 D	Valor	%	Valor	%
	Valor	Valor	Valor				
IRS	351	363	380	29	8,3	17	4,7
IRC	295	294	291	-4	-1,4	-3	-1,0
ISV	111	92	89	-22	-19,8	-3	-3,3
IVA	178	181	172	-6	-3,4	-9	-5,0
ISP	287	270	278	-9	-3,1	8	3,0
Outros	2	2	12	10	500,0	10	500,0
Total	1 224	1 201	1 223	-1	-0,1	22	1,8

A compensação entre desvios negativos e positivos apurados por imposto reduz o seu impacto no total da despesa fiscal face às previsões (-0,1%) e às estimativas (1,8%). Sublinha-se os desvios relativos ao IRS na medida em que, resultando a despesa fiscal deste imposto, em 2010, do tratamento das declarações de rendimentos do exercício fiscal de 2009, o período que decorreu até à preparação do OE de 2011 deveria permitir dispor de informação rigorosa¹. Em relação aos “Outros” impostos, os desvios devem-se, essencialmente, à inexistência de obrigações declarativas das isenções em IS e às subsequentes limitações do apuramento da respectiva despesa fiscal, às quais se refere o ponto 8.1.1.

¹ Em contraditório, a DGCI refere que os desvios apurados resultam, essencialmente, do facto de as deduções à colecta com os prémios de seguros de saúde não terem sido consideradas nos OE de 2010 e de 2011.



Luc
Dr. Theodor
H

8.1.3. Relação entre despesa e receita fiscal

O quadro seguinte apresenta, por imposto, a despesa fiscal e a correspondente receita fiscal no último triénio, comparando ainda as respectivas taxas de variação média¹.

Quadro 69 – Evolução da despesa e da receita fiscais

(em milhões de euros)

Imposto	2008		2009		2010		Variação média 2010/08 (%)	
	Receita	Despesa	Receita	Despesa	Receita	Despesa	Receita	Despesa
IRS	9 334	330	8 951	350	8 937	380	-2,2	7,3
IRC	5 952	426	4 540	288	4 592	291	-12,2	-17,4
ISV	918	144	693	105	809	89	-6,1	-21,2
IVA	13 428	128	10 883	158	12 146	172	-4,9	15,9
ISP	2 532	227	2 434	260	2 406	278	-2,5	10,7
Outros	3 256	31	2 973	6	3 149	12	-1,7	-36,7
Total	35 420	1 286	30 475	1 167	32 039	1 223	-4,9	-2,5

Fonte: CGE.

Verifica-se que, entre 2008 e 2010, a receita fiscal diminuiu à taxa média anual de 4,9% e a despesa fiscal à taxa de 2,5%, pelo que aumentou o peso da despesa fiscal relativamente à receita dos impostos. Sublinha-se o aumento da despesa fiscal do IRS (7,3%), do IVA (15,9%) e do ISP² (10,7%) e a redução da respectiva receita (-2,2%, -4,9% e -2,5%).

O quadro e gráfico seguintes apresentam a evolução no último triénio da relação entre despesa e receita fiscal, por imposto.

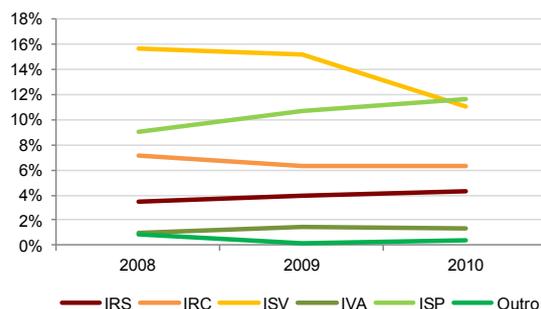
Quadro 70 – Relação entre despesa e receita fiscais

Gráfico 20 – Relação entre despesa e receita fiscais

(em percentagem)

Imposto	2008	2009	2010	Média
IRS	3,5	3,9	4,3	3,9
IRC	7,2	6,3	6,3	6,7
ISV	15,7	15,2	11,0	14,0
IVA	1,0	1,5	1,4	1,3
ISP	9,0	10,7	11,6	10,4
Outros	0,9	0,2	0,4	0,5
Total	3,6	3,8	3,8	3,8

Fonte: CGE.



Em 2010 a despesa fiscal representou 3,8% da receita fiscal, valor muito próximo da média verificada no triénio³. Salienta-se o peso da despesa fiscal na receita do ISV (11%) e do ISP (11,6%), que também apresentam a média mais elevada no triénio, respectivamente de 14% e de 10,4%.

¹ Taxa de Variação Média = $\{[Variação Anual (n/n-1) + 100] \times [Variação Anual (n-1/n-2) + 100]\}^{1/2} - 100$.

² Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos.

³ Média = $100 \times \text{Soma (Despesa de 2008-2010)} / \text{Soma (Receita de 2008-2010)}$.

O peso da despesa fiscal do ISV na receita do imposto suscita a questão que foi aprofundada no relatório da proposta do OE para 2010 sobre a necessidade de uma maior selectividade das isenções do imposto face ao conjunto alargado de veículos e de beneficiários abrangidos e ao facto da importação de automóveis constituir “*um dos principais factores de desequilíbrio da nossa balança comercial*”.

8.1.4. Classificação dos benefícios fiscais

A despesa fiscal relevada na CGE encontra-se discriminada segundo o CBF, designadamente por tipologia¹ e função ou finalidade extrafiscal. O quadro seguinte apresenta essa tipologia, por imposto.

Quadro 71 – Tipologia da despesa fiscal

(em milhões de euros)

Tipologia	Total	IRS	IRC	ISV	IVA	ISP	Outros
Isenção tributária	647	61	34	89	172	278	12
Dedução à matéria colectável	52	0	52	-	-	-	-
Dedução à colecta	446	317	130	-	-	-	-
Taxa preferencial	79	1	78	-	-	-	-
Outro (a)	2	2	-	-	-	-	-
Regularizações (b)	-3	0	-3	-	-	-	-
Total	1 223	380	291	89	172	278	12

(a) Isenção de IRS dos tripulantes dos navios registados na Zona Franca da Madeira – n.º 8 do artigo 33.º do EBF.

(b) Redução dos benefícios fiscais por aplicação do limite previsto para o “resultado da liquidação” - artigo 92.º do CIRC.

A maior parte da despesa fiscal provém de isenções tributárias no valor de € 647 M (52,9% do total). Por imposto, salientam-se as isenções de IVA e de ISP no valor de, respectivamente:

- ◆ € 172 M, do qual 74,4% é proveniente de isenções concedidas a “*Forças Armadas*”, “*Serviços de Segurança*” e a “*Instituições Particulares de Solidariedade Social*”²;
- ◆ € 278 M, do qual 36,8% provém da isenção concedida à produção de biocombustíveis³.

A dedução à matéria colectável⁴ em IRC (€ 52 M) não abrange todas as deduções por insuficiência das obrigações declarativas, designadamente a declaração não identifica a dedução por benefício e o anexo F da IES⁵ não contém a discriminação de todos os BF que operam por dedução à matéria colectável⁶.

Quanto à tipologia, sublinha-se que, no apuramento da despesa fiscal efectuado e que foi relevado na CGE, a AT não considerou, designadamente, as situações de “*diferimento de tributação*” e os “*regimes*”

¹ Também designada por “modalidade técnica” na origem da despesa fiscal. As modalidades técnicas distinguem-se pela cronologia (antes ou depois da liquidação) e pelo conteúdo do facto tributário (regime de tributação geral ou especial).

² Artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 113/90, de 5 de Abril e artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 20/90, de 13 de Janeiro.

³ Artigo 90.º do Código dos Impostos Especiais de Consumo - Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de Junho.

⁴ As deduções à matéria colectável consistem em reduções da realidade (rendimento, propriedade, consumo) a tributar. As deduções à colecta consistem em reduções ao próprio imposto – Alberto Xavier, Manual de Direito Fiscal.

⁵ Anexo para a discriminação de benefícios fiscais constante da Informação Empresarial Simplificada (IES).

⁶ A DGCI reconhece esta limitação e defende a eliminação deste tipo de deduções. Recordar-se que o IRS já não contém deduções à matéria colectável o que torna o regime fiscal do imposto mais equitativo, transparente e de fácil controlo.



*especiais*¹. Porém, face à necessidade de quantificação integral da despesa fiscal que foi expressa nos Memorandos de Entendimento com a UE e o FMI, a AT veio, entretanto, realizar um levantamento das despesas fiscais existentes por tipo de imposto, no âmbito do qual apurou despesa fiscal em IRC não relevada na CGE e relativa ao “reinvestimento dos valores de realização” (€ 83 M) e ao “regime especial de tributação dos grupos de sociedades” (€ 510 M). No seu conjunto, o montante apurado representa mais do dobro do valor da despesa fiscal em IRC relevada na CGE (€ 291 M).

Em contraditório, a DGCI afirma que “os cálculos apresentados relativamente ao “reinvestimento dos valores de realização” e ao “regime especial de tributação dos grupos de sociedades”, no âmbito dos trabalhos realizados na sequência do Memorando de Entendimento com a UE e o FMI, tiveram um objectivo mais alargado que não o mero apuramento da despesa fiscal tal como é definida para efeitos da CGE, não se tratando de forma alguma de uma assumpção de que estes regimes devam ser qualificados como benefícios fiscais e, como tal, incluídos naquele capítulo da Conta”.

O “reinvestimento dos valores de realização” e o “regime especial de tributação dos grupos de sociedades” visam objectivos extrafiscais e da sua aplicação resulta uma vantagem fiscal para os respectivos contribuintes que não seria obtida com a aplicação do regime de tributação-regra, o que evidencia a sua natureza de despesa fiscal. Esta despesa deve ser devidamente quantificada e reportada na CGE não podendo o seu âmbito ficar dependente dos diferentes destinatários.

O quadro seguinte apresenta a despesa fiscal por imposto e por função, de acordo com o CBF:

Quadro 72 – Despesa fiscal por função

(em milhões de euros)

Função/finalidade	Total	IRS	IRC	ISV	IVA	ISP	Outros
Serviços Gerais da Administração Pública	3	-	-	0	-	-	3
Defesa	50	-	-	1	49	-	-
Segurança e ordem pública	5	-	-	2	3	-	-
Assuntos económicos (subtotal)	624	109	294	37	-	176	8
Investimento	23	-	18	-	-	-	5
Poupança	102	102	-	-	-	-	-
Criação de emprego	25	-	25	-	-	-	-
Investigação e desenvolvimento empresarial	68	-	68	-	-	-	-
Turismo	1	-	-	-	-	-	1
Indústria	26	-	-	-	-	26	-
Outros	380	7	183	37	-	150	2
Protecção do ambiente	168	29	-	37	-	102	-
Saúde	38	38	-	-	-	-	-
Serviços associativos, recreativos, culturais e religiosos	33	16	-	-	17	-	-
Educação	26	25	-	1	-	-	-
Protecção social	254	154	-	10	88	-	1
Relações internacionais	23	5	-	2	15	-	-
Criação artística	4	4	-	-	-	-	-
Regularizações (a)	-3	-	-3	-	-	-	-
Total	1 223	380	291	89	172	278	12

(a) Redução dos benefícios fiscais por aplicação do limite previsto para o “resultado da liquidação” - artigo 92.º do CIRC.

Fonte: CGE.

Sublinha-se a falta de discriminação da despesa fiscal imputada à função “Assuntos económicos” e em especial o montante de € 380 M (31% da despesa fiscal) inscrito na classificação residual “Outros”. Esta insuficiência é particularmente relevante em IRC – € 183 M (63,1%) – e em ISP – € 150 M (54,1%) – pois a maior parte da despesa desses impostos não é discriminada por função/finalidade.

¹ Artigo 48.º (reinvestimento dos valores de realização) e artigos 69.º a 71.º (regime especial de tributação dos grupos de sociedades) do Código do IRC (CIRC), respectivamente.

Do exame circunstanciado da informação prestada pela AT resulta que as limitações na discriminação da despesa fiscal por “função” decorrem, essencialmente, de insuficiente informação para identificar a origem e natureza da despesa em IRC, da falta de rigor da AT na especificação da despesa em ISP e de limitações do CBF que não adopta a sistematização e a terminologia constantes do EBF e não abrange todas as categorias de benefícios aí previstas.

Em contraditório, a DGCI refere que na “*classificação por função, estão previstos apenas 3 dos cerca de 60 benefícios fiscais que se encontravam em vigor no IRC no exercício de 2009, razão pela qual a rubrica "outros" apresenta um valor tão elevado*”.

Quanto à classificação da despesa fiscal em ISP, a DGAIEC afirma que “... em termos da especificação da despesa por "função", tal não é possível atendendo à natureza da despesa fiscal em ISP, toda ela operada por isenção tributária (tipo de despesa fiscal), a qual não se enquadra de uma forma evidente e inequívoca nas subdivisões apresentadas no classificador”.

Deve classificar-se toda a despesa fiscal por função/finalidade extrafiscal do respectivo benefício. O Classificador prevê doze funções e desagrega a função “*Assuntos Económicos*” em várias rubricas, a última das quais “*Outros*”, de carácter residual. As insuficiências de natureza conceptual e de cariz técnico dos argumentos utilizados pela AT suscitam a tomada de iniciativas visando superar a situação observada pelo Tribunal mas não a justificam.

8.1.5. Despesa fiscal por imposto

A despesa fiscal em IRC relevada na CGE (€ 291 M) não inclui as isenções temporárias de operações imputadas à Zona Franca da Madeira por contribuintes com domicílio fiscal no Continente, pelo que se encontra subavaliada no montante de € 5 M.

Nessa despesa fiscal também não foram consideradas as deduções à matéria colectável declaradas por contribuintes em situação de reporte de prejuízos fiscais, apesar de incrementarem o montante dos prejuízos fiscais reduzindo o imposto liquidado¹. Verificando-se uma redução do imposto liquidado em resultado da utilização de prejuízos fiscais cujo valor tenha sido incrementado pela utilização de benefícios fiscais, a respectiva despesa fiscal deve ser apurada.

Em contraditório, a DGCI alega que a questão “*está a ser equacionada no âmbito da aplicação informática que esta Direcção de Serviços se propõe concretizar para a quantificação da despesa fiscal, mas que se reveste de grande complexidade, não sendo, por isso, possível garantir a sua implementação imediata*”. Sublinha-se que a referida implementação é necessária para a quantificação integral da despesa fiscal em IRC.

O quadro seguinte apresenta a despesa fiscal (DF) em IRC relativa aos principais benefícios e aos seus dez maiores beneficiários (DMB).

¹ A DGCI não considera o valor anual acumulado dos BF que integram o montante dos prejuízos fiscais de anos anteriores e que os contribuintes reportam para os exercícios seguintes. Os benefícios anualmente declarados por contribuintes que apuram prejuízos fiscais devem ser considerados para efeitos de quantificação da despesa fiscal no ano em que o contribuinte apure lucro tributável, na medida em que aumentam o valor dos prejuízos fiscais dedutíveis e a subsequente diminuição da matéria colectável e do imposto liquidado.



Quadro 73 – Despesa Fiscal de IRC – Principais benefícios e beneficiários

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	DF	% DF no Total	DF dos DMB	% DF dos DMB
Interioridade	74	25,4	5	6,4
Investigação e Desenvolvimento	68	23,4	25	36,3
Criação de emprego	25	8,6	12	47,6
Investimento de natureza contratual	17	5,8	17	96,8
Subtotal de DF em IRC	184	63,2	59	32,1
Total da DF em IRC	291	100,0		

Fonte: DGCI.

A despesa fiscal em IRC continua concentrada num reduzido número de benefícios e beneficiários. Os quatro benefícios indicados deram origem a € 184 M (63,2% da despesa total), dos quais € 59 M (32,1%) foram utilizados pelos seus 10 maiores beneficiários.

No benefício à criação de emprego¹ evidencia-se a despesa fiscal no valor de € 6 M (25,3%) relativa a três contribuintes (sociedades de advogados). Expressamente questionada quanto às condições restritivas de atribuição do benefício, a DGCI não se pronuncia sobre esta questão em contraditório.

Quanto aos BF ao investimento contratual, após a aprovação do Código Fiscal de Investimento (CFI)² foram celebrados 33 contratos de investimento com BF em IRC no montante máximo de € 52 M. Estes contratos contemplam ainda benefícios em impostos sobre o património e IS sem a discriminação dos respectivos montantes máximos, o que contraria o disposto na lei que estabelece que “a criação de benefícios fiscais depende da clara definição dos seus objectivos e da prévia quantificação da despesa fiscal”³.

Neste âmbito, sublinha-se que os BF que operam por dedução à matéria colectável conduzem a que as respectivas vantagens fiscais são tanto maiores quanto maior for o rendimento do sujeito passivo⁴, sendo esta falta de equidade a razão pela qual a doutrina tem defendido que a sua aplicação se restrinja às actividades desenvolvidas por pessoas colectivas de utilidade pública na prossecução de funções inerentes ao Estado Social⁵.

Esta matéria foi objecto de apreciação no relatório da auditoria à despesa fiscal em IRC⁶, tendo o Tribunal recomendado ao Governo a alteração do regime legal dos benefícios que operam por dedução à matéria colectável. Foram também dirigidas recomendações à DGCI no sentido do aperfeiçoamento do processo de quantificação da despesa fiscal e do controlo fiscal dos principais beneficiários.

Do acompanhamento dessas recomendações salienta-se o aperfeiçoamento dos suportes declarativos sobre a utilização de BF e o desenvolvimento de aplicação informática de suporte à quantificação da

¹ Artigo 19.º do EBF.

² O CFI aprovado pelo Decreto-Lei n.º 249/2009, de 23 de Setembro, procede à regulamentação dos BF contratuais, condicionados e temporários, susceptíveis de concessão ao abrigo do disposto no artigo 41.º do EBF.

³ Artigo 14.º da Lei Geral Tributária. Na auditoria aos benefícios fiscais ao investimento contratual recomendou-se a definição, em cada contrato, de um limite máximo para todos os BF concedidos, o que apenas se continua a verificar para os benefícios em IRC, facto que limita ainda o seu subsequente controlo.

⁴ Posição expressa no Relatório do Grupo de Trabalho para a avaliação dos benefícios fiscais, constituído pelo Despacho n.º 130/97-XIII do Ministro das Finanças.

⁵ A principal crítica conceptual às deduções à matéria colectável é a falta de equidade fiscal que originam (*upside-down effect*) beneficiando, quase exclusivamente, os contribuintes com maiores rendimentos – Stanley Surrey, *Tax Expenditures*, HUP 1985.

⁶ Relatório de Auditoria n.º 44/2010 – 2ª Secção.

despesa fiscal em IRC. Já em relação ao controlo dos contribuintes com BF, a inspecção tributária continua a não dispor de informação sobre as acções realizadas e sobre os motivos das correcções efectuadas ao montante dos BF utilizados.

O EBF determina a divulgação, até Setembro de cada ano, dos correspondentes beneficiários em IRC, com indicação do tipo e montante do benefício utilizado¹. Trata-se de uma obrigação de publicitação relevante que não se encontra cumprida.

Em contraditório, a DGCI informa que, por despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais², foi “*autorizado o alargamento do prazo para o final do corrente mês de Novembro*”.

Em IRS, a despesa fiscal aumentou € 30 M (8,6%) face ao ano anterior devido ao acréscimo de:

- ◆ € 15 M (115,9%) na despesa pelos benefícios atribuídos pela aquisição de equipamentos novos para utilização de energias renováveis e de equipamento informático;
- ◆ € 11 M (11,8%) na despesa pelos benefícios concedidos pela realização de aplicações financeiras em planos poupança reforma;
- ◆ € 9 M (6,5%) da despesa pelos benefícios atribuídos a pessoas com deficiência.

A despesa fiscal destes dois últimos benefícios no valor de € 102 M (26,8%) e de € 154 M³ (40,4%), respectivamente, representa 67,2% do total da despesa do imposto.

Em ISV, a diminuição da despesa fiscal em € 16 M resultou da diminuição do montante unitário do benefício atribuído pelo “*abate de veículos em fim de vida*”. Contudo, a despesa em ISV inscrita na CGE (€ 89 M) inclui, indevidamente, os benefícios de contribuintes com domicílio fiscal nas regiões autónomas encontrando-se, assim, sobreavaliada em € 3 M⁴.

Em contraditório, a DGAIEC afirma que “*em termos de Orçamento de Estado foi sempre reflectida a despesa fiscal total dado a manifesta insuficiência informativa relativa aos beneficiários*” e que “*Nestes termos é de proceder à correcção do valor da despesa para o Continente e Regiões Autónomas nos termos propostos pelo Tribunal de Contas adoptando-se, para o futuro, e na medida em que já existem condições técnicas para o fazer, os critérios legais de imputação da despesa entre estas Circunscrições*”.

Em ISP, a despesa fiscal referente a isenções na produção de biocombustíveis teve um incremento de € 23 M (28,2%) em relação ao ano anterior devido ao aumento da quota de isenção no OE para 2010 e à sua maior utilização por parte dos operadores económicos beneficiários. Da despesa fiscal em ISP, 36,1% é proveniente dos 5 maiores beneficiários e é relativa à isenção parcial do ISP destinada aos “*grandes produtores*” de biocombustíveis⁵.

¹ Artigo 15.º-A do EBF.

² Despacho n.º 93/2011 – XIX, de 29 de Setembro.

³ A Lei do OE para 2009 alterou o artigo 87.º do CIRS, aumentando de 3,5 para 4 vezes o limite da dedução da retribuição mínima mensal e para o dobro a dedução relativa a despesas de acompanhamento.

⁴ Dos quais € 1.226 m são relativos à Região Autónoma dos Açores e € 1.519 m à Região Autónoma da Madeira. Na quantificação e imputação geográfica da despesa fiscal ao Continente e às Regiões Autónomas devem ser observados os critérios legais previstos para a imputação, por imposto, das correspondentes receitas na Lei de Finanças das Regiões Autónomas - Lei n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de Março.

⁵ Este benefício cessou em 31 de Dezembro de 2010.



Sobre o apuramento da despesa fiscal em Imposto do Selo¹ a DGCI assinala, em contraditório, a existência de limitações quanto às obrigações declarativas e ao sistema de informação do imposto, referindo ainda que poderiam ser introduzidas melhorias neste âmbito mediante alterações legislativas visando a obrigatoriedade de os sujeitos passivos declararem as operações isentas.

Sem prejuízo da tomada oportuna de iniciativas legislativas, a DGCI pode solicitar informação sobre os BF ao abrigo das normas legais relativas aos deveres de colaboração e aos poderes de fiscalização². Em qualquer caso, cumpre à DGCI tomar as iniciativas necessárias no sentido de aplicar eventuais sanções impeditivas, suspensivas ou extintivas dos BF utilizados pelos contribuintes em situação de incumprimento das obrigações fiscais³. Salvo situações devidamente sustentadas por análises de custo-benefício, a inexistência da informação evocada deveria ter sido oportunamente suprida.

8.1.6. Acções a realizar no domínio dos benefícios fiscais

Ao consagrar um conceito abrangente de benefício fiscal e ao prever que a extinção dos incentivos fiscais tem por consequência a reposição automática da tributação-regra⁴ o EBF impõe que o processo de quantificação da despesa fiscal abranja todas as excepções ao regime comum dos impostos com a indicação das fontes de informação e da metodologia utilizada. O Tribunal fez oportunamente recomendações neste sentido⁵.

Ora, o aperfeiçoamento da informação anual sobre despesa fiscal consta, também, dos Memorandos de Entendimento com a UE e o FMI, tendo o Governo assumido o compromisso de, a partir do OE de 2012, melhorar a informação que presta de acordo com as boas práticas internacionais de modo a “*usar um conceito mais abrangente de despesa fiscal e incluir a metodologia utilizada para o cálculo de tais despesas*”. Nesses Memorandos o Governo assumiu, ainda, os seguintes compromissos específicos:

- ◆ *“Efectuar a revisão abrangente das isenções fiscais para obter receitas no valor de 0,5% do PIB.*
- ◆ *Congelar todos os incentivos e os benefícios fiscais existentes e eliminar alguns deles.*
- ◆ *Definir um tecto para as deduções em IRS de encargos com saúde, educação e habitação, diferenciado por escalão de rendimento, e eliminar progressivamente as deduções dos encargos com juros de crédito à habitação e rendas, através de legislação a aprovar até final de 2011.*
- ◆ *Eliminar isenções em IRC, incluindo as sujeitas à cláusula de caducidade do EBF e todas as taxas reduzidas, limitar as deduções de prejuízos fiscais e limitar a 3 anos o período de reporte desses prejuízos.*
- ◆ *Impedir a introdução de novos benefícios fiscais ou o alargamento dos existentes.”*

Neste contexto, sublinha-se que a caducidade, no final de 2011, dos BF previstos no EBF torna oportuna a reavaliação dos interesses extrafiscais que determinaram a sua atribuição. Ora, a proposta de OE para 2012 salvaguarda a vigência da maioria desses BF mas sem os fundamentar em qualquer estudo, para além de continuarem em vigor outros BF constantes em diplomas avulsos que “*ascendem no seu todo a mais de quatrocentos*”, segundo referia o próprio Relatório do OE para 2010.

¹ A apreciação sobre a despesa fiscal em Imposto do Selo encontra-se no ponto 8.1.1.

² Artigos 59.º, n.º 4, e 63.º da Lei Geral Tributária e artigo 7.º do EBF.

³ Artigo 8.º do EBF.

⁴ Artigo 14.º do EBF.

⁵ Posição expressa no Relatório da auditoria à despesa fiscal em IRC e no Parecer sobre a CGE de 2009.

8.2. Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis

Os apoios financeiros não reembolsáveis pagos pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos (administração central), ou seja, *subsídios* e *transferências correntes e de capital*, excluindo-se a Caixa Geral de Aposentações¹, para entidades não pertencentes ao sector público administrativo, registaram a evolução evidenciada no quadro seguinte:

Quadro 74 – Apoios financeiros não reembolsáveis (2008 – 2010)

(em milhões de euros)

Sector destinatário	2008	2009	2010	Δ 2009/2010	
				Valor	%
Empresas públicas	1 251	1 439	739	-700	-48,6
Empresas privadas	1 214	1 264	1 083	-181	-14,3
Bancos (*)	256	250	189	-61	-24,4
Companhias de seguros e fundos de pensões	25	26	79	53	207,8
Instituições sem fins lucrativos	899	1 024	1 151	127	12,4
Famílias (excluindo a CGA) (**)	1 379	1 285	1 001	-285	-22,2
Total dos apoios	5 023	5 289	4 242	-1.047	-19,8
<i>Total da despesa da Administração Central</i>	57 905	57 381	58 630		
<i>Total dos Apoios/Total da Despesa (%)</i>	8,7%	9,2	7,2		

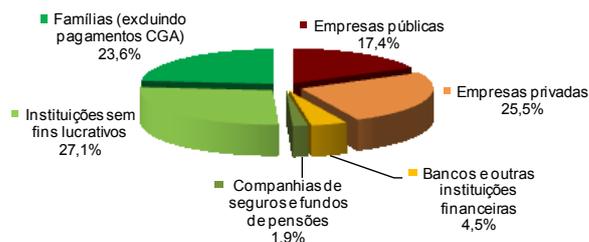
(*) Essencialmente bonificações de juros à habitação.

(**) Inclui empresários em nome individual.

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

Em 2010 os apoios financeiros não reembolsáveis ascenderam a € 4.242 M, o que representou 7,2% da despesa consolidada da administração central, com a seguinte distribuição por sectores beneficiários:

Gráfico 21 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros em 2010



O montante dos apoios financeiros evidenciado na CGE diminuiu € 1.047 M (-19,8%), em resultado essencialmente das reduções verificadas no IAPMEI e no IFAP, em € 904,9 M (-51,1%)².

A diminuição do montante pago por estes organismos resultou, por um lado, do encerramento em 2009 do QCA III, a que correspondeu um montante mais elevado de pagamentos nesse ano e por, em 2010, por força de instruções da DGO, terem passado a ser consideradas como “operações extra-orçamentais” as transferências/pagamento de fundos provenientes da União Europeia “(não associados

¹ Pensões e outros abonos a famílias, não consubstanciando apoios financeiros, nos montantes de: € 7.619,5 M (2008), € 8.122,0 M (2009), € 8.455,1 M (2010).

² Respectivamente, IAPMEI € -328,7 M (-81,1%) e IFAP € -576,2 M (-42,2%).



a contrapartida nacional, como é o caso de fundos comunitários destinados directamente a empresas) para uma entidade fora das Administrações Públicas”. De notar que, não constando essas verbas da receita e da despesa orçamental, também não constam em “operações extra-orçamentais” no resumo da conta de gerência do IAPMEI publicada na CGE. Já na conta do IFAP foram publicados os montantes totais das “operações extra-orçamentais”, não sendo, porém, identificáveis os referentes aos apoios financeiros pagos por essa via. Esta alteração de critério de classificação das verbas comunitárias, que abrangeu outros organismos, contraria os princípios da universalidade e da especificação da LEO e, pelos montantes envolvidos, afecta com significado a comparabilidade com os anos anteriores, quer dos apoios financeiros, quer do total da despesa.

A DGO, na sua resposta refere, nomeadamente, que “(...) O procedimento adoptado está, assim conforme a recomendação do Eurostat, segundo a qual, os fluxos com origem na União Europeia, que não tenham como destinatário final a administração pública, não são nem receita, nem despesa da administração pública” e que “(...) não estão assim colocados em causa os princípios da universalidade e da especificidade”.

Observa-se que a decisão do Eurostat invocada, de 2005, reporta-se ao tratamento dessas transferências em contabilidade nacional (SEC 95), independentemente da sua classificação, como operações orçamentais ou extra-orçamentais, em contabilidade pública. Mesmo admitindo que tais verbas possam ser classificadas como “operações extra-orçamentais”, os princípios da universalidade e da especificação não foram cumpridos nos casos acima mencionados, uma vez que não constam da CGE (ou não são identificáveis) as verbas em causa.

A distribuição dos apoios financeiros evidenciados na CGE/2010, por agrupamento económico (subsídios, transferências correntes e de capital) e por sector institucional, foi a que consta do quadro seguinte.

Quadro 75 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por classificação económica (2010)

(em milhões euros)

Classificação Económica	Subsídios	Transferências correntes	Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	446	51	242	739	17,4
Empresas privadas	286	460	337	1 083	25,5
Bancos	188	2	-	189	4,5
Companhias de seguros e fundos de pensões	-	79	-	79	1,9
Instituições sem fins lucrativos	206	718	227	1 150	27,1
Famílias (excluindo a CGA)	131	789	81	1 001	23,6
Total dos apoios	1 257	2 098	886	4 242	100,0
(%)	29,6	49,5	20,9	100,0	

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

O agrupamento transferências correntes abrange a maior fatia dos apoios financeiros concedidos (49,5%), seguido dos subsídios (29,6%) e das transferências de capital (20,9%).

A despesa com apoios financeiros não reembolsáveis está concentrada nos Ministérios das Finanças e da Administração Pública, € 951 M (22,4%), da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, € 807 M (19,0%), da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, € 740 M (17,4%), da Educação, € 543 M (12,8%), do Trabalho e Solidariedade Social, € 495 M (11,7%) e da Economia e da Inovação, € 155 M (3,6%), que representaram 83,4% do total.

Os serviços integrados foram responsáveis por € 1.964 M (46,3%) e os fundos autónomos por € 2.277 M (53,7%). No quadro seguinte identifica-se o organismo pagador dos principais apoios.

Quadro 76 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por entidade pagadora

(em milhões euros)

Serviços integrados		Serviços e fundos autónomos		Total
Empresas Públicas	489,5	Empresas Públicas	249,6	739,2
DGTF - Comunicação Social	163,6	IFAP	105,1	
DGTF e GPERI - Transportes ferroviários	155,8	Gabinete de Gestão Financ. do Min da Educação	52,3	
DGTF - Transportes rodoviários	80,6	Instituto de Turismo de Portugal	32,2	
DGTF - Espectáculos culturais	29,4	IAPMEI	28,7	
DGTF - Transportes aéreos	24,9	Instituto Nacional de Aviação Civil	12,4	
DGTF e GPERI - Transportes marítimos e fluviais	22,5	Outros	18,9	
Outros	12,7			
Empresas Privadas	597,3	Empresas Privadas	486,1	1 083,3
DRE - Ensino privado, cooperativo, pré-escolar, especial	377,9	IFAP	265,5	
DGTF - Reposição do equilíbrio financeiro da Ascendi	150,7	IEFP	140,2	
DGTF - Transportes rodoviários	27,3	IAPMEI	36,9	
DGTF - Transportes ferroviários	19,3	Instituto de Turismo de Portugal	22,2	
Outros	22,1	Instituto do Cinema e do Audiovisual	10,3	
		Outros	11,0	
Bancos	189,2	Bancos	-	189,2
DGTF - Bonificação de juros à habitação	122,5			
DGTF - Painéis solares (Iniciativa Invest. e Emprego)	64,7			
Outros	2,0			
Companhias de seguros e fundos de pensões	53,5	Companhias de seguros e fundos de pensões	25,4	78,8
Min. da Defesa (Lei de Prog. Infraestruturas Militares)	53,5	Fundo de Acidentes de Trabalho	25,3	
		Outros	0,1	
Instituições sem Fins Lucrativos	346,3	Instituições sem Fins Lucrativos	804,1	1 150,5
Min. da Ciência Tecnologia e Ensino Superior (*)	234,5	IEFP (**)	252,2	
Min. da Educação	26,7	Fundação para a Ciência e a Tecnologia	141,3	
Min. da Cultura (Secretaria-Geral)	13,3	Autoridade Nacional de Protecção Civil	73,1	
Min. da Cultura (Instituto das Artes)	12,4	Assembleia da República	62,6	
Outros	59,4	IFAP	58,6	
		Instituto do Desporto de Portugal	42,3	
		Administração Central do Sistema de Saúde	38,5	
		Fundo de Fomento Cultural	19,9	
		Instituto de Turismo de Portugal	19,1	
		Instituto Nacional de Emergência Médica	17,9	
		Outros	78,6	
Famílias	288,5	Famílias	712,0	1 000,5
Min. da Ciência Tecnologia e Ensino Superior	120,9	IFAP	360,4	
Min. da Educação	84,8	Fundação para a Ciência e a Tecnologia	145,8	
Min. das Finanças (DGT - Cap 60)	27,3	IEFP	92,6	
Min das Finanças (Secretaria-Geral)	23,2	Universidades e Institutos Politécnicos	61,2	
Outros	32,3	Outros	52	
Subtotal	1 964,3	Subtotal	2 277,3	4 241,6

(*) Inclui as transferências para as universidades que adoptaram o regime jurídico de fundações e respectivos serviços de acção social.

(**) Inclui as transferências para os centros de formação profissional.

No subsector dos serviços integrados, destacam-se os apoios financeiros pagos pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (€ 869,9 M), dos quais € 588,4 M relativos a subsídios e indemnizações compensatórias a empresas públicas e privadas (incluindo, designadamente, € 293,9 M para o sector dos transportes e € 163,6 M para a comunicação social), €150,7 M para a Ascendi e € 122,6 M

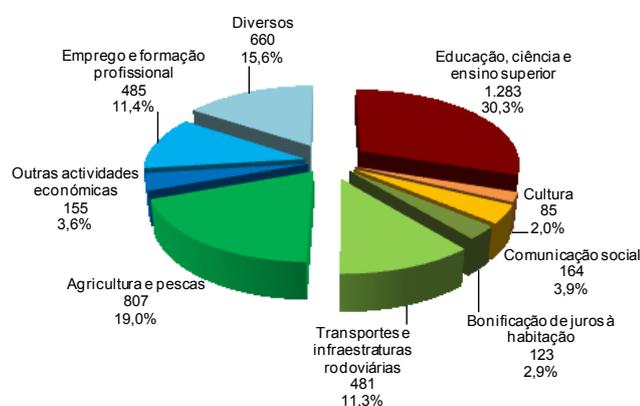


relativos a bonificação de juros. Destaca-se também o montante dos apoios pagos ao ensino privado e cooperativo, pré-escolar e especial, pelas Direcções Regionais de Educação, que ascendeu a € 377,9 M.

No subsector dos serviços e fundos autónomos destacam-se o IFAP (€ 789,6 M), o IEFP (€ 485,6 M), a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 290,1 M), o IAPMEI (€ 76,5 M), o Instituto de Turismo de Portugal (€ 74,5 M) e a Autoridade Nacional de Protecção Civil (€ 73,3 M) e que, no seu conjunto, representaram 78,6% dos apoios pagos por este subsector.

Conforme se extrai do quadro anterior, os apoios financeiros foram atribuídos em áreas e finalidades muito diversas, sintetizadas no gráfico seguinte:

Gráfico 22 – Distribuição por áreas dos apoios financeiros em 2010



Tem maior peso a área da “educação, ciência e ensino superior”, € 1.283 M (30,3%), onde se destacam os apoios ao ensino particular e cooperativo (€ 377,9 M), os apoios concedidos pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 287,1 M), as transferências do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior essencialmente para as universidades convertidas em fundações e respectivos serviços de acção social (€ 234,5 M) e o apoio social no ensino superior (€ 182,1 M).

Têm também um peso elevado a “agricultura e pescas”, € 807 M (19,0%), essencialmente apoios pagos pelo IFAP (€ 790 M); “emprego e formação profissional”, verbas pagas pelo IEFP designadamente para os centros de formação profissional, € 485 M (11,4%); e “transportes e infraestruturas rodoviárias”, essencialmente indemnizações compensatórias e a verba para reequilíbrio financeiro da Ascendi, € 481 M (11,3%).



Tribunal de Contas

|||
9. Património do Estado

|||



9. PATRIMÓNIO DO ESTADO

9.1. Património financeiro

Neste ponto aborda-se o património financeiro dos subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, não só no que respeita às receitas e despesas decorrentes desse património constantes da CGE¹, mas também à natureza e ao valor nominal² dos activos em 31/12/2009 e 31/12/2010.

Com vista ao seu apuramento e análise, o Tribunal de Contas aprovou Instruções³ 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 activos financeiros, designadamente: acções, quotas e outras partes de capital detidas em empresas; unidades de participação em entidades não societárias; obrigações; títulos de dívida pública⁴; unidades de participação em fundos de investimento; e créditos, nomeadamente os decorrentes da concessão de empréstimos.

Para o exercício de 2010, foi remetida ao Tribunal informação relativa ao património financeiro gerido por 99 entidades, das quais 6 são serviços integrados e 93 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 consolidação⁵, após os quais a análise ficou reduzida ao património gerido por 82 entidades, 78 serviços e fundos autónomos e 4 serviços integrados.

Sobre a expressão no OE e na CGE dos fluxos financeiros relativos ao património financeiro, salienta-se que a execução das receitas de “Activos financeiros”, no subsector dos serviços integrados, se revelou significativamente superior à previsão inicial, em particular por força da “Alienação de partes sociais”, para a qual não existia qualquer previsão no OE, tendo sido arrecadada uma receita líquida no valor de € 722,6 M.

Assinala-se também que os limites para a concessão de empréstimos e realização de outras operações de crédito activas, constantes do artigo 127.º da LOE, incluindo, e pela primeira vez, o limite para a concessão de empréstimos pelos serviços e fundos autónomos, foram respeitados.

Para além das receitas e despesas associadas aos activos financeiros, a CGE 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, às consolidações e às anulações e extinções de créditos do Estado. No que respeita aos serviços e fundos autónomos, verificou-se que a Conta não considera as anulações de créditos realizadas pelo Turismo de Portugal (€ 9,2 M), pelo

¹ Classificações económicas 05 (Rendimentos da propriedade - excluindo rendas) e 11 (Activos financeiros) da receita e 09 (Activos financeiros) da despesa.

² 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.

³ Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção.

⁴ Cujas informações não foram integradas no valor global do património financeiro.

⁵ 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.

IAPMEI (€ 23,8 M)¹, pelo Instituto Politécnico do Porto (€ 99,9 m), pelos Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública (€ 10,6 m), pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (€ 34,9 m)² e pelo Laboratório Nacional de Energia e Geologia (€ 17,6 m), no valor global de cerca de € 33,2 M.

Em sede de contraditório:

- ◆ o Laboratório Nacional de Energia e Geologia informou que o crédito objecto de anulação “(...) *se encontrava regularizado desde 2007, mas por lapso só em 2010 se considerou como extinto, razão pela qual não se procedeu ao reporte a Direcção Geral do Orçamento (...)*”;
- ◆ o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas respondeu nada ter a opor aos comentários formulados, referindo apenas que em seu entender caberia à DGTF comunicar essa informação à DGO;
- ◆ o IAPMEI informou que essa comunicação não foi realizada, pelo facto de considerar que os prémios de realização “(...) *resultam da conversão de incentivo reembolsável em não reembolsável, em função do grau de cumprimentos do contrato e de condições específicas estabelecidas*”, não se traduzindo em anulações de créditos;
- ◆ o Instituto Politécnico do Porto, na sua resposta, confirmou a anulação dos créditos por suprimentos, por via da utilização da provisão constituída, e informa que esta situação não foi comunicada à DGO devido à impossibilidade temporal de actualizar a informação no SIGO.

O quadro seguinte mostra a evolução anual do património financeiro, que se caracteriza por um acréscimo do seu valor nominal em 11,7%, tendo-se verificado acréscimos em todos os activos, com especial destaque para o aumento do valor nominal dos créditos.

Quadro 77 – Património financeiro global – Evolução em 2010

(em milhões de euros)

Tipos de activos	Valor Nominal				Variação			
	31/12/2009		31/12/2010		Total		%	
	SI	SFA	SI	SFA	SI	SFA	SI	SFA
Créditos	2 227,4	2 475,5	3 329,5	2 628,2	1 102,1	152,7	49,5	6,2
Participações Sociais	14 563,9	152,3	15 138,1	153,6	574,2	1,3	3,9	0,9
Outros activos financeiros	2 713,2	2 702,3	2 809,0	3 675,5	95,7	973,2	3,5	36,0
Total	19 504,5	5 330,1	21 276,5	6 457,4	1 772,0	1 127,3	9,1	21,1
Total Geral		24 834,6		27 733,9		2 899,3		11,7

Fonte: Mapas enviados pelos SI e SFA.

¹ 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.

² Estas anulações foram submetidas à aprovação da DGTF, uma vez que se trata de receitas relativas aos reembolsos de empréstimos PL 480 que o IFAP gere mas em que os valores cobrados revertem para o Estado.



9.1.1. Subsector dos serviços integrados

O património financeiro global é detido por quatro serviços integrados (embora a carteira gerida pela DGTF represente a quase totalidade dos activos) e atingia no final do ano de 2010 um valor nominal de € 21.276,5 M, o que representa um aumento de € 1.772,0 M.

Quadro 78 – Património financeiro dos serviços integrados – Evolução em 2010

(em milhões de euros)

Activos financeiros	Valor nominal	Valor nominal	Variação	
	31/12/2009	31/12/2010	Total	%
Créditos				
por empréstimos:				
por execução de garantias	1.656,5	2.326,1	669,6	40,4
entidades extintas e outros	194,3	649,2	455,0	234,2
	376,7	354,1	-22,5	-6,0
Participações				
societárias	9.766,8	9.989,6	222,8	2,3
EPE	4.797,0	5.148,4	351,4	7,3
Outros activos financeiros				
organizações financeiras internacionais	2.117,7	2.163,4	45,7	2,2
unidades de participação	527,3	577,3	50,0	9,5
prestações acessórias de capital	65,0	65,0	0,0	0,0
obrigações	3,3	3,3	0,0	0,0
Total	19.504,5	21.276,5	1.772,0	11,7

Fonte: DGO, DGTF, IPAD.

9.1.1.1. Créditos por empréstimos

Refira-se, desde logo, que a concessão de empréstimos pelo Estado e respectivas condições não são, em geral, objecto de publicitação, ao contrário do que sucede com a concessão de garantias, pelo que, e em obediência ao princípio da transparência, não existem razões para que tal publicitação não seja efectuada, tendo a DGTF comunicado, em sede de contraditório, que irá apresentar uma proposta relativa à publicitação dos empréstimos concedidos pelo Estado.

Em 2010, a República Portuguesa comprometeu-se a conceder empréstimos à Grécia até 2013¹, num total de € 2.064,6 M. Em 18 de Maio de 2010 a República desembolsou o 1.º empréstimo no valor de € 409,3 M, sobre o qual se venceram e foram recebidos em 2010 juros no montante de € 9,0 M. Em Setembro foi feito o 2.º empréstimo, no valor de € 138,3 M, sobre o qual se venceram e foram recebidos, ainda durante o ano, juros no montante de € 1,4 M.

Foi também concedida uma facilidade financeira à Região Autónoma da Madeira, no valor de € 62,5 M, registada pela DGTF como empréstimo do Estado². No entanto tal facilidade não consubstancia um verdadeiro empréstimo, pois não existe obrigação de devolver os montantes entregues nem de pagamento de juros, sendo apenas uma transferência a favor da Região, como aliás decorre do n.º 2 do artigo 6.º da Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de Junho³.

¹ Em 2011, após a aprovação do seu pedido de assistência financeira, Portugal ficou exonerado de participar em futuros empréstimos à Grécia.

² O Estado Português, para a concessão desta facilidade, contraiu junto do BEI um empréstimo de igual montante (cfr. ponto 4.1.1).

³ O TC já se pronunciou quanto a esta matéria neste sentido. Ver Relatório n.º 8/2011-FS/SRMTC.

Foram realizados vários contratos de empréstimos de curto prazo, alguns dos quais não são mais do que adiantamentos de verbas. Ou seja, há várias entidades, nomeadamente o Organismo de Produção Artística (OPART), E.P.E, o Teatro Nacional D. Maria II, E.P.E e o Teatro Nacional de São João, E.P.E., que recebem indemnizações compensatórias e, como estas são geralmente pagas no final do ano, a DGTF adianta os montantes. Pelas quantias adiantadas não são devidos juros, mas houve necessidade de cumprir várias formalidades, designadamente a emissão de Despachos Conjuntos. Por estes motivos, questiona-se esta prática reiterada, que implica a duplicação de esforços e fomenta que o pagamento das indemnizações compensatórias seja protelado.

O empréstimo de curto prazo de € 5 M concedido aos Estaleiros Navais de Viana do Castelo (ENVC), para fazer face a dificuldades de tesouraria, não foi liquidado no prazo previsto e encontrava-se em mora no final do ano. De referir que os ENVC tinham sido incluídos no pacote de privatizações para 2010 apresentado no Programa de Estabilidade e Crescimento mas não foram privatizados.

O empréstimo à E.P. - Estradas de Portugal, S.A., no valor de € 130 M, que deveria ter sido reembolsado até 31 de Dezembro de 2010, acabou por ser prorrogado até 31 de Dezembro de 2011¹.

No que respeita ao programa de empréstimos a arrendatários rurais, conhecido por crédito PAR, o Estado ainda está a financiar os juros devidos à banca pelos mutuários e a esse título a DGTF pagou em 2010 o montante de € 8,1 m, mas sem que tivesse ocorrido a emissão do Despacho Conjunto a fixar o limite máximo de financiamentos nesse ano. Em sede de contraditório a DGTF informou que foi já efectuada uma proposta de Despacho Conjunto, referente ao financiamento correspondente à liquidação de juros, com vencimento nos anos 2010 e 2011, de operações assumidas em anos anteriores no âmbito do Programa Crédito Par.

9.1.1.2. Créditos por execução de garantias e recuperações

Dos créditos por execução de garantias, destaca-se o decorrente da execução da garantia pessoal concedida pelo Estado ao Banco Privado Português, que em 31 de Dezembro de 2010 ascendia a € 451,0 M de capital e os juros no valor de € 1,5 M, já analisado no ponto 4.1.2.

Neste tipo de activos merecem ainda referência os cerca de € 18,5 M respeitantes a créditos do Estado por pagamentos em execução da garantia prevista nos n.ºs. 6 e 7 do artigo 23.º e no n.º 4 do artigo 71.º do Código das Expropriações, cujos devedores são entidades públicas, nomeadamente autarquias locais.

9.1.1.3. Participações societárias

Sobre os aumentos de capital, devem referir-se as seguintes situações:

¹ Através dos Despachos do SETF n.º 277/10, de 13/04, e n.º 1506/10, de 21/12. A aceitação pela EP das condições propostas na Informação da DGTF n.º 1406, de 21 de Dezembro, foi feita por ofício de 31 de Dezembro de 2010. Nota-se ainda que não foi feita uma nova emenda ao contrato de forma a ficarem explícitas as condições contratuais para ambas as partes, nomeadamente no que respeita à taxa de juro a aplicar, que só constam da referida Informação.



- ◆ EP – Estradas de Portugal: por despacho de 21/12/2010, do SETF, foi autorizado o aumento do capital social em € 130,0 M, em numerário, através do Orçamento do Estado¹, elevando-o para € 330,0 M;
- ◆ RTP – Rádio e Televisão de Portugal: foi registado em 2010 um aumento de € 56 M aprovado em 2009 e, por deliberação de 08/06/2010, o capital social foi de novo aumentado em € 64,3 M, atingindo o montante de € 1.011,7 M no final do ano;
- ◆ Por deliberação de 31 de Dezembro de 2010, foi autorizado o aumento do capital social da Caixa Geral de Depósitos em € 550 M, em numerário, através do Orçamento do Estado de 2010, elevando-o para € 5.050 M, embora este aumento só tenha sido registado em Janeiro de 2011;
- ◆ Ainda no ano em análise, e para fazer face às despesas da NAER - Novo Aeroporto, S.A., foi deliberado o aumento do capital social em € 11,3 M, cabendo ao Estado subscrever mais € 628,9 m, na proporção da participação acionista que detém na sociedade. Tendo em conta a decisão do Governo quanto ao projecto do novo aeroporto, o referido aumento de capital não se verificou em 2010 mas também não consta qualquer decisão escrita de anulação da referida deliberação.

Em 2010, as realizações do capital que o Estado subscreveu na sociedade Portugal Venture Capital Initiative, no montante global de € 898,9 m, foram pagas através do Orçamento do Estado de 2010, pela rubrica do Capítulo 60, Classificação Económica 09.07.02, dotação destinada à realização de capital em sociedades públicas não financeiras.

A sociedade European Financial Stability Facility (indicada pela DGTF como FEZE – Fundo de Estabilização da Zona Euro, S.A.) é uma sociedade comercial, de direito luxemburguês, sob a forma jurídica de sociedade anónima, criada pelos países da zona euro em Junho de 2010, com um capital social subscrito de € 18,4 M, ao qual acresce um capital não emitido mas autorizado de € 11,6 M. Em 2010 Portugal pagou a sua quota-parte no capital subscrito de € 462,5 m, correspondente a 46.249.428 acções. A esta sociedade cabe a gestão do Fundo Europeu de Estabilização Financeira que também beneficiou de garantias da República Portuguesa².

Em 2010 o Estado recebeu da PARPÚBLICA – Participações Públicas (SGPS), S.A., € 730,8 M da receita das privatizações ocorridas no ano, que inclui € 705,2 M relativos à 5ª fase de privatização da Galp Energia, SGPS, S.A. Nos termos do n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro, àquela sociedade é devida uma compensação pelo produto das reprivatizações entregue ao Estado mas, como não houve entrega de activos à PARPÚBLICA³, o valor da dívida do Estado a esta empresa aumentou substancialmente⁴, ascendendo a € 1.272 M em 31/12/2010. Para além disso, tal como referido no Parecer da CGE/2007, as acções da GALP Energia foram transmitidas pelo Estado para a PARPÚBLICA em anos anteriores, pelo que devia ter sido calculado o diferencial entre o valor já pago ao Estado e o da privatização, ou seja, só deveria ter sido entregue a mais-valia realizada, e por isso se formula uma recomendação no sentido de, em situações futuras, ser esse o valor a entregar pela PARPÚBLICA e não a totalidade da receita da reprivatização.

¹ Foi equacionada a possibilidade do aumento ser efectuado através da conversão de créditos do Estado mas verificou-se ser necessário que o mesmo fosse em numerário.

² Cfr. Ponto 4.1.2 deste Parecer.

³ A DGTF informou aguardar o Despacho do SETF.

⁴ Ao contrário do que aconteceu no ano anterior em que havia sido reduzido para € 532,2 M.

A Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças confirmou o valor da dívida à PARPÚBLICA e informou que até ao final de 2011, conforme ponto 15 do Memorando de Políticas Económicas e Financeiras e do ponto 3.32 do Memorando Técnico de Entendimento, será apresentado um plano estratégico para esta empresa, no âmbito do qual será equacionada a transferência de novos activos para a PARPÚBLICA, que assegurarão os meios necessários para a prossecução da sua actividade e para o serviço da dívida.

Os dividendos obtidos pelo Estado por via da titularidade destas participações societárias foram já abordados no ponto 6.2.

9.1.1.4. Participações não societárias

A transformação de unidades de saúde em novas entidades empresariais e o reforço dos capitais das criadas em anos anteriores continuou, no ano em análise, a implicar um esforço financeiro assinalável, na ordem dos € 66,4 M.

Em 2010, foram constituídas quatro novas entidades públicas empresariais: o Hospital Curry Cabral, E.P.E., o Hospital Litoral Alentejano, E.P.E., a Unidade Local de Saúde de Castelo Branco, E.P.E., e a SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E.

Com a criação da SPMS, E.P.E., que tem por objecto principal a prestação de serviços em matéria de compras e logística, de serviços financeiros e de recursos humanos, em moldes empresariais, pretendeu-se que *“a responsabilidade pelo fornecimento de serviços que, pela sua natureza e relevância estratégica, podem e devem ser garantidos por um único fornecedor a todas as entidades do sistema de saúde”*, sendo ainda referido que *“a inexistência em Portugal de oferta privada adequada à implementação de alternativas equiparadas justifica ainda a natureza exclusiva, na área da saúde, de que beneficia a entidade pública empresarial a criar”*. No entanto, tal solução pode ser questionada em sede de direito da concorrência europeu¹.

Por outro lado, e na sequência da pretensão de transmitir dívidas, nomeadamente as bancárias, e outros encargos do Serviço de Utilização Comum dos Hospitais (SUCH) para a SPMS, foram preparados pelo Ministério da Saúde vários acordos de “cessão de posições jurídicas”. O Secretário de Estado do Tesouro e Finanças não homologou tais acordos² uma vez que a DGTF afirmou não concordar com as operações por entender que *“passar € 40 M de dívida bancária do SUCH (entidade com participações privadas...) para a SPMS (...) coloca em causa a viabilidade e existência futura da SPMS, empresa criada com um capital de € 6 M, para o qual não estão previstas quaisquer dotações adicionais de capital no OE 2011”*. De facto, a concretizar-se, tal transferência de dívidas estaria a inviabilizar, ou pelo menos a tornar muito difícil, a realização das atribuições da SPMS.

9.1.1.5. Unidades de participação em fundos de investimento

A participação do Estado no Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde foi aumentada em € 50 M, pagos através do Orçamento do Estado de 2010, atingindo o valor de € 250 M.

¹ Matéria já apreciada a propósito da empresa SUCH (ver Acórdão do TC n.º 7/10 – 09/03/2010, 1ª S/PL, Recurso Ordinário n.º 22/2009, Processo n.º 349/09). Ver também Acórdãos do TJ Europeu, nomeadamente o Ac. TJ (Primeira Secção) de 11 de Janeiro de 2005 (mais conhecido como Acórdão Lochau).

² Conforme previsto no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 19/2010, de 22 de Março.



9.1.2. Subsector dos serviços e fundos autónomos

A análise recaiu sobre o património financeiro gerido por 78 SFA, sendo de destacar que a maioria das entidades (69%) detém uma carteira pouco diversificada, constituída apenas por um só tipo de activo.

O património financeiro global gerido pelos 78 SFA atingiu no final do ano de 2010 o valor nominal de € 6.457,4 M, o que representa uma evolução positiva de € 1.127,3 M (21,1%), tendo proporcionado rendimentos no valor de € 27,6 M.

Quadro 79 – Património financeiro dos serviços e fundos autónomos – Evolução em 2010

(em milhões de euros)

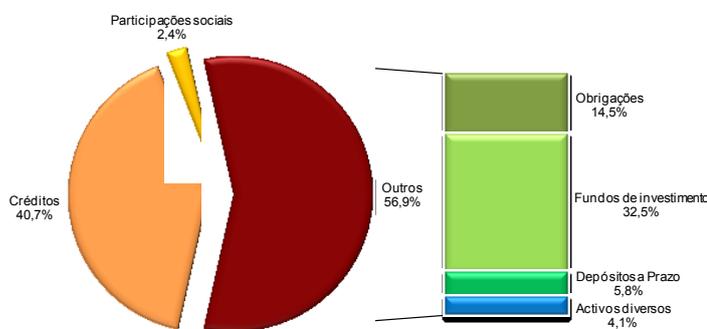
Tipo de Activos	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31/12/2009	31/12/2010	Total	%	
Créditos					
por empréstimos concedidos	2 467,6	2 620,3	152,7	6,2	10,8
por execução de garantias	1,9	1,9	0,0	0,0	0,0
por transmissão	6,1	6,1	0,0	-0,5	0,1
Participações Sociais					
participações societárias	134,0	135,2	1,2	0,9	1,1
participações não societárias	18,3	18,4	0,2	0,8	-
Outros Activos Financeiros					
unidades de participação em fundos de investimento	1 164,3	2 097,9	933,5	80,2	0,0
obrigações	890,2	938,4	48,2	5,4	5,3
depósitos a prazo	413,0	376,1	-36,9	-8,9	10,3
participações em fundos não societários	223,5	251,9	28,4	12,7	0,0
prestações acessórias e suplementares	11,2	11,2	0,0	-0,3	0,0
Total	5 330,1	6 457,4	1 127,3	21,1	27,6

Fonte: Mapas enviados pelos SFA.

A variação registada no valor total dos activos financeiros é explicada, sobretudo, pelos aumentos verificados nas carteiras dos “Outros activos financeiros” e dos “Créditos”.

No gráfico seguinte evidencia-se a composição, por tipo de activos, do património financeiro dos SFA.

Gráfico 23 – Composição do património financeiro no final de 2010, por tipo de activos



Cerca de 80% do valor global do património financeiro era detido, no final de 2010, por quatro organismos, o IAPMEI, o Fundo de Garantia de Depósitos, o Turismo de Portugal e o Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, representando só a carteira do IAPMEI aproximadamente metade (48%) do valor global.

9.1.2.1. Créditos por empréstimos

Nos créditos por empréstimos, realça-se apenas um forte aumento (€ 192,9 M) da carteira do IAPMEI, que decorre dos subsídios concedidos no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Empresarial, do QREN e ainda do POE/PRIME¹ (€ 320,3 M), deduzidos os reembolsos de subsídios no âmbito dos vários programas (€ 105,7 M), os abatimentos relativos aos prémios de realização (€ 23,8 M) e, ainda, as anulações da devolução de incentivos reembolsáveis registadas em anos anteriores (€ 2,4 M).

9.1.2.2. Outros activos financeiros

Nos “Outros activos financeiros” salienta-se o acréscimo registado no valor da carteira das unidades de participação em fundos de investimento, determinado, em particular, pelos movimentos registados nas carteiras do IAPMEI e do INFARMED - Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I. P., que se traduzem:

- ◆ Subscrição, pelo IAPMEI, de unidades de participação do Fundo de Capital de Risco InovCapital Valor e InovCapital Valor II, no âmbito das operações de reforço dos respectivos capitais, no valor nominal de € 21,0 M para cada Fundo, por afectação de verbas resultantes de reembolsos do QCA III.
- ◆ Participação do IAPMEI nos reforços de capital do FINOVA - Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação e do FIEAE - Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas, através da subscrição de unidades de participação nos valores, respectivamente, € 611,1 M e € 50,0 M, tendo apenas sido realizado em 2010 o valor de € 219,9 M.
- ◆ Subscrição pelo INFARMED de unidades de participação do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamento do Serviço Nacional de Saúde², no valor de € 175 M.

9.1.2.3. Análise comparativa entre os valores apurados e os da Conta Geral do Estado

Dos 76 SFA que integraram a análise e cuja execução orçamental está reflectida na CGE, constatou-se que 53 deles, cerca de 66%, não registaram em 2010 quaisquer receitas e/ou despesas decorrentes dos activos financeiros sob a sua gestão.

Dos restantes, 15 SFA registaram receitas e/ou despesas com activos financeiros, nos valores de, respectivamente, € 139,4 M e € 208,1 M, que coincidem com os valores constantes da CGE, e 8

¹ Programa Operacional da Economia/Programa de Incentivos à Modernização da Economia, no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio.

² Foi criado pelo Decreto-Lei n.º 185/2006, de 12 de Setembro, com o objecto de apoiar o sistema de pagamentos aos fornecedores das instituições e serviços do Serviço Nacional de Saúde, e funciona junto do Ministério das Finanças. Foi reestruturado pelo Decreto-lei n.º 228/2008, de 25 de Novembro e pela Portaria n.º 1369-A/2008, de 28 de Novembro.



Luc
Dr.
Thom
A

organismos apresentam diferenças entre os valores de receita ou de despesa inscritos na CGE e os apurados através dos dados fornecidos ao Tribunal. Destes últimos destaca-se apenas o caso do IAPMEI, em que a diferença registada na receita (€ -7,9M) se deve, em parte, ao facto das receitas provenientes dos reembolsos dos créditos transmitidos terem sido contabilizadas no capítulo 10 e, sobretudo, à prática de os reembolsos continuarem a não ser contabilizados no Capítulo 11 “Activos financeiros”, contrariamente às recomendações do Tribunal formuladas em Pareceres anteriores.

Em sede de contraditório, o IAPMEI confirmou a classificação atribuída aos reembolsos de incentivos reembolsáveis no âmbito do QCA II, informando que estes seguem a classificação que foi atribuída aos pagamentos destes incentivos.

Sobre a questão, já analisada em anteriores Pareceres, das despesas com a participação dos SFA em entidades de natureza não societária, quando dessas despesas não resulta qualquer tipo de direito de crédito ou de activo, o Tribunal volta a sugerir à DGO a emissão de orientações no sentido de tais despesas não serem classificadas no agrupamento 09.

Constatou-se ainda que a forma como os SFA contabilizam a constituição e o resgate dos CEDIC e de outros títulos de dívida pública é diferenciada, em virtude de critérios distintos que a seguir se especificam:

- ◆ A Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública (CNCAP) refere¹ que “*as aquisições de aplicações de tesouraria de curto prazo devem ser tratadas contabilisticamente na execução orçamental procedendo-se ao seu registo em todas as fases do ciclo da despesa pública*”, o que inclui o “*registo da receita, proveito (alienação com mais valia) ou custo (alienação com menos valia) e recebimento*”, e que o mapa de fluxos de caixa deve evidenciar “*todos os recebimentos e pagamentos ocorridos no período*”;
- ◆ Todavia, e nos termos de uma resposta fornecida pela mesma CNCAP em Dezembro de 2007, as aplicações de CEDIC deveriam ser tratadas como se fossem depósitos a prazo, uma vez que não são transacionáveis, pelo que não deveriam ter reflexo na execução orçamental as despesas e as receitas associadas, respectivamente, à constituição e resgate destes títulos, devendo apenas ser classificados como receita os juros recebidos destas aplicações;
- ◆ Em 2003 a DGO aprovou uma orientação para o Fundo de Estabilização Tributária (FET), segundo a qual deveriam apenas constar da execução orçamental os movimentos que correspondam a novos fluxos de caixa, ou seja, quando as operações corresponderem a resgate com reaplicação no mesmo tipo de activos financeiros, apenas se deveria proceder à contabilização dos fluxos líquidos associados a essas operações, designadamente, dos rendimentos obtidos ou das mais-valias. Este critério tem vindo a ser utilizado pelo FET e pela CGA.

Face ao exposto, deverá a DGO proceder à emissão de Instruções quanto a esta matéria, com eventual consulta à CNCAP, no sentido de estabelecer um procedimento uniforme para o registo destas situações em contabilidade pública. Em sede de contraditório a DGO informou que irá acolher esta recomendação em 2012.

¹ Cfr. orientação em http://www.min-financas.pt/cncap/faqs_resposta_1_2007.htm.

Nos termos da LEO, as receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos¹ devem constar da CGE, sendo para o efeito consideradas todas as entidades com autonomia administrativa e financeira, 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 os mapas do OE e da CGE que contêm a discriminação das receitas e das despesas dos SFA. A DGO informou que o critério seguido para a integração destes Fundos no OE foi o do regime do Banco de Portugal, a quem compete a gestão daqueles Fundos, e que tinha submetido uma proposta ao Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento para esclarecimento do estatuto jurídico destas entidades, continuando sem apresentar qualquer resultado nesta matéria.

O Tribunal, por sua vez, continua a considerar que ambos os Fundos, dispendo de personalidade jurídica de direito público e de autonomia administrativa e financeira próprias, devem integrar o OE e a CGE, tal como sucede com o Fundo de Regularização de Dívida Pública, gerido pelo Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público.

9.1.3. Aplicação das receitas das privatizações

O FRDP dispunha de um saldo transitado de 2009 no montante de € 14,1 M, dos quais € 13,6 M estavam afectos a aumentos de capital, aquisição de acções e empréstimos e o restante a anulação e amortização de dívida pública.

Durante o exercício de 2010 o FRDP recebeu € 730,8 M de receitas de privatizações e 1,2 M provenientes de amortizações de empréstimos concedidos e de juros. Destas receitas, € 730,8 M foram afectos à amortização de dívida pública de curto prazo e € 42,3 m à anulação de dívida consolidada.

¹ Cfr. n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 91/2001.



Luc
Dr.
Thomaz
A

9.2. Património Imobiliário

A reforma do regime do património imobiliário público¹ visa “disciplinar, adequadamente, o uso mais eficiente dos recursos públicos, proporcionando racionalidade e rendibilidade nas operações patrimoniais e, conseqüentemente, um reforço da eficácia e rigor financeiros”. Para concretizar este objectivo foi aprovado² o Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (PGPI) 2009-2012 com sete eixos de actuação (inventariação, regularização jurídica dos imóveis, regime de utilização, programação da ocupação, conservação e reabilitação, gestão do domínio público e acompanhamento e controlo da execução), relativamente aos quais fixou os objectivos a alcançar, as acções a empreender e o respectivo âmbito de cobertura.

A LEO³ determina que a CGE deve compreender mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos da administração central mas também prevê que a apresentação desses mapas⁴ só se tornará obrigatória quando todos os serviços a que se referem tiverem adoptado o POCP. Acresce que a LOE⁵ para 2010 estabeleceu um conjunto de obrigações quanto à informação a prestar sobre a execução do PGPI, bem como a aplicação de medidas sancionatórias em caso de incumprimento.

A CGE de 2010⁶ refere que “O património imobiliário público é cada vez mais um instrumento de grande relevo na actividade financeira do Estado, sendo hoje consensualmente encarado não apenas na sua vertente redistributiva, isto é, enquanto um bem que serve para prestar uma utilidade social mediante o seu simples uso, mas também e sobretudo na sua vertente orçamental, enquanto instrumento gerador de receita e também de despesa pública”.

Porém, apesar da importância atribuída ao património imobiliário a CGE apenas reporta, sobre a situação patrimonial, um conjunto de resultados e indicadores relativos à execução do PGPI até ao final do ano, incluindo um quadro⁷ com os valores da alienação de imóveis entre 2008 e 2010 mas, a exemplo dos anos anteriores, não apresenta os mapas contabilísticos acima referidos.

No Parecer sobre a CGE, o Tribunal deve apreciar o inventário e o balanço do património do Estado, bem como as alterações patrimoniais⁸. Quanto às receitas e despesas provenientes dessas alterações, as quais incluem alienações e aquisições de bens imóveis, o Tribunal deve ainda aferir o cumprimento da LEO e demais legislação relativa à administração financeira.

¹ Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

² Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro.

³ Artigo 75.º

⁴ Mapa XXX – balanço e demonstração de resultados do subsector dos serviços integrados e Mapa XXXI – balanço e demonstração de resultados dos serviços e fundos autónomos.

⁵ Artigo 5.º

⁶ Volume I – III. Situação Financeira das Administrações Públicas – III.8. Património Imobiliário Público.

⁷ Volume I – Quadro 126.

⁸ Artigo 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

9.2.1. Execução do Programa de Gestão do Património Imobiliário

A informação que suporta os indicadores e resultados reportados na CGE consta do relatório anual do PGPI¹. O exame desta informação revelou que não é completa nem é fiável, dadas as divergências e inconsistências verificadas, designadamente quanto ao número de imóveis e às entidades ocupantes.

Relativamente à “inventariação” é indicado ser de 15.486 o número de imóveis registados no Sistema de Informação dos Imóveis do Estado² (SIIE) e que esse número corresponde a um aumento de 103% face ao final de 2009. Acrescenta-se ainda que foi superado o objectivo definido no PGPI para o âmbito de cobertura³ (60%) por ter sido obtida “*uma percentagem global de cobertura de 132%, uma vez que o número efectivo de registos no SIIE excede o total de imóveis do universo considerado*”.

Ora, para além de se indicar ter sido excedido o máximo possível de cobertura (100%), cabe sublinhar que o resultado do indicador é invalidado pelo próprio relatório do PCGI quando refere ser “*patente a desconformidade entre o universo de referência apurado através dos planos sectoriais e o número de imóveis efectivamente inseridos na plataforma SIIE, sendo que, em cerca de 50% dos casos, esse número supera o respectivo universo*”. Quanto ao total de imóveis deve referir-se que engloba imóveis com registos incompletos e que o critério para considerar os imóveis com registos completos não inclui todos os elementos definidos no Programa de Inventariação⁴ (PI) 2009-2012 como necessários para assegurar o objectivo de pleno conhecimento dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos (por exemplo, o relatório do PGPI não indica o valor dos imóveis registados). Refere-se ainda que não foi atingido o âmbito de cobertura de 100% determinado, até ao final de 2010, no PI para a inventariação das instalações dos serviços da administração directa e indirecta do Estado.

Na CGE foi também reportado o número de organismos (442) aderentes ao SIIE até ao final de 2010, o aumento (mais 83) verificado face ao final de 2009 e a taxa média de adesão (94%), considerando o universo de referência de organismos cobertos pelo programa de inventariação (437).

Estes dados não se revelaram porém consistentes com os relativos às entidades ocupantes de imóveis que são os relevantes para controlar o cumprimento das obrigações previstas no PGPI e na LOE de 2010, o que afectou materialmente o rigor da informação prestada. Por exemplo, o relatório do PGPI só regista um organismo do Ministério da Justiça aderente ao SIIE quando na informação prestada ao Tribunal por este ministério se identificam 756 entidades ocupantes de imóveis.

Continua, assim, a verificar-se a necessidade de implementar um sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos institutos públicos que integre não só os dados do inventário geral reportados ao final do ano anterior e ao final do próprio ano mas, também, os dados relativos à totalidade das operações realizadas durante o ano e que não se limitam às operações de alienação e de aquisição de bens imóveis⁵. O controlo exercido sobre esse sistema deverá assegurar a fiabilidade e consistência da informação (número e valor de imóveis) que deverá passar a constar dos relatórios anuais sobre o PGPI e da CGE.

¹ Nos termos do PGPI, o membro do Governo responsável pela área das Finanças deve divulgar um relatório da execução do Programa até ao final de Fevereiro de cada ano.

² O SIIE é um sistema desmaterializado de prestação e actualização permanente da informação relativa aos imóveis. Gerido pela DGTF, este sistema foi concebido para a concretização do inventário.

³ Nos termos do PGPI, a entrada em funcionamento do sistema electrónico de reporte de informação e de gestão do património do Estado tem em vista garantir a cobertura integral do âmbito da inventariação até ao final de 2012, através da inventariação de 30% do âmbito da cobertura em 2009, 30% em 2010, 30% em 2011 e 10% em 2012.

⁴ Aprovado pela Portaria n.º 95/2009, de 29 de Janeiro.

⁵ Conforme Recomendação 39 – PCGE/2008.



Quanto ao “regime de utilização”, o princípio da onerosidade é referido na CGE como se tivesse sido aplicado aos imóveis afectos ao MFAP por terem sido inscritos € 11,8 M no OE¹ para o efeito. Porém, verificou-se que:

- ◆ não foi transferida para receita do Estado qualquer verba a título de renda dos imóveis ocupados pelos serviços do MFAP e que grande parte da verba orçamentada foi sendo transferida para outras dotações orçamentais destinadas, designadamente, ao pagamento de indemnizações e a despesas com o pessoal;
- ◆ a Secretaria-Geral do MFAP só transferiu € 0,6 M para o Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP), 9,5%² do valor orçamentado para receitas do FRCP provenientes de rendas de imóveis.

Quanto à “gestão do domínio público” e no que concerne à alteração e actualização do regime de utilização económico-financeira dos bens imóveis do domínio público, a CGE refere que o processo com vista à submissão do necessário instrumento legislativo à Assembleia da República foi iniciado em 2010 e que se prevê a respectiva conclusão para 2011.

Quanto à “programação da ocupação”, o rigor da informação reportada na CGE – segundo a qual teria ocorrido uma redução de 20% da área total dos imóveis ocupados pelos ministérios que remeteram planos de ocupação – encontra-se materialmente afectada por estarem registados 5.008 imóveis (32% do total) pelos ministérios que não remeteram esses planos (1.144 do Ministério da Justiça, 239 do Ministério dos Negócios Estrangeiros e 3.625 do Ministério da Defesa Nacional).

9.2.2. Operações imobiliárias

A informação registada na CGE sobre operações imobiliárias realizadas em 2010 refere-se às receitas obtidas com a alienação de imóveis (€ 348 M) e às despesas pagas com a aquisição, construção, expropriação, conservação e reparação de imóveis (€ 150 M).

A Conta inclui, ainda, um quadro com os valores da alienação de imóveis por ministério³, no período de 2008 a 2010, e outro que compara os valores de execução da venda de bens de investimento em 2010 com os da execução de 2008 e 2009 e com os do OE de 2010⁴. Porém a Conta não apresenta qualquer nota explicativa acerca dos valores registados nem justificação para um conjunto de divergências adiante referidas que afectam, designadamente, a fiabilidade dos Mapas I⁵ e VI⁶.

¹ Para pagamento de rendas ao Estado pelo espaço ocupado por serviços do MFAP foram inscritos € 11.175.818,00 em “Encargos Gerais do Ministério” no orçamento da Secretaria-Geral e € 612.500,00 no orçamento da DGTF.

² No orçamento do FRCP foram inscritas receitas próprias provenientes de rendas de imóveis no valor de € 6.037.438,20. Este valor correspondia a 50% do valor inicialmente proposto para as rendas dos imóveis ocupados pelos serviços do MFAP (a suportar pelo orçamento dos “Encargos Gerais do Ministério”) e a 50% da renda da DGTF a suportar pelo orçamento de funcionamento desta entidade.

³ Quadro 126 – Alienação de Imóveis.

⁴ Quadro 151 – Venda de Bens de Investimento.

⁵ Mapa I – Receita dos Serviços Integrados – por classificação económica.

⁶ Mapa VI – Receitas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação económica.

O facto de a LEO prever que a apresentação dos mapas contabilísticos gerais relativos à situação patrimonial só se torne obrigatória quando todos os serviços a que se referem esses mapas tiverem adoptado o POCP não justifica a falta de informação consolidada e consistente na CGE (em número e valor de imóveis) sobre o inventário do património imobiliário, bem como sobre as correspondentes variações patrimoniais ocorridas durante o ano.

Para testar a fiabilidade da informação constante da CGE solicitou-se à entidade a quem cabe a gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado (DGTF) informação sobre as operações imobiliárias efectuadas em 2010 e sobre as receitas obtidas neste ano mas provenientes de alienações realizadas em anos anteriores. Estes dados foram, por sua vez, reconciliados com a informação registada no Sistema de Gestão de Receitas (SGR), relativamente às alienações dos serviços integrados (SI), e no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO), no que respeita às alienações dos serviços e fundos autónomos (SFA) e às despesas com a aquisição de imóveis dos SI e dos SFA¹.

Do exame à contabilização das operações imobiliárias realizadas em 2010 (cujos resultados são desenvolvidos nos pontos seguintes) conclui-se que a execução das correspondentes receitas e despesas não se encontra reflectida de forma verdadeira e apropriada na CGE. De facto, como se evidencia no Quadro 80, a receita encontra-se subavaliada em € 9 M (para um total de € 348 M) e a despesa com a aquisição de bens de capital em € 13 M (para um total de € 150 M), devido a erros materiais de contabilização por incumprimento de princípios orçamentais, designadamente os da universalidade, da anualidade e da especificação.

Quadro 80 – Erros materiais de contabilização por incumprimento de princípios orçamentais

(em euros)

Princípios	Operações	Valor
Universalidade e Anualidade	O produto da alienação de um imóvel não foi contabilizado como receita e a receita obtida em 2010 com a alienação de quatro imóveis só foi contabilizada em 2011.	8 855 215,20
Receita subavaliada em		8 855 215,20
Especificação	A despesa com a aquisição de 13 parcelas de terreno foi contabilizada como transferência.	12 606 048,00
Despesa com a Aquisição de Bens de Capital subavaliada em		12 606 048,00
Total		21 461 263,20

9.2.2.1. Alienações

O Quadro 81 regista os valores da receita obtida com a alienação de imóveis que foi inscrita na CGE como afecta a SI e a SFA da administração central.

Quadro 81 – Receita com a alienação de imóveis

(em milhões de euros)

Classificação económica	2009			2010		
	SI	SFA	SI + SFA	SI	SFA	SI + SFA
09.01 - Terrenos	1	2	3	3	1	4
09.02 - Habitações	0	8	8	0	2	3
09.03 - Edifícios	183	26	210	252	89	341
Total	184	37	221	255	93	348

Fonte: Mapa I e Mapa VI da CGE de 2009 e da CGE de 2010

¹ Os valores inscritos na CGE são os registados no SGR e no SIGO.



Face a 2009, a receita de alienações cresceu 57,6% (mais € 127 M) em resultado dos correspondentes aumentos das receitas dos SI (€ 71 M ou 38,5%) e dos SFA (€ 56 M ou 153,3%).

Da informação reportada pela DGTF constam dados sobre as modalidades de alienação utilizadas, os correspondentes valores de avaliação, de transação, recebido e contabilizado, bem como os valores da receita consignada àquela direcção-geral bem como a outras entidades. A afectação do produto da alienação ou da oneração de imóveis cabe ao ministro responsável pela área das finanças podendo uma parte daquele montante – até 50%¹ – reverter para o serviço ou organismo ao qual se encontra afecto o imóvel ou para o serviço ou organismo proprietário².

O confronto da informação reportada na CGE (€ 348,1 M) com a prestada pela DGTF (€ 355,4 M) obrigou à desagregação dos dados uma vez que a CGE discrimina a receita por classificação económica e por tipo de entidade destinatária da receita enquanto a DGTF o faz por titular do bem alienado. As divergências globais resultantes deste confronto foram de € 1,1 M nos serviços integrados, € 6,3 M nos SFA e € 7,3 M no total, sendo os valores da CGE inferiores aos da DGTF nos três casos. Através da análise da informação prestada pela DGTF, pelo gestor da tesouraria do Estado (IGCP) e pelos serviços envolvidos foi identificada, por classificação económica, a origem das divergências apuradas em cada uma das rubricas.

Nos SI, a principal divergência respeita à contabilização em 2011, pela Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional (SGMDN), do produto da alienação de um imóvel em 2010, no montante de € 1,3 M. Este valor deveria ter sido registado com a data-valor do seu recebimento – foram registadas operações no SGR de 2010 até 27 de Maio de 2011 – pelo que se verifica um erro material de contabilização por incumprimento dos princípios da universalidade e da anualidade³.

Nos SFA, a divergência global (€ 6,3 M) resulta de alienações cujo produto foi registado na CGE (€ 2,2 M) mas não consta da informação da DGTF⁴ ou não foi registado na CGE mas consta da informação da DGTF (€ 8,5 M).

A falta de comunicação à DGTF de alienações cujas receitas foram registadas na CGE justifica e reforça a reiterada recomendação do Tribunal para que seja a entidade administradora destas receitas a assumir a responsabilidade pela sua contabilização. É evidente, mais uma vez, que a DGTF, no actual modelo e não obstante as competências que lhe estão legalmente atribuídas, não controla a contabilização da receita de alienação de imóveis. Desta situação decorre ainda que a informação prestada pelo Governo à Assembleia da República⁵ não é completa nem fidedigna⁶.

¹ Nos termos dos artigos 3.º e 4.º da LOE para 2010 que admitem a fixação de percentagens diferentes para o património afecto aos Ministérios da Administração Interna, Defesa Nacional, Economia e Inovação, Justiça e Saúde e à Casa Pia de Lisboa, IP. O remanescente do produto da alienação ou da oneração de imóveis constitui receita do Estado.

² Nestes termos e a título exemplificativo, parte do produto da alienação de imóveis do Estado (serviços integrados) pode reverter para os serviços ou fundos autónomos aos quais esses imóveis estejam afectos.

³ Nos termos do artigo 5.º da LEO, o OE compreende todas as receitas e despesas dos serviços da administração central (universalidade). Por sua vez, o artigo 4.º da LEO determina que os orçamentos dos organismos do sector público administrativo são anuais e o ano económico coincide com o ano civil, sem prejuízo da possibilidade de existir um período complementar de execução orçamental (anualidade).

⁴ Trata-se de operações cujos processos não foram conduzidos pela DGTF.

⁵ Nos termos do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

⁶ O relatório enviado pelo Governo à Assembleia da República para reporte das operações imobiliárias realizadas em 2010 teve por base a informação disponibilizada pela DGTF.

Identificam-se, de seguida, as principais operações que, constando da informação da DGTF, não foram registadas na CGE como receita de 2010.

A Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC) só veio a registar como receita em 2011 a verba que lhe foi afectada (€ 0,5 M) pela alienação de um imóvel em 2010, pelo que se verifica um erro material de contabilização por incumprimento dos princípios da universalidade e da anualidade.

O Instituto Camões, IP (IC) só veio a registar como receita em 2011 a verba que lhe foi afectada (€ 1,2 M) pela alienação de um imóvel em 2010, tendo referido que não contabilizara o valor recebido como receita de 2010 porque o prazo previsto no Decreto-Lei de Execução Orçamental¹ para o efeito era “(...) coincidente com a realização de uma multiplicidade de tarefas inadiáveis bem como devido a perturbações decorrentes da utilização do Sistema de Gestão de Recursos Financeiros em modo partilhado (GERFIP)”. Como o produto da alienação em causa foi obtido em 2010 não se tratava de uma situação enquadrável no referido prazo mas de um valor a registar com a data-valor do seu recebimento, pelo que se verifica um erro material de contabilização por incumprimento dos princípios da universalidade e da anualidade.

A Administração do Porto de Lisboa, SA (APL) não contabilizou a receita que lhe foi afectada (€ 1,7 M) pela alienação de um imóvel, pelo facto de, não sendo uma entidade integrada na administração central mas no sector empresarial do Estado, não ter acesso aos sistemas de contabilização de receitas na CGE. Assim, o valor em causa, apesar de resultar da alienação de um imóvel do Estado, não se encontra relevado na CGE, verificando-se um erro material de contabilização por incumprimento dos princípios da universalidade e da anualidade.

Para assegurar que a CGE releva todas as receitas provenientes da alienação de património imobiliário do Estado, a contabilização de receitas afectadas a entidades não integradas na administração central deverá ser efectuada pela DGTF no SGR.

Em contraditório a DGTF refere que já contabiliza a receita proveniente de alienações do património imobiliário à excepção da “(...) receita a transferir para outros serviços integrados, autónomos e entidades não integradas na administração central”.

Na qualidade de entidade administradora das receitas provenientes da alienação de imóveis do Estado compete à DGTF, nos termos legais, a contabilização adequada dessas receitas. Os erros detectados decorrem de situações em que a DGTF se limitou a transferir verbas afectadas a outros organismos sem assegurar a sua contabilização como receitas do Estado no exercício correspondente.

O Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, IP (ICNB) não contabilizou como receita de 2010 a verba que lhe foi afectada (€ 4,2 M) pela alienação de um imóvel do qual era proprietário tendo referido que o facto se devia à possibilidade de ter de devolver parte do valor recebido (€ 0,8 M) à entidade adquirente caso o arrendatário exercesse o direito de preferência que lhe assistia sobre a parte que ocupava até 30 de Setembro de 2011. Ora, esta possibilidade não justifica a falta de contabilização do valor recebido uma vez que, a concretizar-se, o ICNB iria reembolsar a entidade adquirente, neste caso a ESTAMO², SA, do exacto valor recebido do actual arrendatário.

¹ O n.º 6 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho, prevê que “(...) a cobrança de receitas originadas ou autorizadas até 31 de Dezembro de 2010 pode ser realizada até 19 de Janeiro de 2011, relevando para efeitos da execução orçamental de 2010”.

² Segundo os seus estatutos, a ESTAMO – Participações Imobiliárias, SA, é uma sociedade de capitais exclusivamente públicos que tem por objectivo a aquisição de património imobiliário nomeadamente ao Estado e a sua alienação directa ou após o desenvolvimento de acções de promoção e valorização imobiliária bem como proporcionar ao Estado e outros entes públicos soluções para a reinstalação de serviços em condições adequadas, mediante arrendamento.



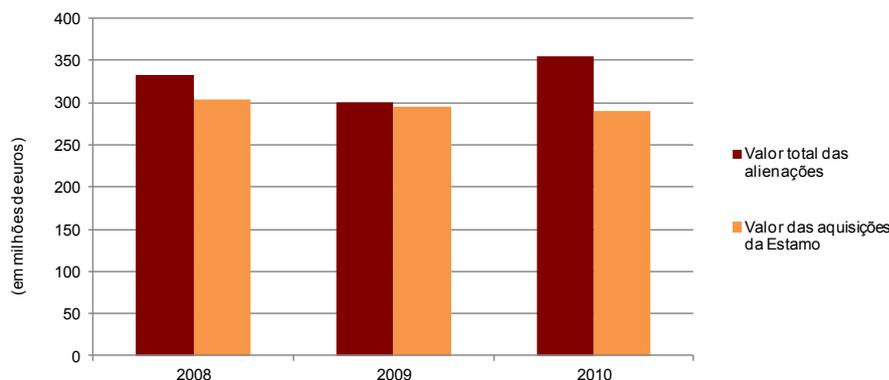
O ICNB só contabilizou a receita em Outubro de 2011, pelo que em 2010 se verifica um erro material de contabilização por incumprimento dos princípios da universalidade e da anualidade.

A formalização de alienações à ESTAMO com pagamento integral do valor acordado no momento da assinatura dos Contratos de Promessa de Compra e Venda (CPCV) resulta do facto de os imóveis não reunirem, nessa data, os requisitos necessários para a emissão dos títulos definitivos, designadamente por não terem a sua situação registral ou matricial regularizada¹.

Este procedimento não só tem originado um significativo desfasamento entre a data de celebração do CPCV e a concretização do negócio definitivo como já levou, em anos anteriores, à anulação de contratos e, num caso, à devolução dos valores recebidos. Para além disso, os contratos em causa estabelecem a obrigação do Estado compensar financeiramente a sociedade adquirente pelo período que decorrer entre a data fixada para a transmissão da propriedade e a data em que a mesma venha efectivamente a ocorrer com a emissão do título definitivo.

Esta situação é particularmente relevante porque, à semelhança do que tem sucedido nos últimos anos, na maioria das alienações a entidade adquirente é a ESTAMO. Em 2010, a ESTAMO adquiriu 92,7% dos imóveis alienados pelo Estado e institutos públicos, por 81,7% do valor total obtido.

Gráfico 24 – Peso das aquisições da Estamo nas alienações de bens imóveis do Estado



9.2.2.2. Aquisições

O Quadro 82 regista os valores da despesa com a aquisição, construção, expropriação, conservação e reparação de imóveis² que foi inscrita na CGE como afecta a SI e SFA da administração central.

¹ Como se concluiu na Auditoria à execução do Programme de Inventariação – Relatório n.º 38/2010-2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

² 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) os valores da rubrica 07.01.00 – Aquisição de Bens de Capital – Investimentos, não só respeitam a aquisições efectivas de imóveis mas também a expropriações, a grandes reparações onde se incluem os encargos com conservação e reparação e também os resultantes de construção de imóveis.

Quadro 82 – Despesa com a aquisição de bens de capital

(em milhões de euros)

Classificação económica	2009			2010		
	SI	SFA	SI + SFA	SI	SFA	SI + SFA
09.01 - Terrenos	1	0	1	2	1	3
09.02 - Habitações	0	5	5	0	3	3
09.03 - Edifícios	63	138	201	27	118	145
Total	64	142	206	29	121	150

Fonte: Mapa I e Mapa VI da CGE de 2009 e da CGE de 2010.

Face a 2009, a despesa com imóveis apresentada na CGE registou um decréscimo de 27,2% (menos € 56 M), em resultado das reduções verificadas nas despesas dos serviços integrados (€ 35 M ou 55,0%) e dos serviços e fundos autónomos (€ 21 M ou 14,8%).

Do confronto dos dados da CGE sobre a aquisição de imóveis com os fornecidos pela DGTF apurou-se uma divergência de € 13 M resultante da errada classificação com que a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP (ARSLVT) registou despesa com a aquisição de terrenos¹.

Segundo os dados da DGTF, a ARSLVT procedeu à aquisição, para o Estado, de 13 parcelas de terreno da Câmara Municipal de Lisboa, no valor global de € 13 M, destinadas à construção do “Hospital de Lisboa Oriental”. A contabilização desta operação como transferência impediu que o investimento fosse relevado como tal na CGE verificando-se um erro material de contabilização por incumprimento do princípio da especificação².

¹ A despesa foi classificada na rubrica 08.05.01 – Transferências de Capital – Administração Local – Continente, quando devia ter sido contabilizada na rubrica 07.01.01 – Aquisição de bens de capital – Investimentos – Terrenos.

² Nos termos do artigo 8.º da LEO as receitas previstas devem ser suficientemente especificadas de acordo com uma classificação económica e as despesas são fixadas de acordo com uma classificação orgânica, económica e funcional.



Tribunal de Contas

|||
10. Operações de Tesouraria





10. OPERAÇÕES DE TESOURARIA

No Parecer sobre a CGE, o Tribunal deve apreciar a actividade financeira no domínio da tesouraria do Estado, designadamente a movimentação de fundos por operações de tesouraria, discriminados por tipos de operações, bem como examinar o cumprimento da LEO e demais legislação relativa à administração financeira¹.

O regime da tesouraria do Estado² (RTE) estabelece que:

- ◆ a actividade da tesouraria do Estado compreende a movimentação de fundos públicos em execução do OE e por operações específicas do Tesouro (OET) sendo esses movimentos, “designados, em geral, por operações de tesouraria”, geridos globalmente e registados na contabilidade do Tesouro (CT) pelo IGCP^{3 4};
- ◆ a detenção e a movimentação de fundos por serviços da administração central processa-se através de contas do Tesouro (unidade de tesouraria)⁵.

A LEO refere os princípios a que se encontra sujeita a execução do OE, entre os quais se encontram o da universalidade e o da especificação. Este último concretiza-se pela aplicação dos códigos de classificação das receitas e despesas públicas⁶, os quais elencam, *inter alia*, os diversos tipos de operações extra-orçamentais. A aplicação dos referidos códigos é, pois, extensiva à totalidade dos fluxos financeiros movimentados por todos os serviços da administração central e obriga ao registo, em operações extra-orçamentais, dos fluxos financeiros que não sejam receitas ou despesas orçamentais.

A CGE de 2010⁷ refere que a “*actividade da tesouraria do Estado é um importante instrumento de suporte à gestão dos fundos públicos e à optimização da gestão da liquidez. O progressivo aumento da eficiência nesta actividade permitirá uma redução de custos por parte do Estado tendo em conta o diferente perfil de execução das despesas e receitas orçamentais. A Unidade de Tesouraria do Estado assume, desta forma, um papel muito relevante na optimização da gestão dos recursos financeiros disponíveis*”.

Porém, em contraste com a importância atribuída à actividade da tesouraria do Estado, o relatório da CGE limita-se a indicar os valores dos depósitos e aplicações⁸, no Tesouro, dos serviços e fundos autónomos (SFA) e das entidades do sector público empresarial, no final de 2008, 2009 e 2010, “os quais têm rondado os 7.000 Milhões de euros” para sublinhar terem sido atingidos, entretanto, “índices de centralização de fundos públicos na tesouraria do Estado superiores a 90%”.

¹ Artigo 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

³ Excepto os relativos à segurança social que dispõem de uma tesouraria única, nos termos do n.º 5 do artigo 1.º do RTE.

⁴ Artigo 1.º

⁵ Artigo 2.º

⁶ Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

⁷ Volume I – III. Situação Financeira das Administrações Públicas – III.4 Tesouraria do Estado.

⁸ Volume I – Quadro 113.

10.1. Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado

Nos termos da LEO, para além de mapas contabilísticos gerais referentes à execução orçamental, situação de tesouraria e situação patrimonial, a CGE deve compreender a conta dos fluxos financeiros do Estado (CFFE)¹.

Ora, a CFFE assume especial importância enquanto se mantiver a falta de elaboração dos balanços e demonstrações de resultados dos serviços integrados e dos SFA da administração central² visto que deveria comportar a totalidade dos fundos movimentados pelos serviços da administração central fazendo a necessária distinção entre a execução orçamental e a restante movimentação de fundos, a relevar como operações extra-orçamentais. A CFFE deveria também distinguir por subsector, entre receitas e despesas efectivas e não efectivas, permitindo apurar os respectivos resultados efectivos.

Na verdade só deveriam ficar relevados em OET os fundos movimentados pelo IGCP no exercício da função de gestor da tesouraria³ e por entidades não pertencentes à administração central (segurança social, administração regional e local, sector empresarial do Estado, união europeia e outras).

Assim construída, a CFFE seria um elemento de controlo fundamental para aferir da consistência dos valores inscritos nos mapas referentes à execução orçamental e à situação de tesouraria.

Porém, a exemplo do sucedido em exercícios anteriores, a CGE de 2010 apenas compreende a conta dos fluxos financeiros dos serviços integrados do Estado⁴ (CFFSIE) e esta encontra-se afectada por duas sérias limitações que a impedem de ser uma verdadeira CFFE. A primeira decorre das dispensas (legalmente previstas entretanto) e dos incumprimentos do princípio da unidade de tesouraria determinado pelo RTE. A segunda decorre da indevida inclusão em OET de uma parte dos fluxos financeiros dos serviços integrados e da totalidade dos fluxos financeiros dos SFA.

O quadro seguinte foi elaborado com base na CFFSIE apresentada nas CGE de 2008 a 2010, à qual foram acrescentadas linhas sem valores relativas às receitas e despesas dos SFA, pondo em relevo a informação que falta discriminar para o referido mapa poder ser tomado como a CFFE a que se refere a LEO.

¹ Artigo 75.º, n.º 1.

² O n.º 6 do artigo 75.º da LEO dispõe que a apresentação dos referidos mapas apenas será obrigatória quando todos os serviços integrados e SFA tiverem adoptado o POCP.

³ Nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho, a gestão da tesouraria do Estado é exercida desde 1 de Setembro de 2007 pelo IGCP que sucedeu à DGTF nas atribuições relativas a essa gestão, bem como nos contratos vigentes e em todos os procedimentos pendentes relativos a tais atribuições.

⁴ Volume I – Mapas Contabilísticos Gerais – Mapa XXXIII.



Quadro 83 – Conta dos Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado

(em milhões de euros)

Referência	Designação	2008	2009	2010
1	Saldo Inicial	2.389	2.763	1.590
2	RSI – Receita Efectiva	40.856	34.826	37.110
3	RSI – Receita Não Efectiva (Empréstimos)	91.987	87.937	131.802
4	RSI – Operações Extra-Orçamentais	1.224	6.228	2.850
5 = 2 + 3 + 4	RSI – Entrada Total	134.067	128.991	171.761
6	RSFA – Receita Efectiva			
7	RSFA – Receita Não Efectiva			
8	RSFA – Operações Extra-Orçamentais			
9 = 6 + 7 + 8	RSFA – Entrada Total			
10	OET – Entrada Total	464.530	446.308	595.481
11 = 1 + 5 + 9 + 10	Entrada	600.987	578.061	768.832
12	DSI – Despesa Efectiva	46.572	50.600	54.984
13	DSI – Despesa Não Efectiva (Empréstimos)	86.272	72.163	113.927
14	DSI – Operações Extra-Orçamentais	1.224	6.228	2.850
15 = 12 + 13 + 14	DSI – Saída Total	134.067	128.991	171.761
16	DSFA – Despesa Efectiva			
17	DSFA – Despesa Não Efectiva			
18	DSFA – Operações Extra-Orçamentais			
19 = 16 + 17 + 18	DSFA – Saída Total			
20	OET – Saída Total	464.157	447.481	594.433
21	Saldo Final	2.763	1.590	2.638
22 = 15 + 19 + 20 + 21	Saída	600.987	578.061	768.832
23 = 2 – 12	Resultado Efectivo dos SI	-5.715	-15.774	-17.875
24 = 6 – 16	Resultado Efectivo dos SFA			

Fonte: CGE – Mapas Contabilísticos Gerais – Mapa XXXIII.

Do quadro resulta que o mapa apresentado na CGE é, na realidade, mais abrangente do que a CFFSIE pois inclui em OET fluxos financeiros movimentados por SFA e por entidades não pertencentes à administração central. Na verdade, trata-se da conta dos fluxos financeiros na tesouraria do Estado (CFFTE) faltando-lhe, para constituir a aludida CFFE:

- ♦ os fluxos financeiros movimentados por serviços integrados e por SFA fora da tesouraria do Estado;
- ♦ a discriminação dos fluxos financeiros dos serviços integrados (SI) e dos SFA incluídos em OET como receitas (RSI e RSFA) e despesas (DSI e DSFA) desses serviços.

Salienta-se que estas omissões não são conformes com o princípio da unidade de tesouraria e com os princípios orçamentais da universalidade e da especificação e têm sido factores importantes para as reservas que o Tribunal de Contas tem vindo a colocar no Parecer sobre a CGE, no âmbito das operações de tesouraria e da execução orçamental.

Acresce que a CGE de 2010 não integra, como deveria, o balanço da tesouraria previsto nas normas contabilísticas das operações de tesouraria¹.

¹ Na Parte V, n.º 1, das normas aprovadas pela Portaria n.º 994/99, de 5 de Novembro (cfr. artigo 40.º, n.º 2, do RTE).

Com base nos balanços da tesouraria remetidos ao Tribunal e em informação complementar sobre os organismos titulares das contas de devedores e credores do Tesouro foi elaborado o quadro seguinte:

Quadro 84 – Balanço da Tesouraria do Estado

(em milhões de euros)

Referência	Designação	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010
1 = Soma de 2 a 6	Disponibilidades e Aplicações	2.763	1.590	2.638
2	Depósitos no Banco de Portugal	0	2	1
3	Outros Depósitos no País	579	585	357
4	Depósitos no Estrangeiro	21	18	21
5	Caixas do Tesouro	716	100	376
6	Aplicações	1.447	884	1.884
7 = Soma de 8 a 11	Terceiros	2.662	3.639	2.264
8	Devedores – IGCP – Antecipação de Fundos	833	1.140	1.545
9	Devedores – IGCP – Antecipação de Empréstimos no PC	1.211	2.402	688
10	Devedores – IGCP – Antecipação de Receita no PC	618	96	17
11	Devedores – SAC – Valores a regularizar			14
12 = 1 + 7	Activo	5.425	5.228	4.902
13 = Soma de 14 a 18	Terceiros	5.418	5.225	4.898
14	Credores – SAC – Regiões Autónomas	75	73	97
15	Credores – SAC – Autarquias	247	244	266
16	Outros Devedores e Credores – SAC	4.097	4.059	3.881
17	Credores – União Europeia	290	240	163
18	Outros Credores	709	609	490
19	Resultados de Operações Financeiras	7	3	4
20 = 13 + 19	Passivo	5.425	5.228	4.902

Fonte: IGCP

O quadro mostra que:

- ◆ os saldos credores dos serviços da administração central (SAC) excedem os € 4.000 M;
- ◆ as disponibilidades e aplicações do Tesouro variam entre um e dois terços dos referidos saldos credores devido, sobretudo, à antecipação de fundos a financiar pelo orçamento da União Europeia a favor de beneficiários nacionais mas, também, à antecipação de empréstimos e de receitas efectivas obtidos no período complementar (PC)¹.

A dimensão dos saldos credores dos serviços da administração central evidencia a necessidade de relevar a totalidade dos fluxos financeiros desses serviços nos respectivos sistemas de contabilização orçamental, cumprindo o princípio da universalidade e sujeitando todos os fundos movimentados ao princípio da especificação e ao conseqüente controlo e responsabilização (por exemplo, pela indevida inclusão de receitas ou despesas orçamentais em operações extra-orçamentais).

Como mostra o quadro anterior, no final de 2010 os saldos devedores resultantes da antecipação de fundos a financiar pelo orçamento da União Europeia atingiram os € 1.545 M, quase duplicando as antecipações por regularizar no final de 2008.

¹ Tal como em anos anteriores, o DLEO admite um PC para 2010 ao prever no n.º 6 do artigo 11.º que “(...) a cobrança de receitas originadas ou autorizadas até 31 de Dezembro de 2010 pode ser realizada até 19 de Janeiro de 2011, relevando para efeitos da execução orçamental de 2010”.



Nos termos do RTE, as OET que estão na origem dos referidos saldos devem ser regularizadas até ao final do período complementar da execução orçamental relativa à arrecadação das receitas do respectivo ano económico, da entidade beneficiária da antecipação¹.

As sucessivas LOE têm adiado a regularização das referidas OET devido à norma do RTE² que permite a regularização, para além do final do período complementar do ano económico a que respeitam, das OET destinadas a situações que tenham consagração nas LOE. Porém, para além de esta situação contrariar o princípio da substância sobre a forma a que o registo das OET está obrigado³ sublinha-se, de novo, 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 o disposto no RTE mas, também, os princípios da anualidade e da universalidade consagrados na LEO.

Em contraditório, o IGCP refere sobre os fluxos financeiros na tesouraria do Estado que “*De acordo com o artigo 35.º do RTE, entendemos que a Contabilidade do Tesouro deverá evidenciar as entradas e saídas de fundos na tesouraria do Estado e relevar os saldos nela existentes. Por outro lado, a Contabilidade do Tesouro constitui um instrumento de suporte à gestão e controlo da tesouraria do Estado. Neste sentido, parece-nos que os fundos movimentados por serviços da administração central fora da tesouraria do Estado não deverão ser objecto de relevação na contabilidade do Tesouro uma vez que, inclusivamente, não constituem disponibilidades ao alcance da própria gestão da tesouraria do Estado. Acresce a este fundamento, o desconhecimento, por parte do IGCP, dos fundos que são movimentados fora da tesouraria do Estado.*”

As normas do RTE que definem o âmbito de intervenção (artigo 1.º) e a unidade de tesouraria (artigo 2.º) obrigam à relevação, na contabilidade do Tesouro, dos fundos movimentados pelos serviços da administração central. Porém, por dispensa ou por incumprimento dessas normas, parte da referida movimentação é efectuada fora da tesouraria do Estado e, conseqüentemente, não é relevada na contabilidade do Tesouro. Ora, o que o Tribunal recomenda é que sejam tomadas as medidas necessárias para assegurar a inclusão na tesouraria do Estado – e a correspondente relevação na contabilidade do Tesouro – da totalidade da movimentação de fundos efectuada por serviços da administração central.

Por sua vez, o desconhecimento, por parte do IGCP, dos fundos que são movimentados fora da tesouraria do Estado não é consentâneo com a divulgação, pelo IGCP, de percentagens crescentes de cumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado⁴.

¹ Artigo 32.º, n.º 1, alínea b), do RTE.

² Artigo 30.º, n.º 1, alínea e), do RTE.

³ Parte I, n.º 2.4, das normas contabilísticas das operações de tesouraria.

⁴ Sítio do IGCP na Internet – Publicações – Relatório Anual de Gestão da Tesouraria do Estado e da Dívida Pública – 2010 – Tesouraria do Estado – último parágrafo da página 75 e Gráfico 53.

10.2. Unidade da Tesouraria do Estado

A unidade da tesouraria do Estado (UTE) prevista pelo RTE¹ tem sido desenvolvida pelas sucessivas LOE e respectivos decretos-lei de execução orçamental (DLEO) e consta do regime jurídico das instituições de ensino superior (IES) em face do regime específico aplicável a estes serviços². Nos termos desses diplomas legais, os serviços integrados e os SFA da administração central e as entidades não financeiras do sector empresarial do Estado (SEE) devem centralizar e manter os fundos públicos no Tesouro, de modo a permitir uma rigorosa execução orçamental e a gestão integrada da tesouraria e da dívida pública³.

O incumprimento da UTE constitui fundamento para a retenção das transferências, a recusa das antecipações de duodécimos e a demissão dos gestores públicos⁴. Além disso, os rendimentos auferidos pelos organismos sujeitos à UTE por aplicações indevidas fora do Tesouro revertem para o Estado⁵.

O DLEO para 2010 prevê que a avaliação do cumprimento da UTE pelos SFA seja realizada pela DGO, em articulação com o IGCP. Em relação aos restantes organismos sujeitos à UTE não se encontra prevista essa avaliação específica e não são desenvolvidos procedimentos regulares de controlo nem são feitas apropriadas avaliações na matéria.

A apreciação do cumprimento da UTE pela auditoria incidiu sobre o exame dos sistemas de informação das entidades do Ministério das Finanças responsáveis pelo controlo e pela gestão da tesouraria e, em especial, sobre a avaliação realizada pela DGO ao respectivo cumprimento pelos SFA.

10.2.1. Fundos detidos por SFA no final de 2010

O quadro seguinte reflecte a situação global das disponibilidades e aplicações de 201 SFA (incluindo 82 IES) no final de 2010, conforme informação prestada pela DGO que também refere a exclusão de 19 SFA (incluindo 7 IES) por falta de dados completos ou fiáveis.

Quadro 85 – Fundos detidos por SFA em 31/12/2010

(em milhões de euros)

Fundos	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% no Tesouro
Disponibilidades	1.958	447	2.405	81,4
Aplicações	4.152	133	4.286	96,9
Total	6.110	580	6.691	91,3

Fonte: DGO.

¹ Artigo 2.º – Unidade de tesouraria.

² Em 2010, para além do RTE, da LOE, do DLEO e do regime jurídico das IES aprovado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, há ainda que considerar a Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, que alterou a LOE e alargou o âmbito de aplicação da UTE às entidades não financeiras do sector empresarial do Estado.

³ A gestão integrada da tesouraria do Estado e da dívida pública encontra-se cometida ao IGCP desde 2007.

⁴ Artigo 63.º, n.º 3 da LOE e artigos 27.º, n.º 3 e 60.º, n.º 1 do DLEO.

⁵ Artigo 63.º, n.º 6 da LOE e artigo 27.º, n.º 1 do DLEO.



Segundo os dados da DGO os 201 SFA tinham 91,3% dos seus fundos depositados no Tesouro.

A DGO apurou, também, os fundos indevidamente detidos fora do Tesouro em 31/12/2010 (€ 196 M), os juros auferidos em incumprimento da UTE (€ 2 M) e que apenas 0,1% dos juros nesta situação foram entregues ao Estado.

A CGE¹, com base nos fundos depositados e aplicados no Tesouro por SFA e entidades do SEE no final de 2007, 2008 e 2009, refere que a centralização de fundos públicos na tesouraria do Estado é superior a 90% e especifica que *“nos últimos anos, tem-se assistido à estabilização dos valores à ordem e aplicações dessas instituições, no IGCP, os quais têm rondado os 7.000 Milhões de euros”*.

Porém, o referido resultado não está sustentado porque só se reporta à situação no final do ano, não apura a *“média mensal dos saldos diários”* exigida pela norma de execução orçamental², não especifica os montantes que se encontram depositados fora do Tesouro e não é relativo a todos os organismos sujeitos à UTE, designadamente por não incluir os serviços integrados e por falta de dados completos ou fiáveis de outros organismos.

10.2.2. Sistema de informação da DGO

Para controlo do cumprimento da UTE, os SFA estão legalmente obrigados a enviar mensalmente à DGO a informação sobre a média mensal dos saldos diários dos depósitos e aplicações no Tesouro e o montante das receitas próprias arrecadadas. Estes serviços podem deter fundos fora do Tesouro desde que a *“a média mensal dos saldos diários das respectivas contas bancárias e de outras aplicações”* não ultrapasse *“5% das receitas próprias arrecadadas no ano anterior”*³.

A informação sobre os fundos detidos pelos SFA no Tesouro é também enviada à DGO pelo IGCP. Contudo, a informação sobre os fundos detidos pelos SFA fora do Tesouro e o montante das receitas próprias é apenas comunicada à DGO pelos próprios serviços e estes só indicam os saldos das contas em instituições de crédito (IC) no final de cada mês.

Considerando os critérios definidos no DLEO e que os SFA apenas comunicam os saldos no final do mês, constata-se que os elementos utilizados pela DGO são insuficientes para determinar a *“média mensal dos saldos diários”* das contas fora do Tesouro e, assim, verificar se observam o limite máximo de *“5% das receitas próprias arrecadadas no ano anterior”* conforme previsto na lei⁴.

Do exame realizado verificou-se que a informação da DGO sobre as disponibilidades e aplicações fora do Tesouro não foi prestada tempestivamente e de forma fiável por todos os SFA⁵ e que a DGO não dispõe de elementos que lhe permitam confirmar esses dados ou suprir as omissões sobre os fundos fora do Tesouro, designadamente pela circularização desses valores junto das instituições de crédito.

¹ Volume I – III. Situação Financeira das Administrações Públicas – III.4. Tesouraria do Estado – III.4.6.

² Artigo 27.º do DLEO.

³ Artigos 27.º e 60.º, n.º 1, do DLEO.

⁴ A DGO reconhece não obter dos SFA a informação legalmente prevista, por não dispor de meios técnicos para proceder ao respectivo tratamento.

⁵ Não foram incluídos na avaliação: o Instituto Tecnológico e Nuclear e a UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, que não prestaram informação sobre os saldos fora do Tesouro, 8 SFA criados em 2010, 2 entidades que passaram a SFA e 7 SFA com a natureza de IES.

10.2.3. Cumprimento da UTE por SFA

A DGO, não dispondo de informação para aplicar os critérios previstos na norma de execução orçamental que determina o cálculo da “*média mensal dos saldos diários*”, apurou para cada SFA¹:

- ◆ a proporção dos fundos depositados no Tesouro face ao total das suas disponibilidades e aplicações, como “*grau de cumprimento*” da UTE;
- ◆ o remanescente dos fundos detidos fora do Tesouro relativamente a 5% da receita própria arrecadada em 2009, como “*valor em excesso nas IC*”.

O quadro seguinte agrega, por ministério, os dados de 119 SFA e o respectivo “*grau de cumprimento*”:

Quadro 86 – Grau de cumprimento da UTE por SFA em 31/12/2010

(em milhares de euros)

Ministério	Disponibilidades e aplicações financeiras			Grau de cumprimento (%)
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	
Encargos Gerais do Estado	54.660	1.429	56.089	97,5
Presidência do Conselho de Ministros	22.159	266	22.426	98,8
Ministério dos Negócios Estrangeiros	26.163	0	26.163	100,0
Ministério das Finanças e da Administração Pública	1.971.719	311.178	2.282.897	86,4
Ministério da Defesa Nacional	13.297	3.740	17.037	78,1
Ministério da Administração Interna	43.102	146	43.248	99,7
Ministério da Justiça	853.193	7.228	860.421	99,2
Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento	1.554.466	29.130	1.583.597	98,2
Min. das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	129.758	121.493	251.251	51,6
Min. da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	314.913	2.721	317.634	99,1
Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território	129.382	893	130.276	99,3
Ministério do Trabalho e Solidariedade Social	179.014	41	179.055	100,0
Ministério da Saúde	541.388	19.421	560.809	96,5
Ministério da Educação	13.099	881	13.980	93,7
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	53.872	1.061	54.934	98,1
Ministério da Cultura	6.162	314	6.476	95,1
Total	5.906.349	499.943	6.406.292	92,2

Fonte: DGO.

A DGO considerou cumpridores os SFA com “*grau de cumprimento*” igual ou superior a 95% ou cujo saldo final fora do Tesouro não excedesse “*5% das receitas próprias arrecadada no ano anterior*”².

O Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações apresenta o menor “*grau de cumprimento*” devido à situação específica do ICP-ANACOM, como evidencia o quadro seguinte que indica, por ordem decrescente, os SFA com “*valores em excesso nas IC*” (fora do Tesouro):

¹ Apenas para SFA sem a natureza de IES porque estas encontram-se sujeitas à UTE nos termos do regime especial definido na Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.

² A DGO não considerou irregulares as situações com valores “em excesso” inferiores a € 1 m.



Luc
Dr.
Thomson
A

Quadro 87 – SFA com valores em excesso fora do Tesouro em 31/12/2010

(em milhares de euros)

Organismos	No Tesouro	Fora do Tesouro	5% Receitas próprias	Em excesso fora do Tesouro
ICP - Autoridade Nacional das Comunicações	12.428	119.224	8.417	110.807
Caixa Geral de Aposentações	0	277.470	205.033	72.437
Comissão do Mercado de Valores Mobiliários	27.542	12.023	1.157	10.866
Escola Portuguesa de Moçambique	71	870	124	746
Presidência da República	12	434	12	422
Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos	3.365	913	608	305
Manutenção Militar	194	2.166	1.988	178
Serviços Sociais da Administração Pública	2.376	934	809	125
Instituto da Cons. da Natureza e da Biodiversidade	12.683	168	105	63
Total	58.671	414.202	218.253	195.949

Fonte: DGO.

A manutenção de elevados montantes fora do Tesouro por alguns SFA tem sido recorrente, com especial relevância para o ICP-ANACOM que, em 31/12/2010, detinha € 119 M fora do Tesouro, dos quais € 111 M em excesso. A DGO considera este SFA em situação de incumprimento da UTE mas alega não poder aplicar as sanções de “retenção das transferências e de recusa das antecipações de duodécimos” porque o ICP-ANACOM não recebe transferências do OE.

A Caixa Geral de Aposentações (CGA) também detém valores em excesso fora do Tesouro (€ 72 M). Porém, a DGO não considera este SFA incumpridor da UTE por, no seu entender, estar abrangido pelo despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 27/09/2002, que equiparou a CGA “às instituições de segurança social, excepcionadas da aplicação do princípio da UTE”. Salienta-se que em 2010 a dispensa do cumprimento da UTE só foi prevista no DLEO para “os casos excepcionais devidamente autorizados por despacho do membro do governo responsável pela área das finanças, após parecer do IGCP”¹.

Relativamente aos valores em excesso (€ 11 M) da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), esta entidade reguladora alega que os fundos detidos em instituições de crédito são constituídos por “Obrigações do Tesouro”. Salienta-se que esta situação contraria o regime da UTE e que o próprio IGCP² disponibiliza Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC) para os organismos realizarem aplicações financeiras.

Em contraditório, o IGCP considera não existir “incumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado por parte da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, pelo facto de ter fundos aplicados em “Obrigações do Tesouro”, uma vez que se entende que qualquer aplicação em instrumentos de Dívida Pública é consolidável em termos de “contas nacionais”.

Ora, os normativos legais apenas prevêem que os SFA realizem aplicações financeiras em CEDIC disponibilizados pelo IGCP. Salienta-se que a DGO, a quem compete a avaliação do cumprimento da UTE e a aplicação das respectivas sanções, considerou a CMVM em situação de incumprimento.

Na sequência dos critérios por si definidos, a DGO considerou que os SFA identificados no quadro detinham valores em excesso fora do Tesouro.

¹ Artigo 27.º, n.º 4, do DLEO para 2010.

² Artigo 63.º, n.º 1, da LOE.

Porém, pelos motivos referidos, os valores não foram apurados com base na “*média mensal dos saldos diários*” das respectivas contas¹, de acordo com o critério legal.

Por sua vez, o critério legal, ao considerar as “*receitas próprias arrecadadas em 2009*” como um dos elementos de avaliação, não é aplicável a novos SFA, pelo que a DGO não procedeu à avaliação dos serviços criados em 2010.

Em relação aos SFA que integram o Serviço Nacional de Saúde, a DGO não obteve dados sobre o valor das respectivas receitas próprias devido, segundo invoca, a limitações do sistema de informação desses serviços que não disponibiliza os elementos de forma eficiente e rigorosa².

Sem prejuízo dessas limitações e da subsequente impossibilidade de determinar os valores depositados em IC para além do limite legal, a informação da DGO identifica montantes detidos fora do Tesouro em 31/12/2010, pelas Administrações Regionais de Saúde do Centro (€ 7 M), do Norte (€ 5 M) e de Lisboa e Vale do Tejo (€ 3 M), sem tomar posição clara e sem esclarecer se se trata, ou não, de situações de incumprimento da UTE.

As limitações do modelo de controlo da UTE são reconhecidas pela DGO, a qual invoca ainda que as insuficiências do seu sistema de informação a impedem de apurar a “*média mensal dos saldos diários*” das contas detidas fora do Tesouro pelos SFA.

Salienta-se que o rigoroso conhecimento pela DGO da situação de cada SFA em relação ao cumprimento da UTE é, também, necessário para dar sequência aos pedidos efectuados por esses serviços, os quais só podem emitir pedidos de libertação de créditos ou de solicitações de transferências de fundos após terem sido esgotadas as verbas provenientes de receitas próprias e/ou de disponibilidades de tesouraria por si geradas, incluindo saldos de gerência transitados e autorizados³.

Contrariamente ao DLEO para 2010, o DLEO para 2011 não prevê a possibilidade de os SFA deterem disponibilidades e aplicações fora do Tesouro⁴. Trata-se de um acontecimento superveniente relevante na medida em que, observado o novo quadro legal pelos SFA, ficarão ultrapassadas as limitações e insuficiências de informação e de controlo do cumprimento do limite legal a que acima se alude.

Cumprimento da UTE por instituições de ensino superior

O regime jurídico das IES define as condições específicas de sujeição à UTE por estas entidades⁵. Nos termos do referido regime, as dotações transferidas do OE, os saldos das contas de gerência provenientes das referidas dotações e pelo menos 75% das aplicações financeiras de cada instituição devem ser realizadas através de contas no Tesouro⁶.

¹ A DGO procede ainda a uma avaliação intercalar do cumprimento da UTE por referência a 30 de Junho de cada ano e as Delegações da DGO elaboram mapas mensais sobre a situação dos SFA e algumas elaboram ainda relatórios trimestrais, mas todos os procedimentos desenvolvidos comportam as limitações referidas.

² A DGO refere que o procedimento instituído de utilização da fonte de financiamento 910 (SNS) para inscrição do orçamento e registo da execução orçamental dos serviços limita a identificação fiável do montante individual das suas receitas próprias.

³ Artigo 8.º, n.º 4 do DLEO para 2010.

⁴ Artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de Março.

⁵ Artigo 115.º, n.ºs 3 e 5 da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, a qual define o regime jurídico das IES e artigo 63.º, n.º 2 da LOE para 2010.

⁶ As IES podem deter fora do Tesouro até 25% do valor das respectivas receitas próprias.



O quadro seguinte reflecte a situação das disponibilidades e aplicações de 82 IES no final de 2010:

Quadro 88 – Fundos detidos por IES em 31/12/2010

(em milhões de euros)

Fundos	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% no Tesouro
Disponibilidades	147	65	213	69,3
Aplicações	57	15	72	70,0
Total	204	80	285	71,7

Fonte: DGO.

Das 82 IES examinadas pela DGO, foram identificadas 11 com saldos fora do Tesouro (€ 15 M) provenientes de dotações do OE e quatro com aplicações financeiras fora do Tesouro (€ 0,5 M) consideradas “*em excesso*”. Das 24 IES identificadas pela DGO como tendo auferido juros por aplicações indevidas fora do Tesouro (€ 219 m), apenas uma procedeu à entrega dos juros ao Estado (€ 1 m) em 2010, como era devido.

10.2.4. Cumprimento da UTE por serviços integrados

Os serviços integrados encontram-se sujeitos ao RTE devendo efectuar a cobrança das receitas e o pagamento das despesas através de contas do Tesouro¹.

Do exame do sistema de informação e dos elementos fornecidos pela DGO verifica-se que esta não dispõe de resultados sistematizados sobre o cumprimento da UTE pelos serviços integrados e que não aplica procedimentos que assegurem a manutenção no Tesouro das respectivas disponibilidades e excedentes de tesouraria.

Da análise da informação constante das contas de gerência de 2010 remetidas ao Tribunal conclui-se que os serviços integrados (SI) que detinham, no final de 2010, valores superiores a € 1 M fora do Tesouro eram os seguintes:

Quadro 89 – Fundos detidos por SI fora do Tesouro em 31/12/2010

(em milhares de euros)

Serviços integrados	Fora do Tesouro
Tribunal Constitucional	2.211
Direcção-Geral da Saúde	1.753
Guarda Nacional Republicana	1.445

A manutenção de fundos fora do Tesouro por serviços integrados não é conforme à lei nem aos princípios da boa gestão financeira e dificulta o controlo pela DGO de que esses serviços apenas utilizam dotações orçamentais após esgotadas as suas receitas próprias não consignadas a fins específicos, conforme o disposto em norma de execução orçamental².

¹ Artigo 2.º do RTE.

² Artigo 8.º, n.º 5 do DLEO para 2010.

Em contraditório, a Direcção-Geral da Saúde confirma a existência de valores fora do Tesouro e refere que *“esta situação irá terminar brevemente com a entrada em vigor do novo Sistema de Gestão de Receita (SGR), prevista para o início do próximo ano”*.

Por sua vez, a Guarda Nacional Republicana invoca motivos de natureza operacional para manter fundos fora do Tesouro, designadamente a dispersão territorial de alguns dos seus serviços, a falta de acesso à Internet e as restrições impostas pelo IGCP à abertura de novas contas. Mas também afirma que *“pretende extinguir todas as contas abertas na CGD”*.

10.2.5. Cumprimento da UTE pelas entidades do SEE

A alteração introduzida no artigo 63.º da LOE para 2010¹ alargou o âmbito de aplicação da UTE às entidades não financeiras do SEE que ficaram obrigadas a manter as suas disponibilidades e aplicações financeiras no Tesouro. Na sequência da alteração da LOE, a DGTF dirigiu às referidas entidades do SEE orientações para o cumprimento da UTE, designadamente através do preenchimento trimestral de formulários específicos que disponibilizou na plataforma do Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira (SIRIEF) e deu instruções para a abertura de contas no Tesouro.

Da informação prestada pela DGTF verifica-se que não existem registos completos de 38 entidades e que 13 não dispõem de contas no Tesouro. A DGTF também não identifica os montantes detidos fora do Tesouro em situação de incumprimento da UTE, nem os correspondentes rendimentos auferidos e que deveriam ser entregues ao Estado.

Segundo a DGTF, em 2011 os formulários disponibilizados através do SIRIEF e os procedimentos implementados para efeitos do cumprimento da UTE foram objecto de reformulação.

Sublinha-se que os procedimentos de controlo devem assegurar o apuramento rigoroso dos fundos fora do Tesouro e a identificação dos responsáveis envolvidos, dado que o incumprimento da UTE pelas entidades não financeiras do SEE integra os motivos de demissão dos gestores públicos².

Encontrando-se o sistema de controlo instituído ainda em fase de consolidação e não estando assegurados o cumprimento da UTE pelas entidades do SEE sujeitas e a aplicação do subsequente quadro sancionatório, as entidades de controlo interno e financeiro do sector empresarial do Estado, designadamente a DGTF e a Inspeção-Geral de Finanças, devem desenvolver uma intervenção articulada neste âmbito, conforme previsto na lei e nos despachos de execução³.

¹ A Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, que aprovou um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental, alterou o artigo 63.º da LOE alargando o âmbito da aplicação da UTE a todas as entidades não financeiras do SEE.

² Artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março e artigo 63.º da LOE para 2010.

³ Designadamente pelos Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 79/2007, de 29 de Março, Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho, Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho, Decreto-Regulamentar n.º 21/2007, de 29 de Março, Resoluções de Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28 de Março, e n.º 70/2008, de 22 de Abril, Despacho n.º 14277/2008, de 14 de Maio, do Ministro das Finanças e Despacho n.º 14277/2009, de 30 de Abril, do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças.



10.2.6. Rendimentos auferidos por aplicações fora do Tesouro

Os rendimentos das aplicações financeiras efectuadas em violação da UTE, pelos organismos sujeitos à mesma, reverterem para o Estado¹.

A DGO apurou cerca de € 2 M relativos a rendimentos de aplicações financeiras auferidos, em 2010, por 35 SFA considerados incumpridores da UTE. Em 25/05/2011, a DGO solicitou esses rendimentos aos SFA com a cominação de retenção de transferências e recusa de antecipação de duodécimos no caso da sua não entrega até 15/06/2011.

De acordo com os elementos fornecidos pela DGO, apenas três SFA procederam à entrega de € 2 m dos rendimentos auferidos, o que representa 0,1% do total.

10.2.7. Aplicação de sanções

Em 2010, a DGO continuou sem proceder à aplicação das sanções previstas na lei aos organismos incumpridores da UTE, incluindo os que não entregaram os juros devidos por aplicações fora do Tesouro e os que prestaram informação incorrecta (que passou a ser equiparada ao incumprimento da UTE). Também não foi aplicada a pena de demissão a gestores públicos por incumprimento da UTE expressamente prevista pelo artigo 63.º da LOE.

10.2.8. Serviços prestados pelo IGCP

Das atribuições cometidas ao IGCP neste âmbito destaca-se a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária que deve ser assegurada, nas mesmas condições de eficiência², aos organismos e entidades sujeitos à UTE³.

A qualidade e a eficiência dos serviços prestados pelo IGCP é condição necessária para o adequado cumprimento e o aprofundamento da UTE, assumindo especial relevo o sistema de *Homebanking*. A falta de abrangência dos serviços prestados pelo IGCP é frequentemente invocada pelos organismos como motivo para a manutenção de disponibilidades e aplicações fora do Tesouro. Considerando que alguns dos argumentos invocados resultavam de falta de informação, recomendou-se ao IGCP que procedesse, designadamente, a inquéritos junto dos respectivos clientes⁴. Em contraditório o IGCP afirma que *“a melhor forma de acatar as recomendações do Tribunal de Contas no sentido da realização de inquéritos de satisfação será após o arranque da nova plataforma de homebanking, prevista para meados de 2012”*.

Relativamente aos serviços prestados pelo IGCP salienta-se os aumentos de 26,8% (de 678 em 2009 para 860 em 2010) no número de terminais de pagamento automático disponibilizados aos clientes⁵.

¹ Artigo 27.º, n.º 1, do DLEO e artigo 63.º, n.º 6, da LOE.

² Artigo 2.º do RTE.

³ Artigos 5.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho.

⁴ Relatório n.º 34/2010 – 2.ª Secção – Auditoria ao cumprimento da UTE por Entidades Públicas Empresariais.

⁵ Relatório Anual de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – 2010.



Tribunal de Contas



11. AUDITORIAS REALIZADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DIRECTAMENTE RELACIONADAS COM A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2010

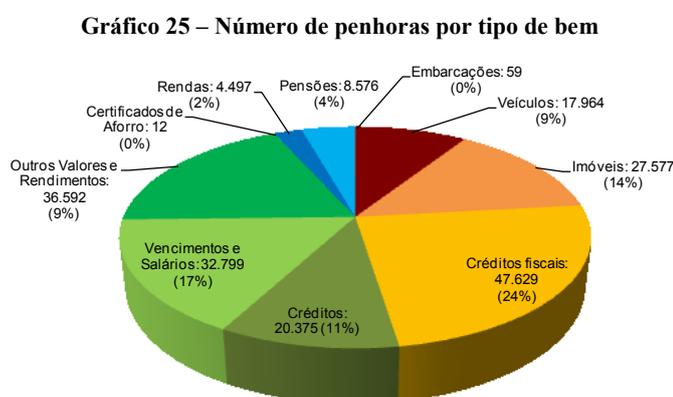
O Tribunal de Contas exerce o controlo da execução orçamental também através da realização de auditorias.

O presente capítulo integra a súmula dos relatórios aprovados respeitantes às auditorias cujos objectos tinham uma relação mais directa com a execução do Orçamento do Estado de 2010.

A. Sistema informático de penhoras automáticas (Relatório de Auditoria n.º 25/2011-2.ª Secção)

Na auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas (SIPA) verificou-se que, na sequência da implementação desse sistema e de um conjunto de relevantes simplificações processuais, o número de penhoras marcadas aumentou de 400 mil em 2006 para 997 mil em 2010 e que destas últimas foram concretizadas 196 mil, as quais contribuíram para a cobrança coerciva de € 1.242 M.

A distribuição, por tipo de bem penhorado, das 196 mil penhoras concretizadas em 2010, com apoio do SIPA, encontra-se representada no gráfico seguinte:



Salienta-se a penhora de créditos fiscais, especificamente de reembolsos de IRS e de IVA.

Como sistema de suporte à realização de penhoras, o SIPA coloca à disposição do Chefe do Serviço de Finanças competente a informação sobre os activos penhoráveis para decidir, em cada caso, a penhora fiscal. Tomada essa decisão, o sistema assegura o imediato lançamento dos procedimentos administrativos de concretização da penhora.

O SIPA é, pois, um instrumento eficaz para a reunião dos elementos necessários à decisão daquele órgão e no apoio à sua execução. Porém, os procedimentos de controlo instituídos revelam-se insuficientes para evitar casos de penhoras indevidas, designadamente em virtude de:

- ◆ não existir registo da fundamentação da escolha do bem penhorado, nem histórico com os elementos da penhora à data da decisão;
- ◆ não ser assegurada a imediata detecção e o levantamento de penhoras indevidas;
- ◆ não existirem indicadores de qualidade nem resultados relativos aos indicadores de eficiência.

Em suma, foram realizados progressos importantes na eficiência da realização dos actos de penhora fiscal com reflexos positivos na cobrança coerciva em 2010. No entanto, existem limitações e insuficiências nos sistemas de informação e de controlo susceptíveis de ser superadas, designadamente no sentido de mitigar o risco de penhoras indevidas, de reparar, com celeridade, eventuais devedores lesados e de conservar os elementos em que se sustenta, em cada caso, a decisão de penhora acautelando os interesses legítimos dos devedores.

Na decorrência das conclusões, recomendou-se ao Governo a adopção de medidas dirigidas ao aperfeiçoamento do sistema informático, à actuação da administração tributária no sentido de garantir o imediato ressarcimento dos devedores e à implementação de indicadores de qualidade para os actos de penhora. Em contraditório, a DGCI e a DGITA expressaram a vontade de acolher as referidas recomendações.

B. Venda de bens penhorados pela DGCI

As recomendações do Tribunal dirigidas ao Governo e à administração tributária no relatório de 2009 relativo à venda de bens penhorados pela DGCI¹ foram objecto de acompanhamento para verificar o acolhimento do que foi recomendado, designadamente, quanto à certificação do sistema informático de apoio à realização dessas vendas, à observância dos princípios da igualdade e da imparcialidade na nomeação de mandatários para a venda de bens e ao aperfeiçoamento do sistema de modo a conter registos integrais e fiáveis para efeitos de gestão e de controlo dos actos de venda.

A venda de bens penhorados constitui um dos meios processuais de cobrança das dívidas que se encontram em execução fiscal e uma fonte de obtenção de receita pelo Estado. O quadro seguinte apresenta a situação e o valor da dívida em cobrança coerciva no ano de 2010.

Quadro 90 – Dívida em cobrança coerciva

(em milhões de euros)

Situação da dívida	Valor
Activa	6.740
Suspensa	7.602
Incobrável	3.056
Total	17.398
Cobrança coerciva em 2010	1.242
Cobrança coerciva / Dívida Activa	18,4%
Cobrança coerciva / Dívida Total	7,1%

¹ Relatório de Auditoria n.º 48/2009-2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

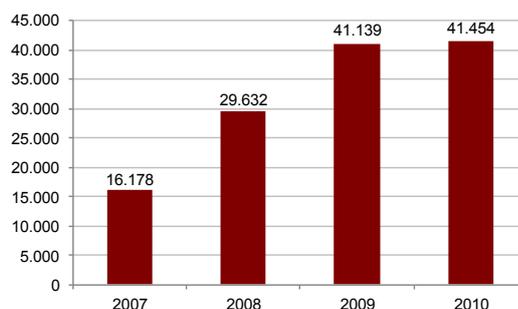


A DGCI considera¹ que a marcação de vendas é o *instrumento mais eficaz de coerção do devedor* para o pagamento das suas dívidas e, desse modo, evitar a lesão do respectivo património, pelo que tem reforçado os meios e a actividade neste âmbito. Porém, do montante cobrado com a venda de bens penhorados, a informação de gestão não identifica o valor que foi imputado aos processos de execução e contabilizado como receita do Estado e o restante valor que se encontra a aguardar graduação de créditos ou que foi entregue a outros credores.

Em contraditório a DGCI refere que *“no âmbito da imputação dos valores obtidos na venda coerciva de bens objecto de penhora, foi desenvolvida e implementada, em conjunto com a DGITA, uma nova funcionalidade dentro do SEFWeb, o Sistema de Graduação Automática de Créditos (...). A implementação deste sistema responde de forma completa a esta preocupação do Tribunal de Contas”*.

No quadro seguinte apresenta-se a evolução das vendas marcadas através do Sistema Informático de Gestão de Vendas Coercivas (SIGVEC):

Gráfico 26 – Número de vendas marcadas



Fonte: DGCI.

O aumento das vendas marcadas com recurso a suportes informáticos exige medidas de controlo que garantam o rigor e a transparência da respectiva tramitação processual, designadamente a segurança e a integridade da informação e a legalidade dos actos praticados. Concomitantemente à realização dos interesses do Estado, a DGCI deve assegurar os direitos dos contribuintes pelo que o procedimento de venda do património do devedor, frequentemente com recurso à intervenção de intermediários (peritos avaliadores e mandatários), deve ser realizado de forma transparente e imparcial.

Das medidas tomadas pela administração tributária salienta-se ter sido iniciado o procedimento para a certificação dos sistemas informáticos, o reforço de validações do SIGVEC e de alertas de registos incoerentes, a selecção aleatória dos mandatários nas vendas por negociação particular e o registo de todas as vendas no sistema informático, dispensando o recurso a outros suportes ou registos manuais. São, ainda, de destacar as medidas tomadas para dispensar a introdução de dados no sistema de forma manual e automatizar a restituição de valores depositados na sequência da anulação de vendas, reduzindo os riscos associados à intervenção humana. Ao nível de outros desenvolvimentos do SIGVEC, salienta-se o aperfeiçoamento da ligação à *Internet*, a qual passa a assegurar as trocas de informação mais rápidas entre os agentes envolvidos no acto da venda, a divulgação das fotografias dos bens e a permitir a realização de vendas por *“leilão electrónico”*.

¹ Relatórios de Actividades da DGCI de 2008 a 2010 e da Área da Justiça Tributária de 2008.

Verificou-se, também, o reforço das competências da DGCI¹ que passou a proceder à verificação e graduação de créditos tendo desenvolvido, para o efeito, uma aplicação informática.

A concentração de competências e a automatização do procedimento é susceptível de dar maior celeridade à imputação aos processos dos montantes provenientes da venda de bens penhorados e a subsequente contabilização da receita. Porém, subsistem insuficiências na informação do SIGVEC, com relevo para as limitações dos dados relativos à anulação dos actos processuais.

A auditoria tinha mostrado que os motivos das anulações dos actos de venda não se encontravam registados em 13.746 (81%) das marcações/vendas anuladas, encontrando-se os correspondentes campos de registo “*motivo de anulação*” em branco ou com o descritivo “*anulação da venda*”². A falta de fundamentação dos actos impede, designadamente, que se conheçam os motivos das anulações e se aprecie, de forma célere e eficaz, a sua regularidade, em especial no caso de vendas marcadas e anuladas por motivo diferente do que decorre do pagamento da dívida.

Relativamente a essas anulações a DGCI afirmou que “*um factor negativo e ainda não muito justificado reporta-se às vendas anuladas que não por pagamento*”³. Em contraditório a DGCI acrescenta que “*Com o objectivo de dotar o SIGVEC de mecanismos que assegurem o cumprimento das regras sobre anulação de vendas (causas que podem determinar a anulação dos actos de venda), foi criado um conjunto de campos, todos eles de preenchimento obrigatório pelo Órgão de Execução Fiscal*”.

A DGCI continua a não realizar o controlo prévio da legitimidade dos adquirentes e a não garantir o cumprimento da norma processual que impede a aquisição de bens em execução fiscal por determinadas categorias de contribuintes⁴.

Em contraditório a DGCI afirma que não existe “*uma aplicação informática ou funcionalidade que possibilite a verificação imediata, automática da qualidade ou legitimidade do adquirente, que dispense uma verificação casuística operada pelo Órgão de Execução Fiscal*”. Salienta-se que esta insuficiência deve ser superada para a DGCI assegurar a legalidade de todas as vendas de bens penhorados.

Na sequência dos resultados e das recomendações do Tribunal, a DGCI realizou, em 2010, uma auditoria interna dirigida ao exame das insuficiências identificadas tendo concluído pela existência de situações de incoerência dos registos relativas ao valor da avaliação dos bens, ao valor base de venda, ao valor de adjudicação e, também, pela ocorrência de irregularidades na tramitação dos processos. Sobre os resultados apurados a DGCI refere ainda que a “*falta de controlo interno na citada área de actuação dos serviços locais, com origem em diversas insuficiências do SIGVEC, poderá comprometer a imagem da DGCI ... e constituir risco elevado para efeitos de plano de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas da DGCI*”.

Reitera-se a necessidade de suprir as insuficiências identificadas ao nível dos registos informáticos e do controlo interno dos actos de venda de modo a garantir que todos os actos processuais de venda e a

¹ Alteração do artigo 97.º do CPPT pela LOE para 2011.

² Por referência ao ano de 2008.

³ O Relatório n.º 28/2010 do serviço de auditoria interna da DGCI, em relação ao ano de 2009, refere que: “Do total de 41.117 vendas marcadas apenas 5.292 (13%) foram adjudicadas. As restantes 35.825 (87%) vendas marcadas não foram efectuadas: 17.108 (42%) foram anuladas, 10.765 (26%) foram suspensas, 4.558 (11%) não obtiveram propostas e 3.394 (8%) vendas marcadas encontram-se no estado de activas”.

⁴ Artigo 256.º do CPPT – “1. A venda obedece ainda aos seguintes requisitos: a) Não podem ser adquirentes, por si, por interposta pessoa ou por entidade jurídica em que participem, os magistrados e os funcionários da administração tributária; b) Não podem ser adquirentes entidades não residentes submetidas a um regime fiscal claramente mais favorável ou aquelas cujos regimes jurídicos não permitam identificar os titulares efectivos do capital”.



respectiva fundamentação fiquem registados no SIGVEC, disponibilizando assim a informação necessária para efeitos de gestão e controlo.

C. Execução do PGPI – Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (Relatório de Auditoria n.º 34/2011-2.ª Secção)

No final de 2010 encontravam-se registados no Sistema de Informação dos Imóveis do Estado 10.482 prédios da sua propriedade, dos quais 1.351 tinham já sido avaliados somando um montante global de € 1.711 M.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008 criou o PGPI que visa promover “(...) a eficiência na administração dos bens imóveis do Estado mas também a adequação da gestão imobiliária às orientações da política económica e financeira (...)”. Trata-se de um programa plurianual (2009-2012) com objectivos concretos a alcançar através de acções a empreender em sete eixos de actuação: inventariação, regularização jurídica dos imóveis, regime de utilização, programação da ocupação, conservação e reabilitação, gestão do domínio público e acompanhamento e controlo da execução. A prossecução dos objectivos do PGPI contribuirá para a integral execução do POCP ou do plano de contabilidade sectorial aplicável o que permitirá, além do mais, a elaboração dos balanços evidenciando a situação patrimonial dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos.

Entretanto, a LOE para 2010 veio estabelecer, para as entidades ocupantes de bens imóveis do domínio privado do Estado, um conjunto de obrigações de prestação de informação à DGTF sobre a execução do PGPI e a aplicação de medidas sancionatórias em caso de incumprimento sublinhando, do mesmo passo, a importância dos referidos balanços passarem a acompanhar a CGE.

A auditoria realizada pelo Tribunal em 2011 centrou-se na apreciação da execução do PGPI em 2010. As análises documentais, entrevistas e inquéritos efectuados junto da DGTF e das unidades de gestão patrimonial (UGP) dos ministérios permitiram concluir que:

- ◆ Não foram cumpridas as obrigações legais constantes do PGPI e da LOE pelos Ministérios da Defesa Nacional, dos Negócios Estrangeiros e da Justiça que não prestaram a informação devida.
- ◆ As divergências e inconsistências verificadas, quanto ao número de imóveis e à identificação das entidades ocupantes, comprometeram a integralidade e a fiabilidade da informação reportada à DGTF pelos restantes ministérios.
- ◆ Não foram aplicadas as medidas sancionatórias previstas na lei às situações de falta de prestação da informação.
- ◆ Não foi implementado o princípio da onerosidade do uso dos imóveis pelo que continuam por concretizar os objectivos previstos no PGPI para o eixo do regime de utilização no sentido de assegurar uma ocupação eficiente dos imóveis. Acresce que a falta de prestação de informação sobre um terço dos imóveis não permitiu em 2010, contrariamente ao previsto no PGPI, um adequado cômputo dos excessos, das necessidades e dos rácios de ocupação a alcançar.
- ◆ Não foi aprovado o regime de utilização económica e financeira dos bens imóveis do domínio público continuando por concretizar os objectivos previstos no PGPI para o eixo da gestão do domínio público.

- ◆ A acção do Ministro de Estado e das Finanças não foi suficiente para assegurar o cumprimento das medidas e procedimentos de coordenação constantes do PGPI.
- ◆ O controlo exercido pela DGTF não supriu a falta de qualidade da informação prestada pelas UGP. Para este resultado contribuíram, também, as deficiências dos formulários a preencher que, admitindo erros e inconsistências, dificultaram o controlo e comprometeram a utilidade dessa informação.
- ◆ A coordenação da execução do PGPI pelo Conselho de Coordenação de Gestão Patrimonial e a implementação dos procedimentos de controlo da responsabilidade das UGP não se revelaram eficazes para assegurar a prestação de informação integral e fiável.

As conclusões da auditoria suscitaram a formulação de um conjunto de recomendações, dirigidas ao Governo e às entidades responsáveis pela coordenação e execução do PGPI, no sentido de serem supridas as deficiências apontadas assegurando, designadamente:

- ◆ a aprovação do regime de utilização económico-financeira dos bens imóveis do domínio público, cuja apresentação à Assembleia da República estava prevista para 2008;
- ◆ a implementação do princípio da onerosidade do uso dos imóveis públicos;
- ◆ a implementação de um efectivo sistema de controlo que garanta a fiabilidade e integralidade da informação e a detecção e correcção tempestiva de erros e inconsistências;
- ◆ a aplicação das sanções previstas na lei de forma harmonizada em todos os ministérios.

No âmbito do contraditório, a generalidade das entidades pronunciaram-se no sentido de acolher as referidas recomendações.

D. Programa Operacional Factores de Competitividade (Relatório de Auditoria n.º 36/2011-2.ª Secção)

A auditoria teve como objectivos a apreciação da gestão global do Programa Operacional Factores de Competitividade (POFC), abordando a avaliação dos resultados alcançados a níveis financeiro e físico, bem como a apreciação da legalidade e regularidade das operações executadas.

O POFC é um dos três programas temáticos do QREN, inserido no objectivo Convergência, dirigido à economia e às empresas, visando a melhoria sustentada da competitividade da economia portuguesa num contexto de mercado global, intervindo sobre dimensões consideradas estratégicas, como a inovação, o desenvolvimento científico e tecnológico, a internacionalização, o empreendedorismo e a modernização da Administração Pública.

Até 31/12/2010 a CE transferiu para a execução do Programa de € 722,6 M, dos quais € 371,9 M nesse ano. Em termos de despesa comunitária, os pagamentos realizados durante o ano de 2010 ascenderam a € 454,5 M, representando 56,7% da totalidade dos pagamentos realizados no período 2007-2010.

Até ao final de 2010, para um montante de FEDER programado de € 3,104 M registou-se um valor executado de € 690 M, fixando-se em 22,2% a taxa de execução financeira.



No final de 2010, encontravam-se aprovados 9 Grandes Projectos, onde se incluíam os projetos transitados do QCA III, envolvendo um investimento elegível de € 2.171 M e um incentivo de € 337,1 M.

Relativamente aos Temas Prioritários destacam-se o 07 - *Investimento em empresas directamente ligadas à investigação e à inovação* e o 08 - *Outros investimentos em empresas*, que em conjunto são responsáveis por 70,7% e 80,5% do investimento elegível aprovado e executado, respectivamente.

As regiões Centro e Norte são responsáveis por cerca de 77,9% do total do investimento elegível executado, 46,9% (€ 792,6 M) e 31,6% (€ 540,1 M), respectivamente. O sector da indústria representa 74,0% (€ 1.266,7 M) do total da despesa elegível executada.

No que respeita à anulação automática de verbas da UE, o montante certificado, relativo ao FEDER, até 31/12/2010 (€ 588,6 M) garante, relativamente a 2008, a não anulação automática de qualquer verba.

Em termos de realização física, em 2010, os indicadores mais relevantes registavam uma realização já superior à meta estabelecida para 2015, o que põe em causa as metas fixadas.

Relativamente aos incentivos reembolsáveis, observou-se que não existem normas sobre movimentação das verbas a reembolsar pelos promotores dos sistemas de incentivos, os fins a que se podem destinar e a responsabilidade pela respectiva aplicação, devendo ser regulamentada a cobrança, movimentação e destino a dar às verbas provenientes dos reembolsos.

Ainda relativamente aos organismos auditados e à Autoridade de Gestão, verificaram-se outras deficiências de controlo, tendo o Tribunal formulado um conjunto de recomendações no respectivo relatório de auditoria.

E. Medida “Investimentos produtivos na Aquicultura” do Programa Operacional Pesca (PROMAR) (Relatório de Auditoria n.º 38/2011-2.ª Secção)

A auditoria à Medida “Investimentos produtivos na Aquicultura” teve como objectivo geral a apreciação da gestão global da referida Medida, centrada na análise dos resultados alcançados, bem como da legalidade e regularidade das operações efectuadas, com especial incidência sobre a execução do ano de 2010.

O Fundo Europeu das Pescas (FEP) é o fundo europeu financiador do PO Pesca (PROMAR), que contempla 5 eixos prioritários, entre os quais o Eixo 2 – “Aquicultura, transformação e comercialização dos produtos de pesca e aquicultura” onde se enquadra a Medida em apreço.

A aquicultura em Portugal não tem tido o aumento de produção que se esperava, tendo esta Medida registado desde 2009 até 31/12/2010, 41 projectos com aprovação, dos quais apenas 15 beneficiaram de apoios financeiros. Em termos de execução física, para uma meta definida de 3200 toneladas de produção aquícola, em 2010 apenas foram produzidas 52 toneladas. As regiões Centro e Algarve foram aquelas onde se situaram os projectos de maior relevância financeira.

O ritmo de execução financeira do PROMAR, e em particular do Eixo 2, mantém-se aquém do previsto. Em termos de despesa pública acumulada, a taxa de execução deste Eixo face ao

programado, situava-se em 13,8% em 31/12/2010. No que se refere à Medida em apreço registou-se uma taxa de execução de apenas 3,8% face ao programado, com uma despesa pública paga, no ano de 2010, de cerca de € 1,1 M (FEP e OE).

Os fracos níveis de execução devem-se sobretudo ao contexto da crise financeira global, que se traduziu na maior dificuldade no acesso ao crédito bancário, afectando a capacidade de investimento dos promotores e de apresentação de despesa realizada e paga, só posteriormente reembolsada.

Face a este quadro foram tomadas medidas, tais como o aumento do limite dos adiantamentos, de 30% para 50% do valor dos apoios, e a alteração do regime de apoio aos investimentos produtivos na aquicultura, o qual passou a assumir, mas só a partir do final de 2010, exclusivamente a forma de subsídio a fundo perdido, pretendendo, dessa forma, dar resposta a alguns constrangimentos, nomeadamente a exigência de prestação de garantia bancária sobre a componente reembolsável do apoio.

Relativamente ao sistema de informação das pescas, o SI2P não dispunha de dados sobre a execução financeira do PROMAR, retratando apenas os valores programados, embora estes não correspondessem aos constantes da última Decisão da Comissão, de 13/03/2009.

No decurso da auditoria foram identificadas situações que comprometiam a segregação de funções e de registos. Foram, ainda, detectadas outras deficiências, tendo o Tribunal formulado um conjunto de recomendações dirigidas aos organismos auditados.

F. Mecanismos previstos para o controlo e redução de CO₂ – Plano Nacional de Atribuição Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo Português de Carbono (Relatório de Auditoria n.º 39/2011-2.ª Secção)

A auditoria teve como objectivos avaliar a execução dos planos nacionais para controlo e redução das emissões de CO₂, a que Portugal está obrigado como consequência da ratificação do Protocolo de Quioto, em particular a aplicação do Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão (PNALE) e a aplicação dos fundos atribuídos ao Fundo Português de Carbono para obtenção de créditos de carbono, focando-se a abordagem seguinte, principalmente, nas matérias relacionadas com o Fundo.

Portugal, ao subscrever o Protocolo de Quioto, assumiu o compromisso de redução das emissões de gases com efeito de estufa em 8%, durante o período de cumprimento (2008-2012), tendo como referência os níveis de emissão de 1990. Este compromisso foi depois alterado para 27% no quadro do Acordo de Partilha de Responsabilidades, no âmbito da UE, e fixado o limite de emissões em 381 937 527 toneladas de CO₂ equivalente (CO₂e).

Previa-se, assim, obter uma redução de emissões através das várias medidas adoptadas e que o excesso de emissões médio anual estimado, da ordem das 2,88 Mt CO₂e/ano, fosse suprido pelo Fundo Português de Carbono através da aquisição, para o total do período de cumprimento, de créditos de carbono correspondentes a 14,4 Mt CO₂e.

O total de compromissos assumidos pelo Fundo era, no final de 2010, de € 140,9 M, incluindo pagamentos já efectuados de € 98,7 M. O valor comprometido em fundos era de € 75,8 M e os pagamentos já realizados de € 46,0 M.



Luc
Dr.
Therese
A

Os activos do Fundo, em 2010, incluíam 4.200.000 Assigned Amount Units e 862.578 Certified Emissions Reductions adquiridas a um preço médio de 12,27€/t CO₂e. Tinha ainda em curso o apoio a projectos nacionais para redução de emissões de gases com efeito de estufa num total previsto de € 12,13 M, a que correspondia uma redução de 1,61 Mt CO₂e nas emissões nacionais, traduzindo-se num custo médio de 7,53€/t CO₂e, e apoiou também a *Rede piloto para a mobilidade eléctrica – Mobi.e*, onde está prevista a aplicação de € 9 M, prevendo-se uma redução de 0,92 Mt CO₂.

Uma alternativa ao financiamento do Fundo Português de Carbono pelo OE não foi equacionada. A Directiva CELE e o Decreto-Lei n.º 233/2004, que a transpôs, permitiam a atribuição não gratuita de 10% de licenças de emissão no período 2008-2012, mas a opção tomada politicamente foi a de atribuir gratuitamente a totalidade das licenças. Caso fossem leiloadas, 10% das licenças atribuídas aos operadores CELE no período de Quioto, ou seja, o correspondente a 3,48 Mt CO₂/ano, quantidade superior ao défice previsto e, por essa via, fosse financiado o Fundo Português de Carbono, não seriam necessárias outras fontes de financiamento ou, quando muito, seria necessário um financiamento reduzido.

Embora prevendo-se que iria exceder no período de Quioto a Quantidade Atribuída, Portugal assumiu desde o início uma posição de vendedor líquido de licenças de emissão e o montante total das unidades constantes do registo no final de 2010, apesar da contabilização no registo de 5 062 578 créditos já adquiridos ao exterior pelo Fundo Português de Carbono, era inferior em 3 429 021 t CO₂e à Quantidade Atribuída, colocando Portugal como vendedor líquido de créditos de carbono. Os valores em depósito evidenciam que, nos anos de 2008 a 2010, os operadores, no seu conjunto, alienaram ao exterior um total de 9 742 591 créditos de carbono. Considerando as cotações médias das European Union (emission) Allowances, estimam-se em € 157,8 M os proveitos líquidos totais dos operadores com a alienação das licenças que receberam gratuitamente, valor muito superior ao total dos investimentos já comprometidos pelo Fundo Português de Carbono. Esta alienação apresenta tendência crescente, sendo que em 2011, o saldo vendedor dos operadores atingia já, em Agosto, 3 774 669 unidades.

O Fundo Português de Carbono apoiou financeiramente quatro projectos para redução de emissões de óxido nítrico em instalações de produção de ácido nítrico, que dispunham de licenças ambientais emitidas pela Agência Portuguesa do Ambiente em 2008 e 2009 onde eram fixados limites de emissão de 2,50 kg N₂O/t HNO₃ com efeito apenas a partir de 2010, apesar do enquadramento legal, que obriga à adopção das melhores técnicas disponíveis, apontar para a limitação das emissões permitidas a valores substancialmente mais baixos. Deste modo, a instalação de dispositivos para redução de emissões, que deveria ter lugar para cumprimento dos limites fixados nas licenças ambientais respectivas, correspondentes às melhores técnicas disponíveis, está a ser paga, na quase totalidade, por via do financiamento de projectos para redução de emissões, com dinheiros públicos, que poderá atingir um valor na ordem dos € 3,6 M.

Relativamente ao cumprimento de Quioto, tudo indica que devido à redução da actividade económica e ao maior peso das energias renováveis na energia consumida, Portugal poderá vir a cumprir os compromissos assumidos, não necessitando de utilizar os créditos adquiridos pelo Fundo Português de Carbono, caso mantenha sem alterações significativas o número de licenças atribuídas às instalações incluídas no Comércio Europeu de Licenças de Emissão e se mantenha também a tendência decrescente das emissões dos sectores fora deste Comércio.

Face às conclusões apuradas, deverá ser promovido o estabelecimento de regras para a aplicação das receitas da venda em leilão de licenças de emissão que reverterão para Portugal a partir de 2012, devendo ser dada preferência ao investimento em Portugal, no apoio a projectos de que resultem

reduções quantificáveis de emissões de gases com efeito de estufa ou constituam sumidouros de carbono, contribuindo simultaneamente para o cumprimento dos compromissos assumidos internacionalmente em matéria de alterações climáticas e para o desenvolvimento da economia e da competitividade das empresas nacionais, em detrimento da participação em fundos de investimento e/ou aquisição de créditos de carbono que se traduzem no investimento noutros países.

Foram, ainda, efectuadas recomendações às entidades auditadas relacionadas com deficiências apuradas, que constam do respectivo Relatório de Auditoria.

G. Programa Operacional Regional de Lisboa (Relatório de Auditoria n.º 40/2011-2.ª Secção)

A auditoria teve como objectivos a apreciação da gestão global do PORLisboa, abordando a avaliação dos resultados alcançados, a níveis financeiro e físico, bem como a apreciação da legalidade e da regularidade das operações executadas.

O POR Lisboa 2007-2013 é um programa do QREN com aplicação exclusiva à Região de Lisboa, sendo co-financiado pelo FEDER. Assenta nas grandes recomendações da Política de Coesão e ancora-se na Estratégia Regional, Lisboa 2020. É um dos cinco programas operacionais regionais do continente, sendo o único que se integra no Objectivo 2 – “Competitividade regional e emprego”.

Até 31/12/2010 os recebimentos da UE destinados ao PORLisboa totalizaram cerca de € 53 M, dos quais € 30 M nesse ano. Os pagamentos realizados em 2010 ascenderam a € 23,1 M, tendo sido efectuadas transferências para os organismos pagadores de € 11,8 M.

Até ao final de 2010, para um montante de FEDER programado de € 306,7 M, registou-se um valor executado de € 54,7 M, correspondendo a uma taxa de execução de 17,8%.

Embora o PORLisboa tivesse tido início em 2007, só apresentou execução a partir de 2008 e, neste ano, ainda com níveis muito baixos, registando uma taxa de execução financeira de 1,2% em relação ao FEDER. Após três anos de desenvolvimento do Programa, o valor executado no ano de 2010 (€ 34 M) ficou, mesmo assim, aquém do valor programado para o ano (€ 43,8 M).

Apesar dos baixos níveis de execução, o montante certificado, respeitante ao FEDER, até 31/12/2010, garante, relativamente a 2008, a não anulação automática de verbas da UE.

Quanto à execução física, existem vários indicadores com execução largamente superior à meta estabelecida para 2015, apresentando um número significativo níveis de realização superiores a 200% face ao previsto, o que indicia que as metas terão sido incorrectamente definidas.

Uma das tipologias do Eixo 1 do Programa inclui apoios reembolsáveis, que envolverão reentrada de verbas no momento do reembolso. Não existem, no entanto, normas sobre a movimentação das verbas a reembolsar pelos beneficiários dos sistemas de incentivos, os fins a que se podem destinar e a responsabilidade pela respectiva aplicação, carecendo, assim, esta matéria de ser regulamentada.

Relativamente ao reporte anual, observou-se que o relatório de execução de 2010 não incluía dados sobre a execução financeira do ano, sendo a generalidade da informação reportada acumulada desde o início da execução do Quadro, devendo este documento integrar os dados anuais.



A 31/12/2010 observou-se uma situação deficitária em termos de gestão global do FEDER, uma vez que o total dos pagamentos a beneficiários e transferências para organismos intermédios era superior aos montantes recebidos da UE para o Programa, devendo, assim, os níveis de despesa certificada aproximar-se dos da despesa validada, para evitar o desequilíbrio verificado.

Verificaram-se ainda outras deficiências de controlo, tendo o Tribunal formulado recomendações no respectivo Relatório de Auditoria.

H. Efeitos na despesa do Sistema Nacional de Compras Públicas (Relatório n.º 35/2011)

O Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), gerido pela Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP), integra as unidades ministeriais de compras (UMC), as entidades compradoras vinculadas (serviços da administração directa do Estado e institutos públicos) e as entidades compradoras voluntárias.

A ANCP tem por objecto conceber, definir, implementar, gerir e avaliar o SNCP “*com vista à racionalização dos gastos do Estado, à desburocratização dos processos públicos de aprovisionamento, à simplificação e regulação do acesso e utilização de meios de suporte e à protecção do ambiente*”, devendo elaborar uma conta de resultados que evidencie o volume de poupança gerado anualmente pelo SNCP.

A ANCP tem ainda por objecto centralizar a aquisição ou locação de veículos que compõem o parque de veículos do Estado (PVE) e assegurar a sua gestão.

Na auditoria, globalmente, concluiu-se que:

- ◆ O modelo de cálculo de poupanças, que permitiria determinar o efeito do SNCP na despesa, não é fiável, tendo-se obtido valores inferiores aos estimados pela ANCP.
- ◆ O SNCP constitui um sistema complexo, com virtualidades mas também com defeitos, tendo-se equacionado um conjunto de problemas e de medidas de melhoria.
- ◆ O sistema de gestão do parque de veículos do Estado (SGPVE) apresenta deficiências, tendo-se sistematizado medidas necessárias para as ultrapassar.

Concluiu-se, também, que:

A ANCP considera entidades de adesão voluntária aos regimes do SNCP e do SGPVE os órgãos de soberania, as entidades independentes (sem tutela ministerial), certas entidades “atípicas” e as entidades reguladoras. Porém, estando em causa exclusivamente aspectos de natureza económica, financeira e patrimonial, uma interpretação correcta para a definição do universo das entidades obrigatoriamente abrangidas deve ter em conta o conceito de serviço público (em sentido orgânico) consagrado na legislação financeira, em especial na Lei de Enquadramento Orçamental.

Entre 2008 e 2010 a ANCP concluiu 15 dos 16 acordos quadro previstos na legislação actual. Verifica-se grande discrepância entre os diferentes Ministérios quanto à centralização das aquisições de bens e serviços ao nível da respectiva UMC, sendo certo que a aquisição directamente pelos serviços compradores se encontra prevista apenas a título excepcional.

No tocante aos sistemas informáticos de suporte: as deficiências na ferramenta para agregação das necessidades dos serviços de cada Ministério, na respectiva UMC, levaram à sua suspensão; não foram criadas formas automatizadas de alimentar o Sistema de Recolha e Validação de Informação (SRVI) com a informação constante da plataforma electrónica de contratação, obrigando ao carregamento manual dos relatórios de contratação; não é possível, no SRVI, a reconciliação automática dos relatórios de facturação (dos fornecedores) com os relatórios de contratação (das entidades adjudicantes); não existe intercomunicabilidade entre o SRVI e o “Portal base”, que recolhe informação quanto à formação e execução dos contratos públicos, o que obriga à duplicação da prestação de informação pelos serviços adquirentes.

Segundo o modelo de cálculo das poupanças utilizado, a ANCP estimou uma poupança de € 168,2 M, de Setembro de 2008 até 31/12/2010. Os trabalhos de auditoria efectuados pelo Tribunal revelaram falhas com impacto significativo no valor da poupança apurado pela Agência, sendo quantificada uma redução para € 118,7 M.

O apuramento das poupanças é um processo complexo e pouco seguro, que se baseia na informação disponível, com limitações, decorrentes em parte de uma avaliação custo/benefício dos meios necessários à obtenção de dados mais completos.

As poupanças de nível 1, resultantes da celebração de cada acordo quadro, são estimadas para a sua duração prevista (dois anos) e apuradas após a selecção dos co-contratantes, pelo que se baseiam em quantidades estimadas que deveriam ser posteriormente corrigidas em função da execução dos acordos quadro, o que não ocorreu nos acordos quadro analisados (“Veículos automóveis e motociclos” e “Seguro automóvel”). As poupanças estimadas pela ANCP para o acordo quadro “Veículos automóveis e motociclos” ascenderam a € 5,2 M, contudo, após a análise das fontes e métodos de apuramento, concluiu-se por um valor negativo de € 0,2 M.

As poupanças de nível 2 resultam da diferença entre o melhor preço do acordo quadro e o preço adjudicado, pelo que não correspondem a poupanças efectivas quando o melhor preço do acordo quadro seja superior ao preço de mercado ou ao preço histórico.

As poupanças processuais levam em conta o efeito do SNCP na redução do número de procedimentos (concursos públicos e ajustes directos) e baseiam-se numa estimativa dos respectivos custos que está desactualizada e carece de revisão.

No inquérito realizado a serviços utilizadores do SNCP destaca-se, nas respostas, que a contratação ao abrigo dos acordos quadro representa cerca de 10% do valor dos contratos celebrados pelos serviços e, no que se refere às UMC, 37% das adjudicações que efectuaram em representação do respectivo Ministério. No tocante aos preços e à adequação às necessidades, 65% evidenciaram que com o SNCP obtiveram preços melhores do que o mercado, 27% que obtiveram preços iguais e 9% piores; 75% consideraram que os produtos abrangidos são habitualmente adequados às suas necessidades.

No tocante ao SGPVE concluiu-se que a ANCP iniciou a inventariação dos veículos em Outubro de 2008, continuando o processo em curso, mas não está garantida a fiabilidade dos dados. Verificaram-se falhas na informação do sistema referentes a: consumo de combustíveis e despesas de manutenção; regulamento de uso dos veículos. Verificaram-se também deficiências na aplicação da legislação regulamentadora da aquisição de veículos, referente a: opção prioritária pelo aluguer operacional; critérios ambientais; e critérios financeiros.

A final formularam-se as correspondentes recomendações, dirigidas ao Governo e à ANCP.



Tribunal de Contas

PARTE C

A CONTA DA SEGURANÇA
SOCIAL



Tribunal de Contas

|||
12. Enquadramento
|||



12. ENQUADRAMENTO, LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES

12.1. Enquadramento

O SSS tem como objectivos prioritários garantir a concretização do direito à segurança social (consagrado no princípio de que todos têm direito à SS¹), 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 gestão².

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: universalidade, igualdade, solidariedade, equidade social, diferenciação positiva, subsidiariedade, inserção social, coesão intergeracional, primado da responsabilidade pública, complementaridade, unidade, descentralização, participação, eficácia, tutela dos direitos adquiridos e em formação, garantia judiciária e informação³. Estes princípios 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 era, até meados de 2011, da responsabilidade do MTSS, sendo actualmente da responsabilidade do MSSS, partilhada com o MEE relativamente às políticas de emprego e de formação profissional⁴.

Integram o Orçamento da Segurança Social (OSS) e a Conta da Segurança Social (CSS) as entidades do Continente e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira que a seguir se indicam:

- ◆ Continente:
 - ◇ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS);
 - ◇ Instituto da Segurança Social, IP (ISS);
 - ◇ Instituto de Informática, IP (II);
 - ◇ Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP (IGFCSS);
 - ◇ Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS);
 - ◇ Fundo de Garantia Salarial (FGS);
 - ◇ Fundo de Socorro Social (FSS);
 - ◇ Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos (FESSPBC);

¹ Número 1 do artigo 2.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

² Artigo 4.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

³ Artigo 5.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

⁴ O Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27 de Outubro, aprovou a Lei orgânica do MTSS. O Decreto-Lei 86-A/2011, de 12 de Julho, aprovou a Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional, criou o MSSS que compreende os serviços, organismos e estruturas identificados no Decreto-Lei n.º 211/2006, sem prejuízo das transferências para o MEE (cfr. artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 86-A/2011).

- ◇ Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários (CAFEB)¹;
- ◇ Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas (CPAFJ);
- ◇ Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto (CPPTLP);
- ◇ Caixa de Previdência dos Trabalhadores da Empresa Portuguesa das Águas Livres, SA (CPTEPAL);
- ◇ Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas Gás e Electricidade (CPPCRGE);
- ◇ Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi (CPPCPRM)²;
- ◇ “Cimentos”- Federação das Caixas de Previdência (C - FCP).
- ◆ Região Autónoma da Madeira - Centro de Segurança Social (CSS).
- ◆ Região Autónoma dos Açores³:
 - ◇ Centro de Gestão Financeira da Segurança Social (CGFSS);
 - ◇ Instituto de Acção Social (IAS);
 - ◇ Instituto de Gestão de Regimes da Segurança Social (IGRSS).

As entidades que integram o perímetro de consolidação da segurança social estão sujeitas, entre outras, às regras fixadas na LEO, na LOE, no DLEO, no Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e Segurança Social (POCISSSS)⁴ e no CERDP.

Ao IGFSS compete a preparação e gestão global do OSS⁵ e a elaboração da CSS⁶, a qual está sujeita aos princípios de consolidação constantes da Orientação n.º 1/2010⁷, aprovada pela Portaria n.º 474/2010, de 1 de Julho.

Continuam por publicar os diplomas legais que visam a estruturação das despesas da segurança social por classificação orgânica⁸ e a regulamentação, enquadramento e funcionamento da tesouraria única

¹ Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º e do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 1-A/2011, de 3 de Janeiro, a CAFEB foi extinta por integração no ISS, que lhe sucede nas atribuições, direitos e obrigações.

² Apenas na parte definida para consolidação das prestações de desemprego. Nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 140-B/2010, de 30 de Dezembro, a CPPCPRM foi extinta por integração no ISS, que lhe sucede nas atribuições e em todos os direitos e obrigações.

³ O Decreto Legislativo Regional n.º 28/2010/A, de 22 de Outubro, criou o Instituto para o Desenvolvimento Social dos Açores, I.P.R.A., por fusão do IGRSS com o IAS, e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social nos Açores, I.P.R.A., que sucede ao CGFSS.

⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro.

⁵ Artigo 48.º da LEO e alínea c) do n.º 2.º, do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2007.

⁶ Alínea f) do n.º 2.º, do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2007.

⁷ Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo.

⁸ O n.º 3 do artigo 27.º da LEO refere que “ *As despesas do orçamento da segurança social serão estruturadas por classificação orgânica a definir por decreto-lei*”, facto que permitiria a definição expressa das entidades que integram o perímetro de consolidação, dando a conhecer, à semelhança do que existe para os SFA, as despesas resultantes de cada uma das instituições de segurança social, havendo, assim, um tratamento uniforme para todas as instituições com a mesma natureza jurídica.



da segurança social¹, factos que têm sido objecto de sucessivas recomendações do Tribunal em Pareceres anteriores².

Continuam também a existir discrepâncias entre a LEO, a LBSS e o DL que regula o financiamento da segurança social, de que se apontam, a título meramente exemplificativo “*os excedentes anuais do sistema de segurança social*”, aspecto que, também, tem sido alvo de recomendações do Tribunal em Pareceres anteriores³.

Por último, continua a verificar-se a ausência de nomeação do fiscal único no IGFSS, no IGFCSS, no ISS e no II, pelo que se considera o sistema de controlo interno instituído deficiente, aspecto que tem conduzido o Tribunal a formular recomendações em sucessivos Pareceres⁴.

12.2. Limitações e condicionantes

A elaboração do presente Parecer assenta na análise da CSS, publicada na CGE, na consulta à documentação que integra as contas de gerência apresentadas pelas entidades, incluídas no perímetro, ao Tribunal, na consulta ao Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF), ao qual o Tribunal tem acesso *online*, no *dossier de consolidação* disponibilizado pelo IGFSS e ainda num conjunto de verificações realizadas nos serviços e em informação adicional solicitada ao IGFSS e a outras entidades que integram o perímetro de consolidação.

Salientam-se como limitações e condicionantes:

- ◆ Ao nível do Sistema de Informação Financeira (SIF):
 - ◇ Não integração de todas as entidades incluídas no perímetro de consolidação;
 - ◇ Ausência de descritivos na maioria das operações registadas, o que dificulta e impede a compreensão dos movimentos;
 - ◇ Impossibilidade de consulta das contas do razão de contribuintes, que, devido ao elevado volume de registos, torna o sistema pesado e não permite a sua visualização;
 - ◇ Inexistência de mapas orçamentais consolidados das receitas e das despesas por classificação económica de cada componente do sistema previdencial e de cada subsistema

¹ O Tribunal tem vindo a alertar para a necessidade de se desenvolver e clarificar o quadro legal aplicável à SS, face ao disposto no n.º 4 do artigo 48.º da LEO e no n.º 5 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que estabelecem que a SS 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 sistema de segurança social, assegurando e controlando os pagamentos, bem como a arrecadação das receitas e dos respectivos fundos*”.

² Recomendação 47-PCGE/2009, Volume I, pág. 210; Recomendação 58-PCGE/2008, Volume I, pág. 219 e Recomendação 53-PCGE/2007, Volume I, pág. 180, no que concerne ao cumprimento do estipulado no n.º 3 do artigo 27.º da LEO. Recomendação 55-PCGE/2009, Volume I, pág. 240; Recomendação 68-PCGE/2008, Volume I, pág. 250; Recomendação 68-PCGE/2007, Volume I, pág. 209; Recomendação 97-PCGE/2006, Volume I, pág. 260; Recomendação 144-PCGE/2005, Volume I, pág. 286 e Parecer sobre a CSS de 2004, pág. XII.35, no que se refere à implementação da Unidade de Tesouraria da Segurança Social., Todos disponíveis em www.tcontas.pt.

³ Recomendação 63-PCGE/2008, Volume I, pág. 229 e Recomendação 50-PCGE/2009, Volume I, pág. 219. Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 13.1.2 deste Parecer, disponíveis em www.tcontas.pt.

⁴ Recomendação 49-PCGE/2009, Volume I, pág. 212; Recomendação 61-PCGE/2008, Volume I, pág. 221 e Recomendação 60-PCGE/2007, Volume I, pág. 183, disponíveis em www.tcontas.pt.

do sistema de protecção social de cidadania com imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do sistema.

- ◆ Ao nível da disponibilização da informação salienta-se:
 - ◇ A dificuldade na obtenção dos ficheiros que suportam a prescrição de dívidas e de constituição de provisões para cobrança duvidosa de “*Contribuintes*”, que devido à sua entrega tardia, e nem sempre nas melhores condições, impediu a realização de um trabalho mais aprofundado¹;
 - ◇ Os ficheiros que servem de base à constituição de provisões das “*Prestações sociais a repor*”, não identificam os devedores, com excepção dos ficheiros da CPPTLP, da CAFEB e da CPAFJ. Também no que respeita à antiguidade das dívidas, apenas os ficheiros da CPPTLP e da CAFEB permitem correlacionar esta com o devedor;
 - ◇ O não envio, em tempo útil, dos Relatórios Analítico sobre a CSS de 2010² e da dívida de contribuintes³, documentos que só foram disponibilizados na fase de contraditório.

¹ Os ficheiros foram solicitados em 1 de Abril de 2011 e só foram completamente disponibilizados em 7 de Outubro do mesmo ano.

² Através do ofício n.º 9256, de 17/06/2011, foi solicitado ao Presidente do Conselho Directivo do IGFSS o envio do Relatório Analítico, logo que estivesse concluído.

³ No âmbito do acompanhamento do acolhimento das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2007 foi solicitada à Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social, através do ofício n.º 5452, de 7/04/2011, informação sobre as medidas entretanto adoptadas tendentes ao acolhimento da recomendação 73-PCGE/2007 (elaboração de um relatório sobre a dívida de contribuintes), tendo sido informado em 27/05/2011 que seria “(...) entregue ao Tribunal de Contas um relatório sobre a dívida de contribuintes à Segurança Social, reportado ao exercício de 2010 (...)”. Através do ofício n.º 14928, de 4/10/2011, foi dado conhecimento, ao actual Ministro da Solidariedade e da Segurança Social e da informação prestada pela sua antecessora e solicitada informação sobre se o mencionado relatório já estava concluído e, em caso afirmativo, que providenciasse pela sua remessa. O referido documento foi remetido pelo IGFSS (ofício n.º 20038, de 24/11/2011) concomitantemente com os comentários que consubstanciam o contraditório ao presente Parecer (ofício n.º 20044, de 24/11/2011).



Tribunal de Contas

|||
13. Orçamento e Conta
|||



13. ORÇAMENTO E CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

O Orçamento e a Conta são constituídos pelos mapas a que se referem, respectivamente, os artigos 32.º e 75.º da LEO, pelo Mapa de Fluxos de Caixa e pelo Anexo às “demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas”.

Todas as entidades que integram o perímetro de consolidação utilizaram, em 2010, o SIF, com excepção do IGFCSS, do FEFSS e da CPPCPRM¹. A não integração da informação financeira destas entidades no SIF tem sido objecto de reparo pelo Tribunal, quer numa auditoria quer em pareceres e levado à formulação de recomendações² no sentido de se ultrapassar esta situação, uma vez que impede a obtenção de informação orçamental e patrimonial consolidada directamente da aplicação informática, exigindo intervenções manuais.

No que respeita à consolidação orçamental, para além das limitações decorrentes da não integração das referidas entidades, a aplicação informática ainda não se encontra parametrizada para proceder à imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do SSS aos subsistemas do sistema de protecção social de cidadania e à componente de repartição do sistema previdencial, à eliminação das transferências internas entre subsistemas e componente, à eliminação de receitas e despesas recíprocas, com excepção das transferências correntes e de capital, e à contabilização do saldo orçamental inicial. Assim, a produção de mapas orçamentais consolidados carece de intervenção manual. A produção automática dos mapas orçamentais permitiria uma economia de recursos ao IGFSS, uma vez que este Instituto reporta mensalmente informação à DGO e trimestralmente ao Tribunal de Contas³, facto que já foi objecto de recomendações numa auditoria e em sucessivos pareceres⁴.

¹ Apesar do SIF ter sido disponibilizado em Agosto de 2010, a CPPCPRM não o utilizou.

² Recomendação 67-PCGE/2008, Volume I, pág. 231, e Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008 - Relatório n.º 52/2009 – 2.º S, todos disponíveis em www.tcontas.pt. No âmbito do acompanhamento de recomendações formuladas na Auditoria, o IGFCSS, em 26/10/2011, informou que “(...) em articulação com o Instituto de Informática, IP, encontra-se a finalizar o processo de recolha de dados “mestre” para alimentação do sistema, nomeadamente de fornecedores, bancos e imobilizado” e que “Atendendo à especificidade da actividade dos Fundos sob gestão do Instituto (FEFSS e Fundo dos Certificados de Reforma), a integração da respectiva informação em SIF necessita que seja assegurada uma gestão contínua do plano de contas de modo a acomodar novos tipos de operações e produtos financeiros e está ainda dependente do desenvolvimento de um interface informático entre o software de contabilidade em uso (GIN) e o SIF, que se encontra em fase inicial de estudo”. Em sede de contraditório, o IGFCSS informa que a situação se mantém e o II refere que foi definido um “(...) plano de acção com atribuição de responsabilidades e indicação de calendários (...) enviado para análise do IGFCSS e do IGFSS, em meados do mês de Dezembro de 2010, mostrando-se totalmente disponível para dar o arranque aos trabalhos (...)”.

³ O Tribunal de Contas tem acesso ao SIF em modo de consulta.

⁴ Recomendação 67-PCGE/2009, Volume I, pág. 248; Recomendação 62-PCGE/2008, Volume I, pág. 221; Recomendação 70-PCGE/2007, Volume I, pág. 211; e Auditoria Orientada às Operações de Consolidação da Conta da Segurança Social de 2008 - Relatório n.º 52/2009 – 2.º S, todos disponíveis em www.tcontas.pt. No âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas na auditoria, o IGFSS em 24/10/2011, refere que “(...) O Instituto de Informática e o IGFSS, em estreita colaboração, encontram-se empenhados em ultrapassar os constrangimentos (...) por forma a se obter directamente do SIF a totalidade dos mapas de execução orçamental previstos na Lei”.

A consolidação da CSS tem por base, primordialmente, o método de consolidação integral¹, com agregação a 100%, com excepção da CPPCPRM² e da C – FCP³.

O FEFSS e o IGFCSS em 2010 ainda não tinham orçamentos autónomos, pelo que o IGFCSS ainda apresentou ao Tribunal uma conta única, englobando as demonstrações financeiras as operações realizadas por conta do FEFSS e por conta do próprio IGFCSS⁴.

De acordo com o divulgado no Anexo às “demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas” os critérios de valorimetria aplicados pelas entidades integrantes do perímetro são os constantes do POCISSSS, com excepção dos activos do FEFSS⁵ e a constituição de provisões para cobrança duvidosa do FGS⁶, por se considerar que permitem uma imagem mais adequada das demonstrações financeiras.

13.1. Orçamento da Segurança Social

O OSS para 2010 foi aprovado conjuntamente com o OE e publicado pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, e as disposições necessárias à sua execução constam do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de Junho. Ao longo do ano de 2010, o OSS foi objecto de sucessivas alterações orçamentais, cuja publicação nem sempre ocorreu dentro dos prazos fixados no artigo 52.º da LEO⁷, ao contrário do acto de remessa para aquele efeito⁸.

13.1.1. Principais medidas legislativas com impacto na execução orçamental

Em 2009 foi lançado o programa orçamental designado por “Iniciativa para o Investimento e Emprego” (IIE) e um regime fiscal de apoio ao investimento⁹, cujas disposições tiveram efeitos

¹ Foi ainda utilizada a técnica de consolidação em cascata, dado que o CGFSS-RAA consolidou as demonstrações financeiras das entidades dessa região insular, que posteriormente consolidou com as restantes instituições inseridas no perímetro de consolidação da CSS.

² Inclui apenas as prestações de desemprego. Em 2010, não houve execução de despesa, pelo que a consolidação apenas teve expressão ao nível da contabilidade patrimonial.

³ Foi excluída do perímetro de consolidação a Farmácia pertencente à “Cimentos”- FCP, com base no ponto 5.5 da Orientação n.º 1/2010 da CNCAP, por não ser materialmente relevante – tem um impacto ao nível do balanço consolidado de 0,008% no Activo, 0,009% no Passivo e 0,007% nos Fundos Próprios e ao nível da Demonstração de Resultados consolidada de 0,004% nos Custos e nos Proveitos e de 0,007% no Resultado líquido do exercício.

⁴ No âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas no Relatório n.º 29/2010 – 2.ª Secção – Auditoria Integrada ao IGFCSS, o Conselho Directivo do Instituto informou que para o ano de 2011 já será possível a apresentação de duas contas separadas.

⁵ Utilização do critério do justo valor, em vez do critério do custo histórico, conforme Normativo de Valorimetria do FEFSS.

⁶ As dívidas provenientes de sub-rogação de créditos são provisionadas a 100%, independentemente da antiguidade da dívida, em função do elevado risco de cobrança associado às entidades que recorrem ao FGS.

⁷ Devem ser publicadas no DR 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).

⁸ Declarações n.º 167/2010, de 10 de Agosto (remessa para publicação em 17/07/2010), n.º 202/2010, de 4 de Novembro (remessa para publicação em 20/10/2010), e n.º 58/2011, de 9 de Março (remessa para publicação em 25/02/2011), rectificadas pela Declaração de rectificação n.º 615/2011, de 29 de Março (remessa para publicação em 16/03/2011).

⁹ Através da Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, que procedeu às necessárias alterações à LOE de 2009 (Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro).



financeiros relevantes para além do período de vigência do OE/2009¹, e suspensa a lei do indexante de apoios sociais, com a definição de um aumento extraordinário do valor das pensões mais baixas².

Um conjunto de medidas concretizadas ao longo da execução do orçamento de 2009 acabou por influenciar a execução orçamental de 2010:

- ◆ No acesso ao subsídio de desemprego, a diminuição do prazo de garantia de 465 para 365 dias (Decreto-Lei n.º 324/2009, de 29 de Dezembro), e no subsídio social de desemprego, o prolongamento, em seis meses, das prestações que terminassem durante 2009 (Decreto-Lei n.º 68/2009, de 29 de Março) e a alteração do referencial de condição de recursos de 80% para 110% do valor do indexante de apoios sociais por um prazo de 12 meses (Decreto-Lei n.º 150/2009, de 30 de Junho);
- ◆ A manutenção da redução em três p.p. das contribuições a cargo das micro e pequenas empresas, para os trabalhadores com mais de 45 anos;
- ◆ A isenção do pagamento das contribuições a cargo das entidades empregadoras que recrutassem jovens desempregados de acordo com determinados requisitos;
- ◆ A isenção ou redução das contribuições a cargo das entidades empregadoras que contratassem desempregados com mais de 40 anos ou inscritos nos centros de emprego há mais de nove meses, cumprindo determinados critérios;
- ◆ A redução das contribuições para a segurança social a cargo da entidade empregadora relativamente aos trabalhadores que em 2009 auferissem um salário igual à retribuição mínima mensal garantida.

Mas, ao longo de 2010, tendo em conta a necessidade de consolidar as contas públicas, foi incluído no PEC 2010-2013 um conjunto de medidas com efeitos restritivos na despesa da SS, a generalidade das quais tornando mais severas as condições de atribuição de prestações sociais dos sistemas não contributivos, designadamente no RSI, pensões sociais, prestações por encargos familiares, subsídio social de desemprego e subsídios sociais no âmbito da parentalidade³.

Foram também introduzidas alterações ao regime do subsídio de desemprego⁴ e antecipado o fim das medidas implementadas a título transitório e extraordinário no auge da crise económica internacional com vista à minimização dos seus efeitos na sociedade portuguesa⁵, suprimindo-se a prorrogação do prazo de atribuição do subsídio social de desemprego e eliminando-se o prazo de garantia extraordinário para efeitos de atribuição do subsídio de desemprego, a majoração do valor do subsídio de desemprego para os desempregados com dependentes a seu cargo e a atribuição do adicional ao abono de família (por conta das despesas de educação) aos escalões de rendimento 2 a 5.

¹ De acordo com o Relatório do OE/2010 “(...) o Orçamento da Segurança Social, e à semelhança do verificado em 2009, será profundamente afectado pelas consequências decorrentes da grave crise económica internacional. A persistência de elevados níveis de desemprego, conjugados com a necessidade de reforçar excepcionalmente a protecção social para com os mais afectados por esta crise a par de um conjunto de medidas com o objectivo de proteger o emprego e apoiar a empregabilidade de jovens e desempregados com suporte no Orçamento da Segurança Social, no quadro da Iniciativa Investimento e Emprego para 2009, obrigará a um esforço acrescido (...)”.

² Decreto-Lei n.º 323/2009, de 24 de Dezembro.

³ Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho.

⁴ Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de Junho.

⁵ Decreto-Lei n.º 77/2010, de 24 de Junho.

Foram ainda eliminadas algumas das medidas que limitavam a receita da SS, designadamente aquelas que estipulavam bonificações nas taxas contributivas devidas pelas entidades empregadoras¹.

As medidas restritivas nas políticas de pessoal, que limitaram a admissão/progressão dos funcionários públicos e as que visaram a contenção salarial², designadamente as que envolveram cortes nas tabelas remuneratórias, também afectaram a execução do OSS, em particular a arrecadação da receita.

13.1.2. Orçamento inicial, alterações orçamentais e orçamento final

O Quadro 1 evidencia o orçamento inicial 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” – conforme se indica:

Quadro 1 – Alterações orçamentais

(em milhões de euros)

	Receita		Despesa	
	Parcial	Total	Parcial	Total
Orçamento Inicial		36.968 ⁽¹⁾		36.707
Alterações orçamentais				
Créditos especiais – integração de saldos	863		663	
Reforços	110		3.747	
Anulações	(448)	525	(4.498)	(88)
Orçamento corrigido		37.494		36.619

(1) Inclui € 398 M de saldo de anos anteriores.

Fonte: LOE n.º 3-B/2010, de 28 de Abril; Mapa 34 – Alterações orçamentais publicado na CGE; Declaração n.º 58/2011, de 9 de Março; e Declaração de Rectificação n.º 615/2011, de 29 de Março.

No orçamento inicial a previsão da despesa situava-se 0,7% abaixo da previsão da receita, apontando para um saldo orçamental de € 261 M. No entanto, as alterações orçamentais introduzidas ao longo do exercício traduziram-se num reforço da receita na ordem dos 1,4% e numa diminuição da despesa de 0,2%, situando-se esta última 2,3% abaixo da previsão da receita, aumentando a previsão do saldo orçamental para cerca de € 874 M³.

Quer na previsão da receita quer da despesa o total das anulações foi superior ao total dos reforços. No que respeita à receita, salienta-se a anulação de € 260 M na CE 12.05 – “Passivos financeiros-Empréstimo de curto prazo”, dado que o IGFSS não recorreu a empréstimos de curto prazo para financiar acções de formação profissional co-financiadas pelo FSE, previstos no artigo 68.º do DLÉO.

Relativamente à previsão de despesa, o volume de reforços e de anulações foi superior ao realizado na previsão da receita e deve-se, essencialmente, a transferências realizadas entre dotações orçamentais no agrupamento 09 – “Activos financeiros” que atingiram € 3.040 M. Também ao nível de outras rubricas de despesa, parte dos reforços e das anulações correspondem a transferências entre dotações

¹ Idem nota anterior.

² Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, que reduz em 5% as remunerações dos gestores públicos e equiparados e dos titulares de cargos políticos.

³ A execução orçamental conseguiu um saldo orçamental mais favorável em cerca de 40,2% (€ 1.227 M), não obstante ambas as variáveis se apresentarem abaixo do previsto: receita menos 13,8% (€ 32.321 M) e despesa menos 15,1% (€ 31.094 M).



nas mesmas componentes ou subsistemas ou entre componentes ou subsistemas diferentes, destacando-se, no entanto, a anulação de € 260 M na CE 10.05 – “Passivos financeiros – Empréstimo de curto prazo”.

Confrontando as alterações ao orçamento funcional inicial de despesa, verifica-se que a redução da despesa de € 88 M resulta de um conjunto de operações de reforço das prestações sociais de € 37 M e da função capitalização de € 639 M, conjugadas com uma diminuição das dotações destinadas à formação profissional de € 719 M, às políticas de emprego de € 42 M e à administração de € 3 M.

A última alteração orçamental foi aprovada pelo Secretário de Estado da Segurança Social em 25 de Fevereiro do 2011, na sequência de proposta da Vogal do Conselho Directivo do IGFSS¹ de 14 de Fevereiro de 2011, e visou “Garantir a adequação das dotações de despesa das rubricas de administração e assegurar a cobertura orçamental da mesma imputada a cada um dos subsistemas e sistema, nos termos legais previstos” e “Prever as transferências internas, nos termos legais em vigor, decorrentes nomeadamente de previsão de excedentes da execução do OE”.

No que respeita ao primeiro dos objectivos da alteração orçamental, o Tribunal, em sede do Parecer sobre a CGE de 2007, a propósito das despesas de administração, referiu a existência de um orçamento daquelas despesas, que não é publicado. Mais assinalou que a sua imputação aos diferentes sistemas e subsistemas era um mero exercício aritmético que visava dar cobertura legal às dotações inscritas nos mapas legais que constituem a estrutura do OSS por sistema e subsistemas, ocorrendo as respectivas alterações, muitas vezes, quando as despesas já se encontravam realizadas. O Tribunal referiu ainda que a necessidade de dar cumprimento a dois diplomas legais – LEO² e LBSS³ - exigia dos serviços, principalmente do IGFSS, uma carga burocrática excessiva que carecia de ser simplificada e dotada de maior transparência, formulando à Assembleia da República e ao Governo uma recomendação⁴ para que se compatibilizassem as disposições legais que estabelecem as regras da elaboração do orçamento e do financiamento, no sentido de simplificar e dotar de maior transparência todo o processo orçamental e respectiva execução. No entanto, as últimas alterações à LEO⁵ não contemplaram qualquer alteração que visasse o acolhimento da recomendação, mantendo a mesma estrutura de orçamento.

Relativamente ao segundo objectivo da alteração orçamental, que visa dar cobertura legal às transferências dos saldos de execução orçamental dos subsistemas do sistema de protecção social de cidadania, cujo financiamento é proveniente do OE, para a componente repartição do sistema previdencial, que posteriormente será transferido para capitalização, o Tribunal também já se pronunciou em sede de Parecer sobre a CGE de 2008 referindo que as normas relativas ao

¹ Despacho de 14/2/2011, exarado na Informação n.º 266/2011-DOC/NGP, de 14/02.

² Nos termos do artigo 27.º da LEO, o OSS ao nível da despesa especifica-se da seguinte forma: Despesas globais do sistema de acordo com a classificação económica e funcional e despesas de cada subsistema de acordo com a respectiva classificação económica e funcional. Já o artigo 32.º da mesma lei elenca os Mapas que devem integrar o OE, referindo quanto à despesa o Mapa XI - Despesas da segurança social, por classificação funcional, o Mapa XII - Despesas da segurança social, por classificação económica e o Mapa XIV - Despesas de cada subsistema, por classificação económica. Salienta-se que a exigência do artigo 27.º, quanto à especificação das despesas de cada subsistema por classificação funcional, não foi acompanhada de implementação através de mapa específico para o efeito, à semelhança do estipulado para as despesas globais (Mapa XI), não integrando as respectivas LEO mapas que contemplem esta informação.

³ Nos termos do n.º 4 do artigo 90.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, “As despesas de administração e outras despesas comuns do sistema são financiadas através das fontes correspondentes aos sistemas de protecção social de cidadania e previdencial, na proporção dos respectivos encargos”.

⁴ Recomendação 54-PCGE/2007, Volume I pág. 181 e Volume II, págs. XII.16 a XII.20, disponível em www.tcontas.pt.

⁵ Lei n.º 22/2011, de 20 de Maio e Lei n.º 52/2011, de 13 de Outubro.

financiamento da segurança social se encontram dispersas por diversos diplomas: LBSS, no que respeita à forma de financiamento, LEO, no que toca, especificamente, à forma como se deve proceder à execução orçamental do respectivo orçamento, LOE, na medida em que autoriza o Governo a pôr em prática as suas opções políticas em cada ano em concreto, e, finalmente, no decreto-lei onde se estabelece o quadro genérico do financiamento da segurança social. O Tribunal referiu ainda que da análise e interpretação do preceituado pelos diplomas atrás elencados resultavam inúmeras incongruências, existindo normas cuja letra e alcance parecem ambíguas e/ou conflituantes, designadamente no que respeita a determinadas receitas previstas no Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, e não constantes da LEO e na LOE, de que são exemplo “*Os excedentes anuais do sistema de segurança social*”¹, formulando uma recomendação à Assembleia da República e ao Governo para que se harmonizassem os diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento no SSS, no sentido de dirimir as discrepâncias actualmente existentes. No entanto, as últimas alterações à LEO² e as alterações ao Decreto-Lei n.º 367/2007³ não contemplaram qualquer alteração que visasse o acolhimento da recomendação, mantendo-se as incongruências entre a LEO a LBSS e o Decreto-Lei n.º 367/2007.

13.2. Conta da Segurança Social

A Conta da Segurança Social publicada na CGE integrou o relatório, os mapas e os elementos informativos referidos no artigo 32.º, conjugado com os artigos 74.º, 75.º e 76.º da LEO e o Anexo às “demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas”. Dos mapas publicados destacam-se os seguintes:

- ◆ 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;
- ◆ Mapas XIII – Receitas de cada subsistema do sistema de protecção social de cidadania e de cada componente do sistema previdencial, por classificação económica;
- ◆ Mapa XIV – Despesas de cada subsistema do sistema de protecção social de cidadania e de cada componente do sistema previdencial, por classificação económica;
- ◆ Mapa XXI – Receitas tributárias cessantes da segurança social;
- ◆ Mapa XXII – Conta consolidada das receitas e das despesas do sistema de segurança social;
- ◆ Mapa XXVII – A – Movimentos e saldos das contas na tesouraria do sistema de segurança social;
- ◆ Mapa XXVII – B – Movimentos e saldos nas caixas da tesouraria do sistema de segurança social;

¹ A receita em causa com a extensão prevista na alínea e) do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 367/2007 não tem correspondência nos artigos 28.º da LEO e 32.º da LOE para 2008, actualmente artigo 45.º da LOE para 2010, que apenas prevêem as transferências para capitalização dos excedentes do sistema previdencial e não da totalidade dos excedentes do sistema de segurança social.

² Lei n.º 22/2011, de 20 de Maio, e Lei n.º 52/2011, de 13 de Outubro.

³ Alterada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, e pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro.



- ◆ Mapa XXXII – Balanço e demonstração de resultados do sistema de solidariedade e segurança social.

13.2.1. Consolidação de contas

O Anexo às “demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas” divulga os métodos de consolidação utilizados, as diversas fases do processo, as limitações da aplicação informática, designadamente no que respeita à consolidação orçamental¹ e, ainda, as regularizações efectuadas às contas individuais, o que contribui para a transparência da informação económico-financeira e orçamental. O exercício de 2010 é o primeiro ano da vigência da Portaria n.º 474/2010, de 1 de Julho, diploma que aprovou a Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo.

A consolidação orçamental compreende operações automáticas e operações manuais. As operações automáticas eliminam as transferências inter-instituições registadas nas classificações económicas de receitas correntes e de capital do sector institucional segurança social das instituições integradas na aplicação SIF. As operações manuais englobam um conjunto de operações com vista a: completar a execução com as entidades que ainda não estão incluídas no SIF; evidenciar as transferências entre sistemas e subsistemas; eliminar operações inter-instituições com classificações económicas diferentes das transferências correntes e de capital do sector institucional segurança social; e imputar as despesas de administração às componentes do sistema previdencial e aos subsistemas do sistema de protecção social de cidadania.

O processo de consolidação patrimonial ocorreu pela primeira vez no Módulo EC-CS-Consolidação Financeira, registando-se neste ano progressos muito significativos, mantendo-se, em paralelo, o processo manual utilizado em anos anteriores, de forma a garantir a consistência da informação produzida.

Em 2010, a SS manteve a metodologia, iniciada em 2009, de reclassificação de imobilizado financeiro para imobilizado corpóreo do valor dos imóveis que são activos de entidades que integram o perímetro de consolidação e que estão arrendados a entidades que também integram aquele perímetro e eliminou pela primeira vez as operações relacionadas com as contribuições para a segurança social do pessoal a cargo das mencionadas entidades.

Dos testes realizados à agregação da informação constante dos mapas de execução orçamental², dos balanços e das demonstrações de resultados incluídos nas contas de gerência das instituições, com excepção das instituições dos Açores em que foram utilizadas as peças contabilísticas consolidadas da

¹ Na nota 47 do anexo, a propósito da consolidação orçamental, é referido que “A execução orçamental das instituições compreendidas no perímetro de consolidação do OSS foi obtida directamente do SIF/SAP-R/3, com excepção do IGFCSS e da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Rádio Marconi, por falta de integração destas últimas instituições nesse sistema de informação” e que “A extracção automática do SIF/SAP dos movimentos orçamentais consolidados (OSS e respectiva execução) foi ainda prejudicada, porquanto, relativamente aos Mapas da LEO e da LBSS, não foi possível contemplar: - A imputação (proporcional à despesa) das despesas de administração aos Subsistemas do Sistema de Protecção Social de Cidadania e ao Sistema Previdencial-Repartição;- A contabilização da receita cobrada relativa ao saldo de execução orçamental inicial e ao seu desdobramento em saldo com e sem aplicação em despesa; - As transferências internas entre Subsistemas e Sistemas da Segurança Social, com excepção das transferências financeiras do Sistema Previdencial-Repartição (do IGFCSS) para o Sistema Previdencial-Capitalização (IGFCSS)”.

² Mapa 7.1 – Controlo orçamental – Despesa e Mapa 7.2 – Controlo orçamental – Receita.

Região Autónoma produzidas pelo CGFSS-RAA, e considerados os verbetes¹ e os diários de conciliação de saldos² incluídos no dossier de consolidação disponibilizado ao Tribunal pelo IGFSS, não se verificaram divergências.

13.2.2. Execução orçamental

13.2.2.1. Execução orçamental global

Em 2010, a receita total arrecadada ascendeu a € 32.320,5 M (incluindo € 1.261,1 M integrados de saldos de gerências anteriores), 86,2% do previsto no OSS corrigido final de 2010 e mais 2,7% (€ 861,2 M) que em 2009. A despesa total atingiu € 31.093,9 M, o que corresponde a uma taxa de execução de 84,9% e a um aumento de 5,1% (€ 1.516,5 M) face ao ano anterior. O saldo de execução orçamental do ano apurou € 1.226,6 M (menos 34,8% que em 2009), fazendo diminuir em 1,4% o saldo final acumulado (para € 2.533,0 M). Considerando apenas valores efectivos (isto é, excluindo activos e passivos financeiros e saldos transitados de gerências anteriores), a receita aumentou 4,4% e a despesa 4,0%, colocando o saldo de execução efectiva em € 689,1 M (mais 18,9% que em 2009). As taxas de execução face ao OSS corrigido final ficaram em 99,2% na receita e 99,3% na despesa.

13.2.2.2. Receita

Dos três grandes agregados de classificação económica da Receita – “*Correntes*”, de “*Capital*” e “*Outras*” – apenas o último exibiu um decréscimo face a 2009 (de 25,1%), tendo os restantes ostentado variações positivas, 4,2% nas “*Receitas correntes*” e 5,8% nas “*Receitas de capital*” (Quadro 2).

¹ De correcção às contas individuais e de outras operações de consolidação.

² Com vista à eliminação de saldos relativos a dívidas activas e passivas e de operações recíprocas entre as entidades incluídas no perímetro de consolidação.



Luc
Dr. Theodor
H

Quadro 2 – Receitas por classificação económica

(em milhares de euros e %)

Cap.	Designação	OSS Corrigido	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso na receita efectiva
	Receitas Correntes	23.807.810	23.628.303	99,2	4,2	99,0
03	Contribuições para a segurança social	13.438.068	13.483.331	100,3	2,7	56,5
04	Taxas, multas e outras penalidades	89.854	108.322	120,6	8,4	0,5
05	Rendimentos da propriedade	393.383	374.475	95,2	3,6	1,6
06	Transferências correntes	9.861.002	9.635.922	97,7	6,4	40,4
07	Venda de bens e serviços correntes	14.261	15.281	107,2	72,5	0,1
08	Outras receitas correntes	11.242	10.971	97,6	(50,1)	0,0
	Receitas Capital	12.224.529	7.230.104	59,1	5,8	0,1
09	Venda de bens de investimento	32.001	23.769	74,3	513,8	0,1
10	Transferências de capital	10.291	4.257	41,4	(67,8)	0,0
11	Activos financeiros	12.182.233	7.202.027	59,1	7,1	n.a.
12	Passivos financeiros	0	0	-	(100,0)	n.a.
13	Outras receitas de capital	4	51	1.217,5	222,1	0,0
	Outras Receitas	1.461.249	1.462.100	100,1	(25,1)	0,8
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	200.170	201.021	100,4	29,7	0,8
16	Saldo do Ano Anterior	1.261.079	1.261.079	100,0	(29,8)	n.a.
	Receita Total	37.493.588	32.320.507	86,2	2,7	n.a.
	Receita Efectiva	24.050.276	23.857.400	99,2	4,4	100,0

Fonte: CSS 2010.

As receitas correntes (73,1% do total) atingiram € 23.628,3 M (99,2% do orçamentado), ressaltando o capítulo de “Contribuições para a segurança social” (41,7% da receita total e 56,5% da receita efectiva) que, tendo arrecadado € 13.483,3 M, cresceu 2,7% (€ 351,6 M)¹ e superou em € 45,3 M (0,3%) a estimativa anual corrigida².

Quadro 3 – Desagregação do Capítulo “Contribuições para a segurança social”

(em milhares de euros)

Entidades Cobradoras	Contribuição das Entidades Empregadoras	Quotizações dos Trabalhadores por conta de outrem	Regimes Especiais	Total	Em Clarificação	%
	(1)	(2)	(4)	(5)=(1)+(2)+(3)	(6)	(7)=(6)/(5)
IGFSS	8.276.904	4.790.377	6.591	13.073.871	6.259.539	47,9%
CSSRAM	132.993	86.829	41	219.863	68.998	31,4%
CGFSSRAA	118.141	83.185	80	201.406	76.665	38,1%
FESSPBC	0	0	886	886	0	0,0%
Total	8.528.038	4.960.391	7.798	13.496.026*	6.405.202	47,5%

* Inclui € 12,7 M de contribuições a cargo de entidades empregadoras do perímetro do OSS, alvo de consolidação na CSS 2010.

Fonte: Mapa 7.2 Controlo Orçamental – Receita do POCISSS retirado do SIF.

O Quadro 3 mostra que a maior parte (96,9%) desta receita é cobrada pelo IGFSS, cabendo uma parte relevante às instituições das Regiões Autónomas (1,6% à RAM e 1,5% à RAA), e um valor residual

¹ Em 2010, o IGFSS procedeu à consolidação das contribuições para a segurança social a cargo das entidades do perímetro de consolidação do OSS, abatendo € 12,7 M. A variação homóloga comparável sobe para 2,8%.

² De acordo com o IGFSS, este desempenho reflecte o impacto da integração das contribuições dos funcionários públicos (Lei n.º 4/2009, de 29 de Janeiro) e da receita decorrente da recuperação de dívidas.

cobrado pela FESSPBC. No entanto, 47,5% deste montante encontra-se registado em clarificação (em 2009 eram 91,8%), o que significa que os valores considerados em cada classificação económica de receita de contribuições e quotizações de cada entidade cobradora, na referida proporção, resultam da aplicação de uma tabela de imputação.

O Tribunal tem vindo a recomendar, em Pareceres anteriores¹, que a contabilização por meios automáticos garanta a afectação das receitas de acordo com a sua origem e não em função de uma tabela de imputação. Em sede de acompanhamento das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2008, a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social informou² que “*Apesar dos progressos ocorridos no ano de 2010, ainda não se encontra concluída a totalidade das operações que permita dar acolhimento pleno a esta recomendação*”. Não obstante a melhoria verificada em 2010, com a redução do montante registado em clarificação, não pode deixar de se colocar uma reserva aos valores constantes do quadro anterior, uma vez que para quase metade dos valores cobrados o valor registado nas respectivas classificações económicas pode não ser real.

O capítulo de “*Transferências correntes*” cifra-se em € 9.635,9 M e constitui a segunda maior parcela da receita efectiva (40,4%), com um crescimento de 6,4% face ao ano anterior e um grau de execução orçamental de 97,7%. Nas “*Transferências correntes*” incluem-se, entre outras, as oriundas do MTSS para financiamento da LBSS (€ 7.498,7 M), as provenientes da SCML, no valor de € 142,8 M (menos 11,5% que em 2009) e as recebidas do Resto do Mundo – União Europeia, no valor de € 910,1 M, (menos 10,2% que no ano anterior).

Nas restantes “*Receitas correntes*”, destacam-se os “*Rendimentos da propriedade*” que manifestaram um crescimento de 3,6%, para € 374,5 M³, as arrecadas na rubrica “*Taxas, multas e outras penalidades*”, cuja cobrança (€ 108,3 M) excedeu em 20,6% o valor previsto e cresceu 8,4% face a 2009, as respeitantes à “*Venda de bens e serviços correntes*”, que aumentaram 72,5%, para € 15,3 M, e as relativas a “*Outras receitas correntes*” que diminuíram 50,1%, para € 11,0 M⁴.

As “*Receitas de capital*” representaram 22,4% da receita total (€ 7.230,1 M), o que corresponde a uma taxa de execução orçamental de 59,1% (a mais baixa dos três agregados) e a uma taxa de variação homóloga de 5,8%. Somente 0,12% constitui receita efectiva, destacando-se a “*Venda de bens de investimento*”, que cresceu 513,8% (decorrente da sua natureza, uma vez que diz respeito à venda de imóveis pelo IGFSS) e as “*Transferências de capital*” (onde se contabilizam as provenientes do OE e da UE – FEDER para financiamento de investimentos em equipamentos sociais) que diminuíram 67,8%.

Os “*Activos financeiros*”, que constituem o grosso deste agregado (€ 7.202 M, 22,3% da receita total), apresentam um aumento homólogo de 7,1%.

¹ Cfr. Recomendação 63-PCGE/2007, Volume I, pág. 229, e Volume II, pág. XII.30; Recomendação 67-PCGE/2008, alínea a), Volume I, pág. 231, e Volume II, págs. XII.24 e XII.25; e Recomendação 54-PCGE/2009, Volume I, pág. 221, e Volume II págs. XII.27 e XII.28, disponíveis em www.tcontas.pt.

² Ofício n.º 1460, de 27/05/2011.

³ Os juros de depósitos e de aplicações financeiras ascenderam a € 310,1 M (decréscimo de 1,8% face a 2009); os dividendos obtidos em aplicações financeiras do FEFSS atingiram € 61,0 M (aumento de 46,1% face a 2009); e as rendas geraram € 3,3 M (menos 2,9% que no ano anterior).

⁴ Em resultado da alteração da classificação das receitas do FGS (que deixaram de ser contabilizadas na rubrica residual e passaram a integrar a rubrica de venda de bens e serviços correntes) e a cessação das receitas provenientes de retrocessão de contribuições.



Luc
Dr.
Thomaz
A

As “Reposições não abatidas nos pagamentos” (0,6% da receita total) aumentaram 29,7%¹. O decréscimo de 25,1% no agregado “Outras receitas” resulta da diminuição de 29,8% no montante integrado de saldos da gerência anterior, que se fixou em € 1.261 M, 3,9% da receita global de 2010. Neste montante está incluído o valor de € 200 M, parte do saldo da componente repartição do sistema previdencial de 2008 que, apesar da sua integração ter sido aprovada em 2009 para reforço do FEFSS, não foi transferido naquele ano por razões de tesouraria². Com efeito, por proposta do IGFSS foi autorizada por despacho do Secretário do Estado da Segurança Social de 23/10/2009 a suspensão da transferência para o FEFSS de cerca de € 213 M³ de saldo do ano de 2008, uma vez que havia perspectivas de ruptura de tesouraria nos meses de Dezembro de 2009 e de Janeiro de 2010, sem prejuízo daquela transferência se realizar em momento posterior.

Sobre a transferência de saldos do sistema previdencial para o FEFSS, a última LBSS, aprovada pela Lei n.º 4/2007, alterou o regime de exceção previsto nas anteriores LBSS que permitiam a não transferência daqueles saldos “(...) por ocorrência de condições económicas adversas que origem acréscimos extraordinários de despesa ou quebras de receita (...)”⁴, permitindo, apenas, o regime de exceção para a parcela das quotizações dos trabalhadores. As LOE de 2008 e 2009, mantendo, a obrigação de transferência de saldos, vieram fixar limites máximos inferiores aos estabelecidos na LBSS⁵ relativamente aos montantes a transferir oriundos de quotizações, utilizando, nessa medida, a exceção supra referida. A LOE de 2010⁶, mantendo também a obrigação de transferência dos saldos, não permitiu a transferência de quaisquer montantes por conta de quotizações, dando plena aplicação ao disposto no n.º 3 do artigo 91.º da LBSS.

De acordo com a informação disponibilizada pelo IGFSS sobre os saldos da componente repartição do sistema previdencial, o “limite máximo das transferências para capitalização” era de € 1.318 M e de € 983 M em 2008 e em 2009, respectivamente. Destes saldos, apenas foram transferidos cerca de € 123 M, em 2009, e € 200 M, em 2010. Do saldo final global acumulado de 2010 da componente repartição, o “limite máximo das transferências para capitalização” era de € 1.083 M, não tendo sido

¹ Segundo o IGFSS, o aumento desta receita deve-se essencialmente aos valores registados pelo ISS relativos ao “(...) recebimento e dedução nos processamentos de notas de reposição (...) e recuperação de débitos emitidos em 2009, referentes às prestações de Assistência a Menores, Subsídio de Desemprego, Pensões, Programa ocupacional e Subsídio de risco clínico durante a gravidez e de outras receitas correntes”.

² Fundamentação apresentada pelo IGFSS na proposta de alteração orçamental aprovada pelo Secretário de Estado da Segurança Social em 29/11/2010.

³ Em 2/06/2009, o Secretário de Estado da Segurança Social tinha autorizado a integração do saldo na componente repartição do sistema previdencial com vista à posterior transferência para a componente de capitalização do mesmo sistema.

⁴ Cfr. n.º 3 do artigo 111.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, e n.º 3 do artigo 83.º da Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto.

⁵ De acordo com o n.º 1 do artigo 91.º da Lei n.º 4/2007 “*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*”. O artigo 32.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro (LOE para 2008), sob a epígrafe “Transferências para capitalização” refere que “*1-Reverte para o FEFSS uma parcela até dois pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem. 2- Os saldos anuais do sistema previdencial, bem como as receitas resultantes da alienação de património, são igualmente transferidos para o FEFSS*”. O artigo 56.º (Transferências para capitalização) da Lei 64-A/2008, de 31 de Dezembro (LOE para 2009), com a nova redacção dada pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, refere que “*1-Reverte para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social uma parcela até 2 pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações por conta de outrem. 2- Os saldos anuais do sistema previdencial, bem como as receitas resultantes da alienação de património, são igualmente transferidos para o FEFSS*”.

⁶ O artigo 45.º (Transferências para capitalização) da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril (LOE para 2010), refere que “*Os saldos anuais do sistema previdencial, bem como as receitas resultantes da alienação de património, são transferidas para o FEFSS*”.

transferida qualquer importância durante o ano de 2011 (até à data do cumprimento do contraditório) para a componente de capitalização por conta do saldo da componente repartição.

Em sede de contraditório, o IGFSS refere que “(...) o OSS/2010 inicial não incluía a transferência do saldo de 2009 (total ou parcial) e durante o ano de 2010, apenas foi proferido o despacho autorizador do Senhor Secretário de Estado da Segurança Social para a transferência para o Sistema Previdencial – Capitalização da parcela de 2008 no montante de 200M €”.

Não obstante as alegações produzidas pelo IGFSS, regista-se que não foi dado integral cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 91.º da LBSS relativamente à transferência para capitalização dos saldos referentes aos anos de 2008, 2009 e 2010.

No Quadro 4 identificam-se as receitas do SSS de acordo com a sua proveniência, resultando cinco fontes de financiamento, onde se destacam os “Contribuintes”¹ (56,5% da receita efectiva) e a “Administração Central”² (36% da receita efectiva). Distinguem-se ainda as transferências referentes a jogos sociais oriundas da “Santa Casa da Misericórdia de Lisboa” (0,6% da receita efectiva) e as provenientes da “União Europeia”, que financia o SSS através do FSE (3,8% da receita efectiva), bem como a receita gerada pela “Actividade da Segurança Social”, resultante, em grande medida, da gestão corrente do próprio sistema, como sejam os juros, os dividendos, as rendas, as reposições ou as taxas, multas e outras penalidades (3,1% da receita efectiva).

¹ Receitas de quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, do seguro voluntário e das contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores independentes.

² Onde se incluem as transferências que, a vários títulos, a Segurança Social recebe da Administração Central do Estado.



Quadro 4 – Receitas por origem

(em milhares de euros e %)

Origens de financiamento	OSS corrigido	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso na receita efectiva
Contribuintes	13.438.068	13.483.331	100,3	2,7	56,5
Contribuições e cotizações	13.438.068	13.483.331	100,3	2,7	56,5
Sistema previdencial	13.431.091	13.475.734	100,3	2,7	56,5
Regimes complementares e especiais	6.977	7.598	108,9	9,5	0,0
Administração Central(*)	8.626.808	8.586.972	99,5	8,9	36,0
Transferências do MTSS para cumprimento da LBSS	7.498.720	7.498.720	100,0	11,0	31,4
Transferências do MTSS - CPN - Quadros Comunitários	228.190	228.190	100,0	(13,4)	1,0
Transferências do M. Educação - Pré-escolar nas IPSS	123.500	133.250	107,9	6,0	0,6
Transferências do MFAP - IVA social	697.747	697.750	100,0	1,3	2,9
Outras transferências	78.651	29.062	37,0	(45,6)	0,1
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	162.946	142.841	87,7	(11,5)	0,6
Transferências relativas a jogos sociais	162.946	142.841	87,7	(11,5)	0,6
União Europeia	1.081.291	910.360	84,2	(10,4)	3,8
Transferências do Fundo Social Europeu (FSE)	1.080.586	910.248	84,2	(10,2)	3,8
Outras transferências	705	111	15,8	(95,8)	0,0
Actividade da Segurança Social	741.163	733.896	99,0	12,7	3,1
Rendimentos de propriedade	393.383	374.475	95,2	3,6	1,6
Juros	336.413	310.128	92,2	(2,0)	1,3
Dividendos e participações nos lucros	52.939	61.035	115,3	46,1	0,3
Rendas	4.032	3.313	82,2	(2,9)	0,0
Outras receitas	347.779	359.420	103,3	23,8	1,5
Reposições não abatidas nos pagamentos	200.170	201.021	100,4	29,7	0,8
Taxas, multas e outras penalidades	89.854	108.322	120,6	8,4	0,5
Venda de bens e serviços (correntes e de capital)	46.262	39.050	84,4	206,8	0,2
Outras	11.494	11.027	95,9	(50,2)	0,0
Receita efectiva	24.050.276	23.857.400	99,2	4,4	100,0
Receita não efectiva	13.443.312	8.463.107	63,0	(1,7)	
Receita total	37.493.588	32.320.507	86,2	2,7	

(*) Inclui valores relativos a transferências do Fundo NAV Portugal, EPE, registado em Transferências correntes de sociedades e quase sociedades não financeiras no Mapa X - Receitas da segurança social por classificação económica.

Fonte: CSS 2009 e 2010.

No exercício económico de 2010, o volume global da receita arrecadada oriunda dos “Contribuintes”, contribuições e quotizações, evidenciou um acréscimo, face ao ano anterior, de 2,7%, tendo ascendido a € 13.483,3 M¹ (mais € 351,6 M que no mesmo período de 2009).

O conjunto das transferências provenientes da “Administração Central” aumentou 8,9%, atingindo € 8.587 M (mais € 698,6 M que no período homólogo anterior). De entre estas, destacam-se as verbas destinadas ao cumprimento da LBSS² no total de € 7.498,7 M (31,4% da receita efectiva e 87,3% do total de transferências da Administração Central), que aumentaram 11,0%, face ao período homólogo anterior. Em sentido contrário, registou-se a diminuição de 13,4% nas transferências relativas à contrapartida nacional de financiamento comunitário (QCA III e QREN)³.

¹ Valor consolidado.

² São aqui consideradas as transferências obtidas para cobertura financeira das despesas do sistema de protecção social de cidadania, incluindo valores relativos a receitas cessantes e a actualização de pensões do sistema previdencial.

³ Evidencia os montantes consignados ao financiamento da contrapartida pública nacional dos subsídios às acções de formação profissional (que integram o sistema previdencial – repartição).

O quadro de financiamento do sistema de segurança social estabelecido no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, refere que *“A perda ou diminuição de receita associada à fixação de taxas contributivas mais favoráveis é (...) objecto de financiamento por transferências do Estado”*. Todavia, para *“A perda ou diminuição de receita associada a medidas de estímulo ao emprego e ao aumento de postos de trabalho (...)”* aquele financiamento é de apenas 50%, o que significa que os outros 50% são suportadas pela segurança social.

Em 2010, em termos de orçamento foi previsto o montante de € 448 M para receitas cessantes, sendo o valor executado de € 431 M. Dos elementos disponibilizados pelo IGFSS, verificou-se que foi apurada a quantia de cerca de € 337 M de perda de receita a financiar pelo OE. Deste montante, € 243 M corresponde a financiamento a 100% e cerca de € 94 M a financiamento a 50%. O valor financiado pelo OE foi de apenas € 313 M, informando o IGFSS que *“(...) no plafond aprovado em cada ano não estão discriminadas as diferentes parcelas, embora a estimativa de cada uma destas concorra para aquele plafond”*. O Instituto informou ainda que não é efectuado encontro de contas entre o valor apurado para efeitos de financiamento e o valor efectivamente cobrado, alegando que *“(...) nos termos da legislação em vigor ao financiamento recebido, nos termos da LBSS, não se aplique o princípio de consignação da receita a cada uma das parcelas de despesa dos diferentes subsistemas (...)”*.

Embora do anteriormente referido possa transparecer um subfinanciamento por parte do Estado, no montante de € 24 M, relativamente ao valor da perda de receita, na verdade, o Estado sobrefinanciou o subsistema de protecção familiar¹, dado que este, após ter efectuado transferências para o subsistema de solidariedade, no valor de € 51,7 M, e para a componente de repartição do sistema previdencial², de € 58 M, ainda assim, registou, no final do ano, um saldo positivo de € 25,2 M.

O *“IVA social”*³ destinado ao financiamento do subsistema de protecção familiar, cifrou-se em € 697,8 M (2,9% da receita efectiva), exibindo um ligeiro crescimento em termos homólogos (1,3%).

Em 2010, o SSS arrecadou ainda outras receitas provenientes do IVA, consignado nos termos da Lei n.º 39/2005, de 24 Junho⁴, cujo valor se encontra incluído, mas não discriminado, na execução de 2010 e que a DGO informou ascender a € 228,1 M⁵.

Com quebras de 11,5% e de 10,4%, encontram-se as receitas oriundas da SCML (menos € 18,6 M) e da União Europeia (menos € 105,9 M), exibindo as taxas de execução orçamental mais baixas das fontes de financiamento identificadas (87,7% e 84,2%, respectivamente).

As receitas provenientes da *“Actividade da Segurança Social”* aumentaram 12,7%, atingindo € 733,9 M. Este desempenho resulta, essencialmente, do acréscimo verificado nas *“Reposições não abatidas nos pagamentos”* (29,7%), nos rendimentos provenientes de *“Dividendos e participação nos lucros”* (46,1%) e na *“Venda de bens e serviços”* (206,8%), destacando-se neste último grupo a receita arrecadada por via da alienação de imóveis (€ 23,8 M, face a € 3,9 M em 2009).

¹ Nos termos do n.º 4 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, com a redacção dada pelo artigo 53.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, *“A satisfação dos encargos com o subsistema de protecção familiar é garantida por receita fiscal (...) e, no remanescente, por transferências do Orçamento do Estado para a segurança social”*.

² A receita do OE (€ 313 M) foi registada no subsistema de solidariedade e posteriormente transferida por este subsistema para a componente de repartição do sistema previdencial.

³ Atribuído nos termos da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro.

⁴ O prazo de consignação foi alargado até final de 2010, nos termos do artigo 55.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril.

⁵ Cfr. pág. 16 do RAEOSS n.º 6/2011, disponível em www.tcontas.pt.



13.2.2.3. Despesa

Nos grandes agregados da despesa por classificação económica (Quadro 5) merece referência o crescimento de 8,2% nas “Despesas de capital”, ascendendo a € 8.022,8 M (25,8% da despesa total), devido ao crescimento de 9,8% verificado em “Activos financeiros” (98,8% do agregado). Os demais componentes apresentam taxas de variação homólogas negativas (8,7% em “Aquisição de bens de capital”, 5,8% em “Transferências de capital” e 100% em “Passivos financeiros”).

Quadro 5 – Despesas por classificação económica

(em milhares de euros e %)

Agrup.	Designação	OSS Corrigido	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso na despesa efectiva
	Despesas Correntes	23.231.448	23.071.152	99,3	4,1	99,6
01	Despesas com o pessoal	364.668	337.636	92,6	(7,9)	1,5
02	Aquisição de bens e serviços	137.247	121.218	88,3	8,0	0,5
03	Juros e outros encargos	3.173	2.917	91,9	(0,3)	0,0
04	Transferências correntes	21.984.724	21.891.091	99,6	6,1	94,5
05	Subsídios	728.676	707.691	97,1	(31,6)	3,1
06	Outras despesas correntes	12.960	10.599	81,8	(23,4)	0,0
	Despesas Capital	13.388.024	8.022.746	59,9	8,2	34,6
07	Aquisição de bens de capital	34.600	25.296	73,1	(8,7)	0,1
08	Transferências de capital	77.090	71.803	93,1	(5,8)	0,3
09	Activos financeiros	13.276.334	7.925.646	59,7	9,8	n.a.
10	Passivos financeiros	0	0	-	(100,0)	n.a.
	Despesa Total	36.619.471	31.093.898	84,9	5,1	n.a.
	Despesa Efectiva	23.343.137	23.168.251	99,3	4,0	100,0

Fonte: OSS 2010; CSS 2009 e 2010.

As “Despesas correntes” cresceram 4,1% em 2010, para € 23.071,2 M, com destaque para as “Transferências correntes”, que aumentaram 6,1% para € 21.891,1 M (70,4% da despesa total) e registaram um grau de execução orçamental de 99,6%. Este comportamento justifica-se pelo efeito conjugado da evolução das prestações sociais pagas às famílias, pelo efeito da alteração da contabilização dos subsídios de formação profissional (que passaram a integrar as transferências) e, por outro lado, do facto de as transferências para os serviços sociais terem passado a ser registadas como despesas com o pessoal. O IGFSS justificou as alterações de contabilização com as circulares da DGO n.ºs 1354¹ e 1359, ambas da série A.

Nas “Transferências correntes” para as famílias estão reflectidos cerca de € 27 M que ainda se encontram na posse da segurança social, uma vez que os valores registados como pagos e colocados à disposição dos beneficiários em 2010, por razões várias², não chegaram a ser levantados das contas bancárias da SS, encontrando-se o valor registado no passivo do balanço na conta “Prestações sociais em prescrição”, mantendo-se nesta situação até que seja colocado de novo à disposição do beneficiário ou, caso contrário, ao fim de cinco anos, aquela conta seja regularizada por conta de um proveito extraordinário e de uma receita orçamental extraordinária. O procedimento em causa leva a que anualmente seja relevada uma despesa orçamental que de facto não ocorreu. Esta matéria tem vindo a ser acompanhada pelo Tribunal e deu lugar à formulação de recomendações no sentido de se alterar o

¹ A nota 45 do Anexo às “demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas” refere a Circular n.º 1359. Todavia, depois de solicitados esclarecimentos ao IGFSS este Instituto informou que se trata do ponto 5.3.1 da Circular n.º 1354.

² Vales ou cheques devolvidos, NIB incorrecto, etc..

procedimento de contabilização dos valores relativos a prestações sociais devolvidas à segurança social de modo a não sobrevalorizar a despesa orçamental com pagamentos que efectivamente não se concretizaram¹.

Com excepção das “*Transferências correntes*” e da “*Aquisição de bens e serviços*” (que aumentou 8,0%, para € 121,2 M) todos os demais agrupamentos (que no seu conjunto, correspondem a apenas 4,6% deste agregado) exibiram taxas de variação homóloga negativas: “*Despesas com pessoal*”, 7,9%², “*Juros e outros encargos*”, 0,3%, “*Subsídios*”, 31,6%, e “*Outras despesas correntes*”, 23,4%.

O Quadro 6 apresenta as despesas do SSS segundo a sua aplicação: “*Prestações sociais*”, “*Formação profissional e PAE*”, “*Administração*” e “*Capitalização*” representam as grandes funções do Sistema. O grosso dos recursos despendeu-se com as prestações sociais (67,3% da despesa total e 90,4% da despesa efectiva) e com formação profissional (7,9% da despesa efectiva). A capitalização é responsável por 25,5% da despesa total (quase toda de natureza não efectiva) e com Administração gastou-se 1,7% da despesa efectiva (incluindo 0,02% com o sistema público de capitalização).

¹ A primeira recomendação foi formulada no Relatório n.º 25/2008- Auditoria Financeira ao FGS e reiterada no Relatório n.º 3/2008 – Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social. Não obstante o IGFSS ter solicitado a reponderação da recomendação, o Tribunal, em sede de Parecer sobre a CGE de 2008, voltou a reafirmar a sua posição (cfr. Volume II, págs. XII.171 a XII.173). Igualmente, no Parecer sobre a CGE de 2009 se manteve a mesma posição (cfr. Volume II, págs. XII.172 a XII.175). Todos os documentos citados se encontram disponíveis em www.tcontas.pt. Na nota 46 do Anexo às “demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas” de 2010 é referido que se encontra “(...) em curso processo de alteração das interfaces GT/SIF e SICC/SIF, com vista à implementação do novo plano de contabilização, contudo: -A receita orçamental (e não a anulação da despesa orçamental) tem vindo a ser reconhecida ao fim de cinco anos, correspondente ao final do período legal de prescrição, sendo que este valor representa 2,32% do Saldo da Gerência para o ano seguinte. -A dívida a terceiros com as “Prestações sociais em prescrição”, encontra-se correctamente evidenciada no Passivo do Balanço, atingindo em 31 de Dezembro de 2010 o montante acumulado de 60.874.118,16 euros, sendo reportada ao referido período legal de prescrição”. Salienta-se que a recomendação do Tribunal visa a anulação da fase do pagamento da prestação quando a mesma é devolvida à segurança social, de modo a não sobrevalorizar a despesa orçamental que de facto não ocorreu, sem prejuízo do valor processado e do direito do beneficiário a receber a prestação se manter registado na conta “*Prestações sociais em prescrição*”, relevando, assim, no balanço a obrigação da segurança social de pagar ao beneficiário até que decorra o prazo legal para declarar a prescrição, enquanto o beneficiário não venha a reclamar a prestação. Após o decurso do prazo legal de prescrição, o valor deverá reverter para a segurança social, através do reconhecimento de um proveito extraordinário, não havendo lugar a receita extraordinária, uma vez que o pagamento foi anulado no ano da devolução.

² Em 2010, o IGFSS procedeu à consolidação das despesas com pessoal relativamente às contribuições para a segurança social a cargo das entidades do perímetro de consolidação do OSS, abatendo € 12,7 M. A variação homóloga comparável sobe para (-)4,4%, conjugando variações de (-)7,9% nas Remunerações certas e permanentes, (-)4,9 nos Abonos variáveis e 0,8% na segurança social.



Quadro 6 – Despesa por aplicações

(em milhares de euros e %)

Aplicações de Despesa	OSS Corrigido	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso no total efectivo
Prestações Sociais	21.047.947	20.941.198	99,5	3,9	67,3	90,4
Pensões e complementos	14.019.269	14.011.913	99,9	4,1	45,1	60,5
Sobrevivência	2.029.095	2.027.679	99,9	3,6	6,5	8,8
Invalidez	1.408.910	1.407.720	99,9	(1,0)	4,5	6,1
Velhice	10.551.268	10.547.326	100,0	4,6	33,9	45,5
Benefícios dos antigos combatentes	29.997	29.188	97,3	n.d.	0,1	0,1
Desemprego e Apoio ao Emprego	2.249.788	2.221.136	98,7	8,6	7,1	9,6
Subsídio de desemprego	1.547.753	1.525.548	98,6	10,7	4,9	6,6
Complemento de desemprego	95.438	95.092	99,6	4,2	0,3	0,4
Subsídio social de desemprego	428.417	426.731	99,6	(2,2)	1,4	1,8
Garantia salarial	110.500	110.374	99,9	35,3	0,4	0,5
Indem. compensatória salários em atraso	61.180	57.810	94,5	39,9	0,2	0,2
Outras	6.500	5.581	85,9	(66,6)	0,0	0,0
Acção social	1.718.739	1.676.406	97,5	0,9	5,4	7,2
Transf. e subsídios - Instituições sem fins lucrativos	1.422.007	1.394.800	98,1	2,5	4,5	6,0
Transf. e subsídios - Famílias	106.745	105.516	98,8	(3,2)	0,3	0,5
Transf. ME - componente social pré-escolar	65.000	65.000	100,0	44,7	0,2	0,3
Outras	124.987	111.089	88,9	(24,5)	0,4	0,5
Subsídio e complemento de doença	447.629	446.927	99,8	(0,9)	1,4	1,9
Abono de família	969.831	968.199	99,8	(3,2)	3,1	4,2
Rendimento social de inserção	520.204	519.909	99,9	2,4	1,7	2,2
Complemento solidário para idosos	266.434	265.222	99,5	16,7	0,9	1,1
Parentalidade	427.412	425.659	99,6	13,3	1,4	1,8
Subsídio por morte	214.849	211.982	98,7	(1,7)	0,7	0,9
Deficiência	138.480	136.818	98,8	2,8	0,4	0,6
Outras despesas	75.312	57.028	75,7	(25,0)	0,2	0,2
Formação profissional e PAE	1.862.565	1.833.918	98,5	2,6	5,9	7,9
Políticas activas de emprego	630.242	628.285	99,7	(8,9)	2,0	2,7
Transf. IEFPP	571.405	570.455	99,8	(9,1)	1,8	2,5
Outras	58.836	57.830	98,3	(7,6)	0,2	0,2
Subsídios de Formação profissional	1.232.324	1.205.633	97,8	19,4	3,9	5,2
Do Fundo Social Europeu (FSE)	988.471	982.421	99,4	24,3	3,2	4,2
Da Contrapartida Pública Nacional (CPN)	243.852	223.212	91,5	1,9	0,7	1,0
Passivos Financeiros	0	0	-	(100,0)	0,0	n.a.
Administração	432.816	393.072	90,8	(4,7)	1,3	1,7
Despesas com pessoal ^(a)	n.d.	266.523	n.d.	(7,8)	0,9	1,2
Aquisição de bens e serviços	n.d.	87.394	n.d.	10,0	0,3	0,4
Outras	n.d.	39.151	n.d.	(11,2)	0,1	0,2
Capitalização	13.276.143	7.925.710	59,7	9,8	25,5	0,0
Activos financeiros - FEFSS	13.275.816	7.925.634	59,7	9,8	25,5	n.a.
Outras despesas de capital - FEFSS	326	77	23,5	(35,5)	0,0	0,0
Despesa total	36.619.471	31.093.898	84,9	5,1	100,0	n.a.
Despesa efectiva	23.343.137	23.168.251	99,3	4,0	74,5	100,0

(a) Cfr. o ponto 13.2.2.2 a propósito do impacto da consolidação, em 2010, das contribuições para a segurança social a cargo das entidades do perímetro de consolidação do OSS.

Fonte: CSS 2009 e 2010.

Em 2010, a despesa com “*Prestações sociais*” cresceu 3,9% (€ 783,6 M) para € 20.941,2 M, os gastos com “*Formação profissional e PAE*” cresceram 2,6% (€ 46,4 M) para € 1.833,9 M¹. Já a “*Administração*” do Sistema gastou menos 4,7% que em 2009 (na capitalização a redução foi de apenas 0,3%).

Dentro das “*Prestações sociais*”, os recursos gastos com “*Pensões e complementos*” (60,5% da despesa efectiva) aumentaram 4,1% (€ 547,3 M), atingindo € 14.011,9 M. Destes, 75,3% foram aplicados em pensões de velhice, que cresceram a um ritmo mais elevado (4,6%) do que a despesa com pensões de sobrevivência (3,6%). Já os encargos com pensões de invalidez regrediram 1,0%.

Os gastos com o “*Desemprego e apoio ao emprego*” cresceram 8,6% (€ 176 M), fixando-se em € 2.221,1 M, correspondentes a 10,6% das “*Prestações sociais*” e a 9,6% da despesa efectiva. A maior expansão deu-se nas indemnizações compensatórias de salários em atraso (39,9%) e na garantia salarial (35,3%), sendo que, no subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego (juntos representam 87,9% deste tipo de despesa), se verificou um acréscimo de 10,7% e um decréscimo de 2,2%, respectivamente. O comportamento destas despesas reflecte o efeito conjugado da contracção do ciclo económico, com o consequente crescimento do número de beneficiários deste tipo de prestações e da adopção, já no decurso de 2010, de normas que regulam a atribuição daquelas prestações, no sentido de as tornar menos abrangentes e de acesso mais rigoroso, logo, menos onerosas para o OSS².

Outras “*Prestações sociais*” sensíveis à evolução do ciclo económico, como as que se destinam a elevar o nível de vida das populações mais desfavorecidas, apresentam ritmos de crescimento relevantes, como o CSI, que cresceu 16,7%, para € 265,2 M (mais € 38,0 M que em 2009), e o RSI que utilizou € 519,9 M (mais 2,4%), executando 99,9% do montante orçamentado. Já as prestações pagas a título de abono de família, que totalizaram € 968,2 M, recuaram 3,2% em termos homólogos.

Grande parte destas prestações sociais sofreu modificações relevantes por conta das alterações legislativas introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho, no que respeita às condições de acesso aos apoios sociais, através da redefinição da determinação da condição de recursos e do Decreto-Lei n.º 77/2010, de 24 de Junho, que antecipa o fim das medidas temporárias de estímulo à economia, implementadas no início do 2009. Os efeitos esperados de regressão da despesa pública nestas áreas não se mostraram evidentes, compensados que foram pelo efeito da contracção do ciclo económico.

Os recursos aplicados em “*Acção social*”³ aumentaram 0,9%, atingindo € 1.676,4 M (7,2% da despesa efectiva), 83,2% dos quais em transferências e subsídios para instituições sem fins lucrativos. No entanto, foram as despesas com a componente social pré-escolar as que mais cresceram (44,7%).

¹ Acréscimo que não ocorre por via dos montantes aplicados em políticas activas de emprego (cerca de € 628,3 M), onde se dá uma diminuição de 8,9%, mas devido ao aumento da utilização dos recursos provenientes do FSE (24,3%) que, combinados com a contrapartida pública nacional, que exibiu um moderado crescimento de 1,9%, geraram um incremento de 19,4% nos “*Subsídios de formação profissional*”, para € 1.205,6 M (mais € 196,0 M).

² Cfr. Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de Junho, e Decreto-Lei n.º 77/2010, de 24 de Junho.

³ A protecção da acção social realiza-se através da concessão de prestações pecuniárias, de carácter eventual e em condições de excepcionalidade, prestações em espécie, acesso à rede nacional de serviços e equipamentos sociais e no apoio a programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais.



Luc
Dr.
Thomson
A

13.2.2.4. Receita e despesa efectivas

A receita efectiva arrecadada no exercício económico de 2010 representa 73,8% da receita global e evidencia uma variação homóloga de 4,4% (mais € 1.008,2 M). A despesa efectiva paga em 2010 equivale a 74,5% da despesa total, tendo aumentado 4,0% (€ 898,5 M) em termos homólogos.

O desempenho da despesa efectiva no exercício económico de 2010 foi influenciado pelos efeitos da conjuntura económica do país¹, sendo particularmente reflectida no acréscimo de 6,1% das “*Transferências correntes*” (94,5% da despesa efectiva), agrupamento onde se encontram contabilizadas as transferências para as famílias relativas às prestações sociais (aumentaram 4,2%).

Na receita efectiva destaca-se o crescimento de 2,7% nas “*Contribuições*” e de 6,4% nas “*Transferências correntes*”. A necessidade de financiar mais despesa traduziu-se, fundamentalmente, no aumento das “*Transferências correntes*” da Administração Central em 9,0% e, dentro destas, no aumento das transferências do OE para financiar o sistema de protecção social de cidadania (7,4%) e o sistema previdencial – repartição (61,1%). O acréscimo verificado na repartição resulta da actualização de pensões (€ 196,2 M) que, por ter sido determinada por via legislativa e não ter resultado da fórmula de cálculo decorrente da LBSS, foi suportada pelo OE e não pelo OSS².

A evolução da despesa efectiva resultou dos efeitos conjugados da aplicação das normas condicionadoras da despesa social aprovadas no início do 2.º semestre de 2010 e da pressão dos efeitos do ciclo económico sobre este tipo de despesas. Na receita, a recuperação ocorrida parece estar em linha com um maior rigor de fiscalização, traduzido na evolução das receitas provenientes de taxas, multas e outras penalidades (cresceram 8,4%) e com o fim dos benefícios contributivos implementados no início de 2009 para minimizar os efeitos da crise financeira internacional.

13.2.2.5. Execução orçamental por componentes e subsistemas

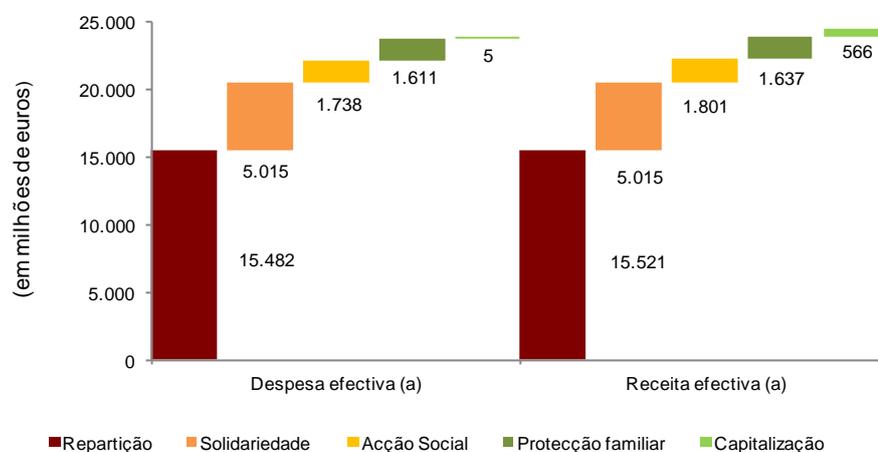
Na LBSS, o sistema de segurança social é formado pelos sistemas de protecção social de cidadania, previdencial e complementar. O primeiro é constituído pelos subsistemas de solidariedade, de protecção familiar e de acção social. Para efeitos da gestão financeira, o sistema previdencial é dividido nas componentes repartição e capitalização³.

¹ Sob determinados pressupostos, as despesas sociais directamente relacionadas com a actividade económica funcionam como estabilizadores automáticos, o que implica uma quebra do volume de prestações quando a economia está a crescer e a criar emprego e um aumento do esforço financeiro quando o produto e o emprego descem ou estagnam, através do aumento dos beneficiários das prestações sociais.

² Cfr. artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, na redacção dada pelo artigo 53.º da LOE para 2010.

³ Cfr. artigo 13.º e seguintes, do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro.

Gráfico 1 – Receita e despesa efectiva por componentes e subsistemas



(a) Valores não consolidados.

Fonte: IGFSS.

A componente repartição do sistema previdencial mobilizou a maior parte dos recursos financeiros com natureza efectiva do sistema (Gráfico 1)¹, sendo 87,0% da sua receita proveniente de “Contribuições e quotizações” (€ 13.496,0 M)² e 67,0% da sua despesa para pagamento de pensões³. Esta componente suporta igualmente o pagamento das prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho, como sejam os subsídios por doença, desemprego, parentalidade, acidentes de trabalho, destacando-se o subsídio de desemprego, que atinge 9,9% da sua despesa efectiva (€ 1.525,5 M).

A componente capitalização do sistema previdencial é a menos relevante, com a despesa a corresponder em grande medida aos custos de gestão do FEFSS e as receitas aos rendimentos gerados na gestão da carteira de activos do Fundo (€ 342,6 M) e às transferências da componente de repartição (€ 223,5 M). O Fundo estava avaliado em € 9.643,7 M no final de 2010.

No sistema de protecção social de cidadania, o maior volume financeiro esteve a cargo do subsistema de solidariedade, cuja receita se deveu, em 98,4% (€ 4.935,5 M) a transferências correntes da Administração Central, 91,3% dos gastos (€ 4.577 M) traduziram-se em transferências correntes para as famílias, com a finalidade de financiamento de situações de necessidade pessoal ou familiar, incluindo o RSI (€ 519,9 M), as pensões sociais (€ 3.270,1 M), o subsídio social de desemprego (€ 426,7 M) e complemento de desemprego (€ 95,1 M) e o CSI (€ 265,2 M).

O subsistema de acção social foi essencialmente financiado (em 90,8%) por “Transferências correntes” da “Administração Central” (€ 1.635,5 M) e também por € 142,8 M (7,9%) de receitas consignadas

¹ Nesta óptica, a soma das suas receitas e despesas totais (e efectivas) é superior ao montante de despesa e receita consolidadas do sistema, no montante das transferências efectuadas entre as suas componentes (€ 661,2 M), das contribuições para a SS a cargo das entidades empregadoras a ele pertencentes (€ 12,7 M) e das rendas recebidas e pagas entre instituições do perímetro de consolidação (€ 1,8 M). Para além destas foi ainda objecto de expurgo uma verba de € 6,8 M relativa a transferências do IGFSS para o ISS destinadas a acções de formação profissional, que foram classificadas como se se destinassem a entidades externas ao perímetro de consolidação.

² Valor não consolidado divergindo, por isso, do valor dos quadros 2 e 4 (€ 13.483,3 M).

³ No final de 2010, o encargo global com pensões pagas atingiu os € 14.011,9 M sendo que, deste total, cerca 74,0% (€ 10.374,7 M) correspondem ao sistema previdencial, 23,3% (€ 3.270,1 M) ao subsistema de solidariedade e 2,6% (€ 367,2 M) ao subsistema de protecção familiar.



transferidas pela SCML. Da sua despesa, 80,3% (€ 1.394,8 M) respeitam a transferências e subsídios para as IPSS e 6,1% (€ 105,5 M) em transferências e subsídios para as “Famílias”.

No subsistema de protecção familiar, 97,3% da receita advém das transferências correntes da Administração Central (€ 1.592,6 M), tendo atribuído às “Famílias” € 1.475,7 M (91,6%) no âmbito de encargos familiares e outros no domínio da deficiência e dependência¹.

13.2.2.6. Fluxos financeiros do OSS para a Administração Regional e a Administração Local

O Quadro 7 evidencia os fluxos financeiros de despesa orçamentados e executados do OSS para a Administração Regional e a Administração Local².

Quadro 7 – OSS - Fluxos financeiros de despesa com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais

(em milhares de euros)

	Orçamento inicial	Orçamento final	Execução
Administração regional	90.945	89.645	85.982
Transferências correntes – sistema previdencial - repartição	90.677	89.377	85.982
Transferências de capital – sistema protecção social de cidadania – subsistema acção social	267	267	0,0
Administração local	43.618	39.742	18.011
Transferências correntes - sistema previdencial - repartição	14.000	11.728	11.680
Transferências correntes – sistema protecção social de cidadania – subsistema acção social	7.835	6.232	6.331
Activos financeiros – Títulos a médio e longo prazo – sistema previdencial capitalização	21.783	21.783	0,0

Fonte: CSS/2010 e DGTC.

O valor executado de fluxos de despesa para a Administração Regional foi de 96,2% e para a Administração Local de 45,3%. No que respeita a este último sector institucional, esclarece-se que nas transferências correntes do subsistema de acção social o valor executado evidenciado no quadro é superior ao valor da dotação do orçamento devido a um erro de registo contabilístico na classificação económica da despesa. Com efeito, para o valor de execução orçamental em causa contribuíram, para além de dotações correctamente registadas como transferências para os municípios, outras, no valor de € 784 m, referentes ao programa de conforto habitacional para idosos, cuja execução se encontra a cargo daqueles, indevidamente orçamentadas e classificadas como transferências para IPSS, apesar de efectivamente transferidas para os primeiros.

O Quadro 8 espelha as instituições que integram o OSS que procederam às transferências para os sectores supra referidos e o destino dos valores transferidos.

¹ Encargos familiares € 971,7 M, dos quais se destaca o “Abono de família” com € 968,2 M; no domínio da “Deficiência” € 136,8 M e no domínio da “Dependência” € 356,7 M, dos quais se salienta a “Velhice” com € 267,2 M.

² De acordo com informação prestada pelo IGFSS, os fluxos financeiros destes dois sectores para o OSS, que constituem receita deste, respeitam às contribuições para a segurança social, informação que não foi disponibilizada até à conclusão deste Parecer, apesar de solicitada em 21/09/2011.

Quadro 8 – Transferências do OSS para as Regiões Autónomas e para as Autarquias Locais

(em milhares de euros)

Instituições	Regiões Autónomas		Autarquias Locais	
	RAA	RAM		
IGFSS	37.116	27.393	11.680	Formação profissional com suporte no FSE no âmbito do POPH
ISS			5.532	Comissão de Protecção de Crianças e Jovens
			15	Ano Europeu de Combate à Pobreza e Exclusão Social
			784	Programa de Conforto Habitacional de Idosos
CSS RAM		11.565		Formação profissional com suporte no FSE no âmbito do POPH
CGFSS RAA	9.907			Formação profissional com suporte no FSE no âmbito do POPH
Total	47.023	38.958	18.011	

Fonte: ICFSS.

Durante o ano de 2010 foram transferidos para as Regiões Autónomas cerca de € 86 M (€ 47 M e € 39 M, para a RAA e para a RAM, respectivamente) destinados a financiar a valorização profissional (acções de formação profissional com suporte no FSE, no âmbito do Programa Operacional de Valorização do Potencial Humano – POPH).

Já no que respeita às verbas transferidas para as autarquias locais, o IGFSS transferiu cerca de € 11,7 M, no âmbito do POPH, e o ISS verbas no valor total de € 6,3 M, destinadas a financiar programas no âmbito da acção social (Programa de Conforto Habitacional de Idosos, € 784 m), comissões de protecção de crianças e jovens (€ 5,5 M) e iniciativas integradas no ano europeu de combate à pobreza e exclusão social (€ 15 m).

13.2.2.7. Saldo de execução orçamental

Em 2010 (Quadro 9), o saldo de execução orçamental foi negativo em € 34,5 M (em 2009 atingira € 86,1 M positivos), conduzindo a uma diminuição de 1,4% no saldo de execução orçamental acumulado no fim do ano, que havia registado aumentos em 2009 (de 3,5%) e 2008 (de 0,8%).

Consideradas as transferências efectuadas entre componentes e subsistemas, apenas a componente de capitalização do sistema previdencial não apresentou receitas superiores às despesas (diferença de € 162,7 M), o que é reflexo da estratégia de investimento em “*Activos financeiros*” (despesa não efectiva). A componente de repartição apresenta um saldo positivo de € 39,3 M e os subsistemas do sistema de protecção social de cidadania apresentam saldo nulo (solidariedade) ou positivo (de € 25,2 M na protecção familiar e de € 63,7 M na acção social).



Quadro 9 – Saldo de execução orçamental (SEO) por componentes e subsistemas

(em milhares de euros e %)

Designação	Componentes do sistema previdencial		Subsistemas do sistema de protecção social de cidadania			Total consolidado	Tvh
	Repartição	Capitalização	Protecção familiar	Solidariedade	Acção social		
1. SEO inicial acumulado	1.445.262	693.043	0	0	429.534	2.567.839	3,5
2. Regularização do saldo do ano anterior*	(24)	0	0	0	(379)	(403)	-
3. Saldo do ano anterior ajustado (1)+(2)	1.445.239	693.043	0	0	429.154	2.567.435	3,5
4. Saldo de anos anteriores integrado	508.043	693.043	0	0	59.994	1.261.079	(29,8)
5. Saldo de anos anteriores não integrado	937.196	0	0	0	369.160	1.306.356	90,5
6. Receita do ano	15.521.212	7.768.152	1.636.573	5.014.558	1.801.398	31.059.427	4,7
7. Despesa do ano	15.481.884	7.930.856	1.611.337	5.014.558	1.737.728	31.093.898	5,1
8. SEO do ano (6)-(7)	39.328	(162.704)	25.236	0	63.670	(34.470)	(140,0)
9. SEO do ano com saldo integrado (8)+(4)	547.371	530.339	25.236	0	123.664	1.226.609	(34,8)
10. SEO final acumulado (9)+(5)	1.484.567	530.339	25.236	0	492.824	2.532.965	(1,4)

* No subsistema de acção social, a regularização deveu-se à duplicação do registo no ISS no sistema da receita do programa POS_C Competências Básicas (€ 287,0 m em 2007 e € 92,4 m em 2009), enquanto na componente de repartição os € 23,9 m se deveram ao reapuramento das disponibilidades na Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi entre a divisão afectada a SS e à dos fundos por ela geridos.

Fonte: CSS 2009 e 2010.

Em 2010 integrou-se, para aplicação em despesa, 49,1% (€ 1.261 M) do saldo relativo a anos anteriores, para aplicação nas componentes do sistema previdencial (€ 508 M em repartição¹ e € 693 M em capitalização) e no subsistema de acção social (€ 60 M). Dos € 1.306,4 M que não foram integrados para aplicação em despesa, € 937,2 M são originários da componente de repartição (64,8% do seu saldo inicial ajustado) e € 369,2 M do subsistema de acção social (86,0% do seu saldo inicial ajustado).

No saldo de execução orçamental acumulado no final de 2010, 58,6% respeita à componente de repartição (€ 1.484,6 M), 20,9% à componente de capitalização (€ 530,3 M) e 19,5% ao subsistema de acção social (€ 492,8 M). O subsistema de protecção familiar detinha apenas 1% do saldo (€ 25,2 M) e o subsistema de Solidariedade apresentava saldo nulo.

No final de 2010, o saldo de execução efectiva da segurança social² registava € 689,1 M (Quadro 10), um aumento de 18,9% (€ 109,8 M) face a 2009. Destes, 87,1% foram apurados no sistema previdencial (€ 560,9 M em capitalização e € 39,3 M em repartição) e o restante nos subsistemas de protecção familiar (€ 25,2 M) e acção social (€ 63,7 M) do sistema de protecção social de cidadania.

¹ Sobre a integração dos saldos da componente repartição e a sua transferência para capitalização cfr. ponto 13.2.2.2 Receita.

² Diferença 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 dos vários componentes e subsistemas do SSS.

Quadro 10 – Saldo de execução efectiva por componentes e subsistemas

(em milhões de euros e %)

Descrição	Saldo 2010 (1)	De anos anteriores integrado (2)	De Activos Financeiros (3)	De Passivos Financeiros (4)	Saldo de Execução Efectiva (5)=(1)-(2)-(3)-(4)	Peso no Total	Tvh
Previdencial - repartição	547	508	0	0	39	5,7	43,8
Previdencial - capitalização	530	693	(724)	0	561	81,4	(31,9)
Sistema previdencial	1.078	1.201	(724)	0	600	87,1	(29,5)
Solidariedade	0	0	0	0	0	0,0	(100,0)
Protecção familiar	25	0	0	0	25	3,7	n.a.
Acção social	124	60	0	0	64	9,2	131,6
Sistema protecção social de cidadania	149	60	0	0	89	12,9	132,7
Total do sistema de segurança social	1.227	1.261	(724)	0	689	100,0	18,9

Fonte: CSS 2009 e 2010.

Para esse crescimento contribuiu o desempenho do sistema de protecção social de cidadania¹, sendo sobretudo as “*Transferências correntes*” a determinar a evolução da receita e despesa efectivas. No subsistema de acção social, a despesa caiu 9,3% e a receita cresceu 5,0%, influenciada pelo aumento das “*Transferências correntes*” recebidas da “*Administração Central*” (7,3%), pela diminuição das transferências correntes para as “*Famílias*” (-3,4%) e pela não transferência de recursos financeiros para outras componentes do sistema (€ 207,5 M em 2009). As “*Reposições não abatidas nos pagamentos*” cresceram a um ritmo superior ao das “*Transferências correntes*”, 7,9% (€ 1,9 M) na solidariedade, 32,1% (€ 10,2 M) na protecção familiar e 48,6% (€ 2,7 M) na acção social.

O saldo da componente de repartição² do sistema previdencial aumentou 43,8% (€ 12,0 M), sendo o aumento da despesa (5,6%) ligeiramente menor que o da receita (5,7%), dada a menor variação das “*Transferências correntes*” para as “*Famílias*” (4,8%). A componente de capitalização gerou menos € 262,7 M que em 2009³, com quebras na receita (-31,7%) e na despesa (-1,1%), não tendo beneficiado de receitas de “*Contribuições*” (€ 385,4 M em 2009) e regista diminuições em “*Aquisição de bens e serviços*” (-5,4%) e “*Aquisição de bens de capital*” (-35,5%).

¹ Em 2009, os subsistemas de acção social e solidariedade tinham apurado saldos negativos (de € 201,6 M e € 69,9 M, respectivamente) e o subsistema de protecção familiar apresentava saldo nulo.

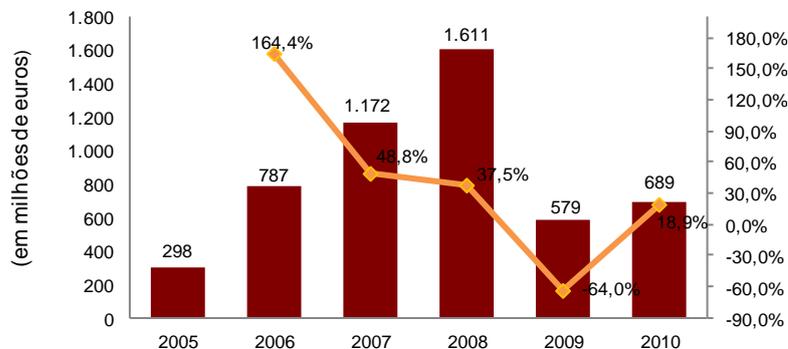
² A componente de repartição recebeu € 313,1 M do subsistema de solidariedade relativos a transferências correntes para cobertura de receitas cessantes, provenientes do MTSS, € 58,0 M do subsistema de protecção familiar e € 14,9 M do subsistema de acção social.

³ Em 2010, ao abrigo do disposto no artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, foram transferidos para capitalização € 223,5 M, o menor valor dos últimos quatro anos. Cfr. ponto 14.3.3.4. Valor acrescentado à carteira do FEFSS.



Luís
Dr.
Thomaz
A

Gráfico 2 – Valor e variação homóloga do saldo de execução efectiva



Fonte: CSS.

Para o aumento do saldo de execução efectiva entre 2006 e 2008 (Gráfico 2) contribuiu o maior crescimento das contribuições e quotizações e o maior esforço financeiro do Estado, através das transferências. A desaceleração do crescimento da despesa, originada pelas reformas legislativas empreendidas quer ao nível das pensões, quer quanto a grande parte das prestações, foi contrariada a partir de 2008 pelos efeitos da crise financeira que se disseminou à economia real pressionando a despesa de natureza social, verificando-se, simultaneamente, em 2009, uma sensível atenuação do crescimento da receita¹ e um aumento substancial da despesa (11,1%)², que gerou uma quebra de 64,0% no saldo de execução efectiva. O aumento verificado em 2010 traduz uma contracção do crescimento da despesa para um nível inferior (4,0%) ao da expansão da receita (4,4%), que também baixa, como se desenvolve nos Pontos 13.2.2.2 e 13.2.2.3.

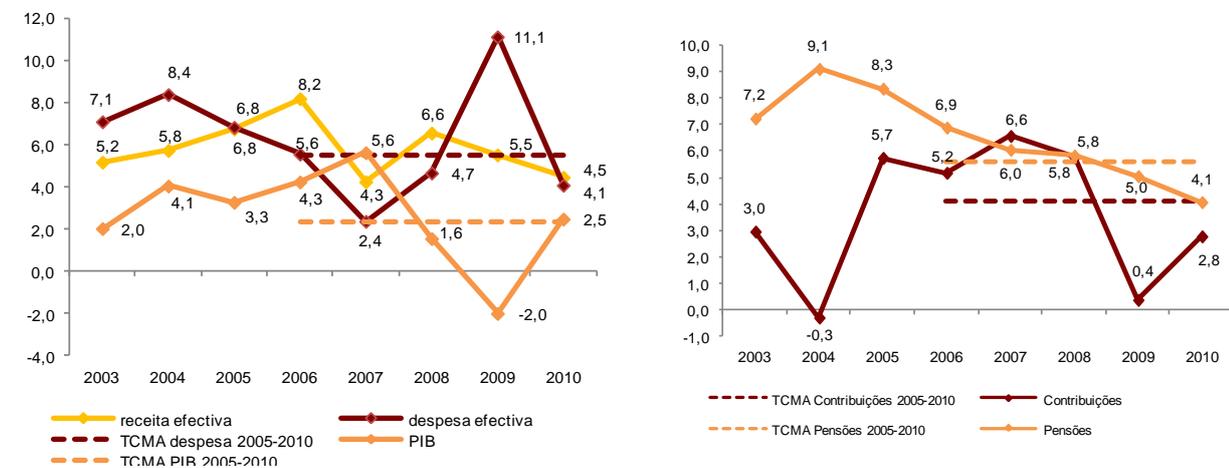
13.2.2.8. Comportamento de longo prazo da receita e despesa

Entre 2003 e 2010 (Gráfico 3) o crescimento da receita efectiva superou o da despesa efectiva entre 2006 e 2008 e ligeiramente em 2010. O ritmo de crescimento da despesa e da receita foi superior ao do PIB (excepto em 2007). A taxa de crescimento médio anual da despesa no último quinquénio (5,5%) foi bastante superior à apresentada pelo PIB no mesmo período (2,4%). A desaceleração do crescimento da despesa com pensões (máximo de 9,1% em 2004) efectuou-se sempre a um nível acima da evolução das “Contribuições e quotizações” (excepto em 2007), registando uma taxa de crescimento médio de 5,6% nos últimos cinco anos, 1,5 p.p. acima das “Contribuições e quotizações” no mesmo período (4,1%).

¹ As “Contribuições e quotizações” cresceram 0,4% e as “Transferências correntes da Administração Central” aumentaram 9,3%.

² Em termos homólogos, a despesa com desemprego e apoio ao emprego aumentou 30,6%, com Formação Profissional e PAE, 37,7%, com RSI, 19,3%, com Acção Social, 12,3%, com CSI, 105,6% e com Parentalidade, 29,2%.

Gráfico 3 – Comportamento de longo prazo da receita e despesa efectiva



Nota: Para efeitos comparativos, na receita e despesa efectivas incluem-se valores relativos a “Contribuições” pagas por entidade do perímetro de consolidação do OSS e a rendas pagas entre elas.

Fonte: CSS.

Nota: Para efeitos comparativos nas “Contribuições” incluem-se os montantes pagos por entidades do perímetro de consolidação do OSS.

Fonte: CSS.

Na receita, o maior crescimento médio dos últimos oito anos deu-se nas “Transferências correntes da Administração Central” (12,2%), traduzindo um reforço do contributo do Estado no financiamento da segurança social (as “Contribuições e quotizações” cresceram 3,6%). Na despesa, destaca-se a redução do crescimento médio das pensões (de 6,6% nos últimos oito anos passou para 5,0% nos últimos três)¹ e a evolução das prestações no âmbito da família e da protecção face à pobreza: a parentalidade registou um aumento médio de 11,9% desde 2002 (13,7% nos últimos três anos), o abono de família cresceu substancialmente em 2008 e 2009, o que se reflectiu mais no crescimento médio nos últimos três (13,4%) e cinco anos (10,1%); o RSI aumentou, em média, 10,6% (12,8% nos últimos cinco anos e 11,7% nos últimos três). As despesas no âmbito do desemprego e apoio ao emprego aumentaram 9,6% e os subsídios de formação profissional 20,0% em média no último triénio.

Quando consideradas em percentagem do PIB (Gráfico 4), as “Contribuições e quotizações” apresentam uma tendência de crescimento (depois de uma quebra em 2004, para 7,0%) fixando-se nos 7,8% em 2010.

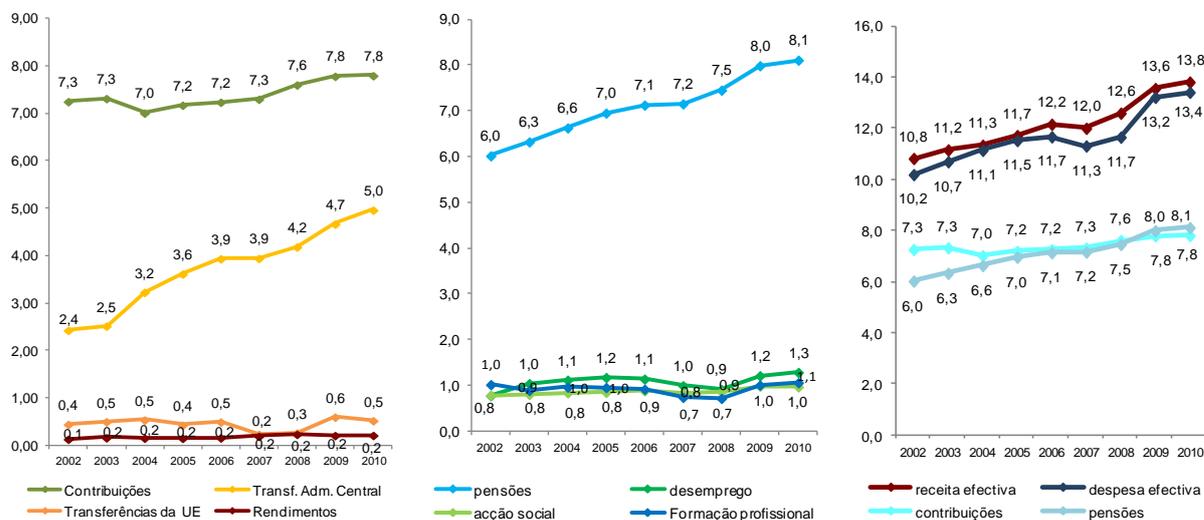
As “Transferências correntes da Administração Central” subiram de 2,4% do PIB em 2002 para 5,0% em 2010. As “Transferências da UE” oscilaram entre um mínimo de 0,2% em 2007 e um máximo de 0,6% em 2009 e os “Rendimentos” mantiveram-se nos 0,2% do PIB.

¹ A moderação do crescimento das pensões pagas é congruente com os propósitos da reforma introduzida pela LBSS em vigor, designadamente com os efeitos da introdução do factor de sustentabilidade e de outras normas restritivas. São as pensões de velhice as que mais crescem e mais pesam, evidenciando a pressão demográfica sobre o SSS.



*Luís
Dr.
Thomaz
A.*

Gráfico 4 – Receitas e despesas em percentagem do PIB



Largamente preponderantes na despesa são os pagamentos de pensões que têm apresentado um crescimento sistemático, passando de 6,0% do PIB em 2002 para 8,1% em 2010. As despesas com desemprego e apoio ao emprego, com acção social e com formação profissional e PAE apresentam valores em torno do 1% do PIB e uma certa estabilidade durante o período analisado. A despesa efectiva passou de 10,2% do PIB em 2002 para 13,4% em 2010.

13.2.3. Balanço

A evolução da situação patrimonial da segurança social no período 2008 a 2010, traduzida na evolução de cada membro do balanço, é a que se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 11 – Balanço da segurança social

(em milhares de euros)

Grupos Patrimoniais	2008	2009	2010		Variação 2009/08		Variação 2010/09	
			Valor	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Activo Bruto								
Imobilizado	855.902	919.278	925.599	4,7	63.375	7,4	6.322	0,7
Existências	2.124	2.136	2.102	0,0	12	0,6	(34)	(1,6)
Dívidas de terceiros	5.249.315	6.626.495	7.270.135	36,8	1.377.180	26,2	643.639	9,7
Disponibilidades	10.087.475	10.737.509	11.416.383	57,7	650.035	6,4	678.873	6,3
Acréscimos e diferimentos	242.613	149.259	163.815	0,8	(93.354)	(38,5)	14.556	9,8
Total do Activo bruto	16.437.429	18.434.677	19.778.034	100,0	1.997.248	12,2	1.343.357	7,3
Amortizações/Provisões imobilizado	397.445	401.379	410.405	-	3.934	1,0	9.026	2,2
Provisões para cobranças duvidosas	3.592.840	4.560.036	5.437.661	-	967.196	26,9	877.626	19,2
Total Activo líquido	12.447.144	13.473.262	13.929.968		1.026.118	8,2	456.705	3,4
Fundos Próprios								
Património	8.904.693	9.602.544	10.670.047	82,9	697.851	7,8	1.067.504	11,1
Cedências de activos	-	-	(566)	0,0	0	-	(566)	-
Ajustamentos de part. de cap. em empresas	230	0	0	0,0	(230)	(100,0)	0,0	-
Reservas de reavaliação	2.642	2.642	1.092	0,0	0	0,0	(1.550)	(58,7)
Reservas	1.080.837	1.079.915	1.071.499	8,3	(922)	(0,1)	(8.416)	(0,8)
Resultados transitados	(1.037.996)	962.254	(102.523)	(0,8)	2.000.250	(192,7)	(1.064.777)	(110,7)
Resultado líquido do exercício	2.687.781	664.754	1.231.541	9,6	(2.023.027)	(75,3)	566.787	85,3
Total dos Fundos próprios	11.638.186	12.312.109	12.871.090	100,0	673.923	5,8	558.982	4,5
Passivo								
Provisões para riscos e encargos	117	117	0	0,0	0	0,0	(117)	(100,0)
Dívidas a terceiros	261.330	374.366	304.432	28,8	113.036	43,3	(69.934)	(18,7)
Acréscimos e diferimentos	547.511	786.671	754.446	71,2	239.160	43,7	(32.225)	(4,1)
Total do Passivo	808.959	1.161.154	1.058.878	100,0	352.195	43,5	(102.276)	(8,8)
Total dos Fundos próprios e do Passivo	12.447.144	13.473.262	13.929.968		1.026.118	8,2	456.705	3,4

Fonte: Contas da Segurança Social.

O activo da segurança social é composto maioritariamente por disponibilidades e por dívidas de terceiros que representam, em 2010, cerca de 57,7% e 36,8% do activo bruto, respectivamente. As provisões para cobrança duvidosa absorvem 74,8% do valor em dívida e o imobilizado encontra-se amortizado em cerca de 49,7%, reduzindo o activo líquido a cerca de 70,4% do valor do activo bruto. O segundo membro do balanço é constituído na quase totalidade por “Fundos próprios” (92,4%). Comparando com o período homólogo, apenas se verificou um decréscimo no passivo.

13.2.3.1. Activo

13.2.3.1.1. Imobilizado

O imobilizado da segurança social é composto por imobilizações corpóreas, incorpóreas e investimentos financeiros, representando, em 2010, 4,7% do activo bruto e 3,7% do activo líquido.



Quadro 12 – Imobilizado

(em milhares de euros)

Imobilizado	2008		2009		2010	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Imobilizações incorpóreas	957	79	957	48	957	20
Imobilizações corpóreas	582.689	200.682	612.110	221.328	619.459	220.420
Investimentos financeiros	272.256	257.696	306.210	296.523	305.184	294.754
Total	855.902	458.457	919.278	517.898	925.599	515.194

Fonte: CSS/2008, CSS/2009 e CSS/2010.

O imobilizado corpóreo é o mais significativo em termos brutos. Porém, em termos líquidos, a maior representatividade é dos investimentos financeiros. Em 2010, foram concluídos os processos de valorização dos imóveis, que ainda se encontravam registados a € 1,0, e de segregação contabilística entre o valor do imóvel e o valor do respectivo terreno. De assinalar que o Anexo às “demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas” de 2010 incluiu informação sobre as variações ocorridas no imobilizado corpóreo e nos investimentos financeiros, com indicação das origens dos aumentos e das diminuições de cada uma das contas do balanço, contribuindo, assim, para uma maior transparência da informação.

A) Imobilizado corpóreo

Em 2010, de um total de € 619 M de imobilizado bruto, 53,8% (€ 333 M) é propriedade do ISS e 31,3% (€ 194 M) do II. As classes de activos mais relevantes na primeira entidade são os imóveis (49,2%) e o equipamento básico (31,8%), em virtude da sua dispersão geográfica, enquanto na segunda o imobilizado é maioritariamente constituído por equipamento básico (90,5%), pelo facto deste Instituto ser responsável pela gestão da infra-estrutura tecnológica do sistema de solidariedade e segurança social.

O imobilizado bruto aumentou € 7,3 M (1,2%), relativamente ao ano anterior. Contribuíram, maioritariamente, para esta variação os aumentos provenientes das aquisições de equipamento básico (€ 8,3 M) e dos incrementos do imobilizado em curso (€ 10 M) e das diminuições derivadas da anulação de imóveis (€ 6,2 M) do ISS, indevidamente registados como seus activos, da desvalorização de um imóvel (€ 1,9 M) do FEFSS e do abate de equipamento básico (€ 2,8 M).

No que respeita à anulação de imóveis, de acordo com informação do ISS¹, em 2002, época de introdução de dados na aplicação informática actualmente em utilização, foram registados imóveis como património próprio quando eram propriedade da DGTF² e da Câmara Municipal de Odivelas, encontrando-se cedidos ao Instituto. Nem o anexo às demonstrações financeiras do Instituto nem o anexo à conta consolidada da segurança social mencionam a existência deste imobilizado cedido ao sector, facto que deveria ser divulgado, de acordo com o n.º 5 do artigo 2.º das instruções regulamentadoras do cadastro e inventário de bens do Estado, aprovadas pela Portaria n.º 671/2000, de 17 de Abril (2.ª S).

¹ Informações n.º 14518/2010-DAP/UP e 20145/2010-DAP/UP.

² Para além do valor de € 6,2 M registados em imobilizado corpóreo, também foi anulado o valor de € 168,4 m em investimentos financeiros, dado que parte do imóvel (Convento da Encarnação) se encontrava registado em investimentos em imóveis.

No que concerne à desvalorização do imóvel, a mesma resultou da reavaliação efectuada em 2010 ao Edifício *Taguspark*. A avaliação foi realizada por dois peritos independentes e o seu valor final resultou da média aritmética simples das duas avaliações¹, metodologia que se encontra em conformidade com o Regulamento 2/2005 da CMVM. A propósito das reavaliações, salienta-se que a informação divulgada na nota 31 do Anexo às “demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas” no quadro das reavaliações não se encontra correcta no que concerne ao valor inscrito nas colunas do saldo inicial e do saldo final².

Cerca de 64,4% do total do imobilizado corpóreo já foi amortizado. Com excepção da conta “*Edifícios e outras construções*”, o total relevado nas outras contas do balanço sujeito a amortizações já se encontra amortizado em mais de 90%, o que significa que a maioria dos equipamentos está totalmente amortizado.

No Parecer sobre a CGE de 2009 foi referido que o mapa do activo bruto produzido pela aplicação informática não reflectia as transferências entre contas do imobilizado na coluna *transferências e abates* e na coluna *umentos*³. Em 2010, no que se refere às transferências de imóveis, tal já não se verificou. No entanto, ocorreu uma nova situação que está a influenciar aqueles mapas, mas relativamente a outras classes de activos⁴. Assim, as colunas de *transferências e abates* e de *umentos* passaram a reflectir também os movimentos ocorridos na mesma conta, mas provenientes de centros de custos diferentes, de identificação de imobilizado de “baixo valor” e desagregação do imobilizado “Geral” para imobilizado “individual”⁵, facto que levou o IGFSS a eliminar aqueles movimentos em sede de consolidação, com vista a corrigir o mapa consolidado das sobrevalorizações incluídas nos mapas produzidos pela aplicação informática das entidades que procederam a movimentos daquela natureza.

No âmbito dos Pareceres sobre a CGE e de auditorias realizadas⁶, o Tribunal tem formulado um conjunto de recomendações relativo à área do Imobilizado, que tem vindo a acompanhar e a relevar em anteriores Pareceres⁷, seguindo-se neste Parecer idêntica metodologia. Assim, de acordo com a informação prestada pelo IGFSS, pelo II e pelo ISS, salienta-se o seguinte:

- ◆ No IGFSS foram concluídos os procedimentos com vista à valorização e registo dos imóveis, à segregação contabilística entre o valor do imóvel e do respectivo terreno e continuou-se a proceder às verificações físicas dos equipamentos inventariados⁸.
- ◆ No II:
 - ◇ Os equipamentos adquiridos anteriormente a 2004 foram, na quase totalidade, abatidos pelos serviços técnicos, encontrando-se ainda a decorrer o processo de abate no SIF;

¹ Nos termos do Normativo de Valorimetria do FEFSS, os imóveis devem ser avaliados de 5 em 5 anos. De acordo com a nota 31 do Anexo às “demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas”, cada um dos avaliadores utilizou dois métodos de avaliação e reportou ao IGFCSS o valor de mercado considerado um função dos métodos utilizados. As avaliações foram de € 13,7 M e de € 15,3 M.

² No que respeita aos edifícios, onde se inclui o valor do Edifício *Taguspark*, o saldo inicial indicado é € 24.604.371,00, quando o correcto é € 24.602.371,00, que corresponde ao valor do saldo final de 2009, e o saldo final é € 26.516.171,00, sendo o correcto de € 22.690.571,00, uma vez que se verificou uma desvalorização no montante de € 1.911.800,00.

³ Cfr. Volume II, pág. XII.88, disponível em www.tcontas.pt.

⁴ *Equipamento básico, Equipamento de transporte, Equipamento administrativo e outras Imobilizações*.

⁵ Estas operações não implicam transferências entre contas patrimoniais.

⁶ Foi dada especial relevância às recomendações formuladas no Relatório n.º 20/2007 – 2.ª S – Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Segurança Social.

⁷ Cfr. Parecer sobre a CGE de 2009, Volume II, págs. XII.91 a XII.94, disponível em www.tcontas.pt.

⁸ Cerca de 25% dos bens adquiridos entre 2005 e 2008.



Luc
Dr.
Theresa
A

- ◇ A etiquetagem dos bens adquiridos anteriormente ao final de 2007 ainda não está concluída, devido, por um lado, à dispersão geográfica e, por outro, ao facto de ainda não ter sido possível dotar os técnicos locais dos recursos necessários àquele procedimento;
- ◇ Foram realizadas 3 auditorias técnicas a equipamentos afectos a outros organismos, cujo resultado apontou para a necessidade de actualizar o campo localização no módulo AA¹, mas não foram realizadas auditorias a equipamentos sediados no Instituto;
- ◇ Continua a não ser possível a actualização do campo sala, alegando os responsáveis que é inviável face ao volume de equipamento informático e à dispersão geográfica, mas que existe um registo paralelo para grande parte dos equipamentos onde se encontra indicado o utilizador associado, permitindo uma localização expedita dos equipamentos.
- ◆ No ISS registam-se progressos ao nível da inventariação. Todavia, este procedimento ainda não se encontra concluído em todos os centros distritais, assinalando-se dificuldades na localização de alguns bens e as advenientes da reorganização dos serviços e da carência de recursos humanos para acompanhamento e controlo dos bens inventariados. O ISS procedeu ainda à anulação do valor de 2 imóveis, conforme já referido.

Em suma, em 2010 registam-se progressos, embora ainda permaneçam situações que necessitam de ser concluídas e melhoradas, em especial no II e no ISS.

B) Investimentos financeiros

Em 2010, o valor bruto dos investimentos financeiros ascende a € 305 M, sendo maioritariamente constituído por “*Partes de capital*” (70,1%, € 214 M) e por “*Investimentos em imóveis*” (29,6%, € 90 M).

O FEFSS detém a parte mais significativa destes investimentos, cerca de 71,5% (€ 218 M) do total, representados, na quase totalidade, em “*Partes de capital*”², que constituem a classe de activos designada por “*Reserva Estratégica*”. Durante o ano realizaram-se operações de alienação/aquisição directa de títulos, mantendo-se, contudo, a estrutura da “*Reserva Estratégica*”. No entanto, verificou-se um decréscimo de 1,8% do valor desta *Reserva* relativamente a 2009, que decorreu dos seguintes acontecimentos:

- ◆ Desvalorização das acções da *Portugal Telecom* e da *ZON-Multimédia*, (ex-PT *Multimédia*), conduzindo a decréscimos de 1,6% e 21,9%, respectivamente;
- ◆ Aumento do valor das acções da *Transurban Group* em 12,9% e valorização, em cerca de 7,8%, das unidades de participação na *FINPRO*, onde o FEFSS continua a deter uma participação de 10,1%.

O IGFSS, embora com menor expressão financeira, gere, 27,5% (€ 83,9 M) do total dos investimentos financeiros, mas apresenta uma carteira mais diversificada:

¹ Gestão de Imobilizado (módulo AA).

² Possui também uma pequena parte de investimentos em imóveis.

- ◆ Com predomínio dos “*Investimentos em imóveis*”, cerca de € 79,6 M (94,8%), situação que decorre das suas atribuições na área do património imobiliário¹, o que representa um acréscimo de 3,8% relativamente ao ano anterior e corresponde, essencialmente, a aumentos provenientes de dações em cumprimento (€ 2,1 M) e a transferências de imobilizado em curso (€ 1,4 M)² e a diminuições por alienação de imóveis (€ 651,4 m)³ e por cedência de imóveis a municípios (€ 48,9 m)⁴.
- ◆ As “*Partes de capital*” ascendem, em termos brutos, a € 3,9 M e são constituídas por acções obtidas, sobretudo, em processos de dação em pagamento de dívidas à segurança social. Este montante está provisionado em cerca de € 2,7 M e corresponde a provisões de 9 das 13 empresas detidas, sendo 7 destas provisões iguais ao valor de aquisição.
- ◆ As “*Obrigações*”, no valor de € 203,2 m, estão totalmente provisionadas e correspondem a 40.732 obrigações sem garantia estatal em 3 empresas que se encontram em processo de falência⁵.
- ◆ Em “*Outras aplicações financeiras*” o IGFSS possui 55.693 unidades de títulos de dívida pública, cujo valor de aquisição foi de € 253 m, estando provisionadas em cerca de € 126 m, valor reforçado em 2010 na ordem dos € 36,9 m.

13.2.3.1.2. Dívida de terceiros

O Quadro 13 espelha as dívidas de terceiros em termos brutos e em termos líquidos no triénio de 2008 a 2010.

Quadro 13 – Dívida de terceiros

(em milhares de euros)

Dívidas de terceiros	2008		2009		2010	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Clientes	64	39	317.169	11	521.173	27.836
Contribuintes	3.737.973	733.507	4.597.306	807.574	5.450.918	943.859
Prestações sociais a repor	486.609	190.302	531.370	140.819	565.486	139.124
Outros devedores	1.021.340	731.267	1.177.990	1.116.797	729.914	720.821
Outros	3.329	1.361	2.660	1.259	2.644	834
Total	5.249.315	1.656.476	6.626.495	2.066.460	7.270.135	1.832.473

Fonte: CSS/2008, CSS/2009 e CSS/2010.

¹ 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.

² Em 2010, a conta de imobilizações em curso foi saldada, sendo transferida uma parte para investimentos em imóveis (€ 1,4 M) e outra parte para imobilizado corpóreo (€ 186,5 m). Até 2008 verificam-se registos nas contas de imobilizações em curso de investimentos em imóveis sem que fossem efectuadas quaisquer transferências para investimentos financeiros. Cfr. Parecer sobre a CGE de 2009, Volume II, pág. XII.110, disponível em www.tcontas.pt.

³ No decurso do ano de 2010, o IGFSS transferiu para o FEFSS receitas provenientes de alienações de imóveis no montante de € 23,4 M.

⁴ Na nota 20 do Anexo às “demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas” de 2010, no quadro de “desagregação das variações ocorridas em investimentos financeiros” é divulgado nas diminuições resultantes de cedência de património o valor de € 27,7 m. Porém, este valor corresponde ao valor líquido do imobilizado e não ao valor do imobilizado bruto, que é de € 48,9 m. A diferença está reflectida na linha dos abates.

⁵ Companhia das Minas de Penedono, Sociedade Hidro-Electrica – Revué 5% e Sociedade Hidro-Electrica – Revué 4%.



Luc
Dr.
Thomson
A

Em 2010, em termos brutos, as *dívidas de terceiros* de médio e longo prazo ascendem a € 5.739,6 M e as de curto prazo € 1.530,5 M. Cerca de 83,5% (€ 6.071,5 M) do total destas dívidas estão registadas em *dívidas de cobrança duvidosa*. As provisões acumuladas de cobrança duvidosa ascendem a € 5.437,7 M (89,6%), o que representa uma dívida em termos líquidos de € 1.832,4 M. A evolução no triénio de 2008 a 2010 das dívidas de terceiros, em termos brutos, tem sido em crescendo, embora com uma desaceleração da taxa de crescimento em 2010, relativamente ao período homólogo anterior 9,7%, (de 2008 para 2009 cresceu 26,2%). Diferentemente, em termos líquidos, verifica-se um decréscimo em 2010 face a 2009 de 11,3% (menos € 234 M), contra 24,8% de aumento registado em 2009 face a 2008 (mais € 410 M).

As dívidas com maior expressão financeira referem-se a “*Contribuintes*”, manifestando acréscimos de 23% e de 18,6%, em termos brutos, e de 10,1% e de 16,9%, em termos líquidos, comparando 2009 com 2008 e 2010 com 2009, respectivamente. A conta que releva as “*Prestações sociais a repor*” pelos beneficiários também manifesta crescimentos ao longo do triénio em termos brutos. No entanto, em valor líquido, as quantias em dívida são cada vez menores o que denota uma maior dificuldade na sua cobrança. Os “*Cientes*” e os “*Outros devedores*” espelham oscilações ao longo do triénio, fruto de alterações de registo contabilístico¹.

Sobre as dívidas de terceiros destaca-se ainda o seguinte:

A) Clientes

A maior parte das dívidas são activos do FGS. Em 2010 ascendem a € 421,4 M, encontrando-se provisionadas a 100% em virtude do elevado risco de cobrança que assumem². No entanto, estas dívidas continuam subvalorizadas no valor correspondente às retenções de IRS realizadas até 2006, dado que só a partir de 2009 estas retenções de imposto passaram a ser entregues à DGCI e, conseqüentemente, a serem objecto de relevação contabilística³. A subvalorização é ainda extensível ao valor correspondente às retenções de quotizações para a segurança social realizadas nas prestações atribuídas aos beneficiários, desde o início do funcionamento do Fundo, que ocorreu em 2001⁴.

B) Contribuintes

As dívidas de contribuintes ascendem, em 2010, a cerca de € 5.451 M. O valor reconhecido como dívidas de cobrança duvidosa é de € 5.051 M, encontrando-se provisionada a quantia de € 4.507 M (89,2%).

¹ As *dívidas de terceiros* do FGS que em 2008 eram registadas em “*Outros devedores*” passaram a ser relevadas em “*Cientes*” em 2009. Também as *dívidas de terceiros* do FGAM que até 2009 eram relevadas em “*Outros devedores*”, em 2010 passaram a ser registadas em “*Cientes*”.

² Resultam 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.

³ Em 2009, o FGS entregou à DGCI as retenções de 2008 e de 2009. Em 2010 entregou os valores retidos de 2010 e de 2007. Os valores retidos de 2007 e de 2008 só foram relevados nas contas de terceiros em 2010. Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE/2009, Volume II, pág. XII.116, disponível em www.tcontas.pt.

⁴ No relatório de auditoria ao FGS (Relatório n.º 25/2008 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt) o Tribunal formulou uma recomendação no sentido de que os proveitos derivados da sub-rogação de créditos e correspondentes direitos a receber fossem registados pelos valores ilíquidos, dado que é o valor constante das certidões de dívida emitidas para efeitos de sub-rogação. No Relatório de Gestão de 2010 do FGS é referido “*Quanto às retenções de TSU efectuadas aos trabalhadores, têm sido desenvolvidas diligências junto do ISS, IP, para que seja criado um procedimento específico com vista à sua entrega, o que ocorrerá logo que existirem condições para o efeito*” e que “*Na rubrica do Balanço «Dívidas de Terceiros» não se encontra reflectida a totalidade da dívida ao Fundo de Garantia Salarial por parte das entidades empregadoras dada a impossibilidade do seu apuramento*”.

Em anteriores Pareceres, o Tribunal tem vindo a emitir uma opinião de reserva aos valores relevados nas dívidas de terceiros, designadamente nas dívidas de “Contribuintes”¹. Em 2010 foram objecto de registo nesta conta vários acontecimentos, dos quais se salientam os seguintes:

- ◆ Movimento a crédito da conta 212 – “Contribuintes c/c” por contrapartida da conta 59 – “Resultados transitados” no montante de € 1.386.377.580,32, relativos a dívidas de contribuintes prescritas;
- ◆ Movimento a débito da conta 212 – “Contribuintes c/c” por contrapartida da conta 59 – “Resultados transitados” no montante de € 1.201.075.025,97, relativos a dívidas da segurança social a contribuintes prescritas.

Foi ainda registado a crédito da conta 218 – “Contribuintes de cobrança duvidosa” o montante de € 48.804.238,13, por contrapartida da conta 692 – “Dívidas incobráveis”, relativo a dívidas prescritas de contribuintes. Deste montante, € 48.086.135,48 corresponde ao valor prescrito de processos que se encontravam em execução fiscal e € 718.102,65 corresponde a um valor que até 2008 se encontrava registado na conta 2142 – “Contribuintes – Títulos a receber”². A anulação desta última dívida foi autorizada por despacho do Secretário de Estado da Segurança Social de 30/12/2010, nos termos do disposto no artigo 46.º da LOE³.

¹ Cfr. Parecer sobre a CGE de 2006, Volume II, pág. XII.147; Parecer sobre a CGE de 2007, Volume II, págs. XII.131 e XII.132; Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, págs. XII.108 a XII.115; Parecer sobre a CGE de 2009, Volume II, págs. XII.118 a XII.128, disponíveis em www.tcontas.pt.

² Tendo em conta que o valor relevado nesta conta se mantinha inalterado desde 2001 e respeitava a operações realizadas antes de 31/12/2001, o Tribunal formulou uma recomendação no sentido de se verificar se aquelas situações ainda se mantinham e de proceder às respectivas alterações, caso se mostrasse necessário. Cfr. Recomendação 74-PCGE/2008, Volume I, pág. 254, disponível em www.tcontas.pt.

³ Com base na Informação n.º 3326/2010, de 25/10, da Direcção de Contabilidade do IGFSS, fundamentada na inexistência das letras derivadas do Decreto-Lei n.º 103/80, de 9 de Maio, e na sua invalidade, caso existissem, no desconhecimento dos contribuintes a que se reporta o saldo, atenta a inexistência de contas correntes nos centros distritais e na antiguidade da dívida, com cerca de 20 anos.



*Luís
Dr.
Thomaz
A.*

Com o objectivo de verificar processos cuja dívida foi considerada prescrita, seleccionou-se uma amostra, cujos processos foram solicitados ao IGFSS, bem como os ficheiros que serviram de base àqueles registos¹ que totalizam € 1.435.181.818,45. No entanto, os ficheiros disponibilizados totalizam o montante de € 1.562.848.640,32². Apenas o valor do ficheiro que serviu de suporte ao valor contabilizado na conta 692 – “Dívidas incobráveis”, relativo a processos que estavam em execução fiscal, tem correspondência com aquele valor (€ 48.086.135,48)³. Sobre a divergência entre o valor contabilizado na conta 59 – “Resultados transitados” (€ 1.386.377.580,32) e os restantes ficheiros (€ 1.514.044.402,19) foi questionado o IGFSS que informou que “No dia 2011/01/17 foram recebidos no IGFSS os «Mapas para encerramento de contas», dos quais não constavam as listagens nominativas com identificação dos contribuintes com valores prescritos. Estas últimas foram enviadas ao IGFSS, IP em Maio de 2011, divididas em três anos, 2010, 2009 e 2008 (contendo esta última dados de 2008 e anteriores). Consequente do hiato entre as duas extracções, as listagens em 2011.05.02 e os Mapas entregues em Janeiro, os valores nas listagens nominativas não se compatibilizam integralmente com os Mapas enviados anteriormente. Em resultado, solicitou-se uma explicação adicional a qual foi recebida juntamente com dois ficheiros de anulações que ajudam a explicar a diferença”⁴. Sobre a ausência das listagens nominativas, sublinha-se que o documento que contém os critérios para a produção dos mapas de encerramento de contas disponibilizado pelo II⁵ refere “Os mapas a produzir devem permitir suportar os dados existentes em sede de SIF para qualquer auditoria que seja efectuada às contas da Segurança Social. Neste sentido, todos os mapas devem prever que a informação base seja guardada sigilosamente em suporte físico adequado permitindo uma resposta a qualquer auditor”.

¹ Recorde-se que o Tribunal em sede de Parecer formulou a Recomendação 74-PCGE/2008, alínea a), no sentido da salvaguarda da informação que suporta os registos contabilísticos no âmbito da prescrição de dívidas e da constituição de provisões para cobrança duvidosa, de modo a permitir identificar em cada processo e/ou situação que integrou o volume financeiro considerado e avaliar a pertinência e legalidade da sua inclusão. Cfr. Volume I, pág. 154, disponível em www.tcontas.pt.

² Os primeiros ficheiros relativos às prescrições foram disponibilizados em 14/07/2011, mas não totalizavam o valor registado contabilisticamente. Os primeiros ficheiros respeitantes às provisões foram disponibilizados em 7/09/2011. Todavia, não foi possível a sua total visualização. Os ficheiros disponibilizados até 7/10/2011 e que serviram de base à análise, nesta sede, foram: *Listagem referente a mapa 01.1 - ano de prescrição 2010* (total de € 613.217.945,45); *Listagem referente a mapa 01.3 - ano prescrição 2010* (total de € 90.547.575,68); *Listagem referente a mapa 01.1 - ano prescrição 2009* (total de € 454.549.232,45); *Listagem referente a mapa 01.3 - ano prescrição 2009* (total de € 1.304.212,57); *Listagem referente a mapa 01.1 - ano prescrição 2008* (total de € 354.417.247,16); *Listagem referente a mapa 01.3 - ano prescrição 2008* (total de € 8.188,88) e *ENCERRAMENTO_CONTAS_MAPA_05.01.a* (total de € 48.086.135,48).

³ Este ficheiro inclui processos no montante de € 3.799.746,66 que também constam do ficheiro que contém os elementos que serviram de base à constituição de provisões para cobrança duvidosa. Este valor foi registado como dívidas incobráveis na conta 692. Todavia, não foi possível confirmar através dos processos se se trata de dívida prescrita ou de dívida de cobrança duvidosa. De referir, no entanto, que o valor destes processos não foi considerado no de dívidas de cobrança duvidosa.

⁴ *Listagem referente mapa 01.1 - Anulações-Txt Bak* (total de € 78.369.389,27); *Listagem referente mapa 01.3 - Anulações* (total de € 24.989.469,05).

⁵ “ENCERRAMENTO DE CONTAS 2010 – Análise de requisitos V1.1” págs. 8/39, disponibilizado com o fax de 3/11/2011.

Não obstante a alegação de que os ficheiros das anulações ajudam a explicar a diferença, verificou-se, nos processos seleccionados para amostra, que o valor das prescrições constante dos ficheiros já se encontrava deduzido do valor das anulações que entretanto foram comunicadas, no ano de 2011, do Sistema de Gestão de Contribuintes (SGC) para o Sistema de Execução Fiscais (SEF)¹, significando que o valor prescrito considerado no ficheiro extraído em 2/05/2011 é menor do que o, eventualmente, incluído no mapa de encerramento de contas enviado em 17/01/2011, dado que as anulações só foram emitidas em 27/03/2011 e 15/04/2011. Ora, sendo o valor registado nas contas menor do que o constante dos ficheiros, deduz-se que nos ficheiros estarão incluídos processos que não contribuíram para o apuramento do valor de € 1.386.377.580,32, não sendo possível verificar quais os processos que concorreram para este último valor, o que não permite validar o valor contabilizado como dívida prescrita de contribuintes.

No que respeita aos processos cujos documentos de anulação foram emitidos até 31/12/2010, o valor considerado prescrito, incluído nos ficheiros, também já se encontra abatido daqueles documentos de anulação. Porém, não foi esclarecido nem pelo IGFSS² nem pelo II³ se os documentos de anulação são sujeitos a algum registo autónomo no SIF, designadamente dos que ocorrem por pagamento⁴, uma vez que os mesmos são deduzidos à dívida prescrita caso ocorram antes do momento da extracção.

¹ Ainda que a dívida em execução fiscal já se encontre prescrita, caso sejam identificadas situações que justifiquem a anulação de dívida a mesma é comunicada. Por exemplo, no processo n.º 11012010003762718, instaurado em 12/12/2010, com dívidas de Janeiro de 1989 a Agosto de 2005, no valor de € 14.159.203,71, cujo histórico regista em 12/12/2010 “Extinção do processo por prescrição”, o ficheiro indica como valor prescrito o montante de € 14.158.406,48. A diferença respeita a dois documentos de anulação com data de 27/03/2011 (n.º 5690389 e 5690397) no valor de € 797,23, devido à identificação de um pagamento ocorrido em 4/08/2004 e outro em 2/09/2004. Também o processo n.º 1101201003259404, instaurado em 8/12/2010, com dívidas de Setembro de 1992 a Dezembro de 2004, no valor de € 5.399.225,15 cujo histórico regista em 8/12/2010 “Extinção do processo por prescrição”, o ficheiro indica como valor prescrito € 5.394.442,54. A diferença respeita a três documentos de anulação com data de 15/04/2011 (n.º 5687028, 5687025 e 5687022), no valor de € 4.782,61, em virtude da identificação de pagamentos ocorridos em 3/09/2003 e 7/10/2003.

² Questionado sobre se contabilizou os valores constantes dos documentos de anulação nos exercício de 2008, 2009 e 2010 e, em caso afirmativo, a indicação dos valores, a fonte que disponibilizou os dados, designadamente a entidade/serviço e o sistema aplicacional (GC ou SEF), e ainda se os movimentos contabilísticos foram manuais ou automáticos e quais as contas do razão movimentadas, o Instituto referiu que “(...) o valor comunicado pelo II, IP para efeitos de prescrição contém a totalidade dos ajustes de anulação, anulação de anulações e tratamento manual em SEF, ocorridos até ao momento da extracção, tendo o IGFSS contabilizado implicitamente os DUA’s ocorridos”. Acrescenta ainda que a “(...) informação é obtida pelo Instituto de Informática, IP do sistema e contabilizada manualmente do SIF, pelo IGFSS” e que “A contabilização efectuou-se no exercício de 2010, na conta 69221 - “Dívidas incobráveis de contribuintes por prescrição” ou 592 - “Regularizações de grande significado”, por contrapartida da adequada conta de contribuintes”.

³ O II questionado especificamente sobre se os documentos de anulação do processo n.º 110120081758993, tinham sido contabilizados no SIF e, em caso afirmativo, indicação do exercício em que a contabilização ocorreu e quais as contas movimentadas, remeteu a resposta para o IGFSS.

⁴ Por exemplo, no processo n.º 110120081758993, desde a data da instauração do processo executivo, que ocorreu em 9/12/2008, no valor de € 7.008.063,31 (dívida do ano 2000), foram emitidos 1.560 documentos de anulação, parte deles decorrentes de identificação “por pagamento” efectuado nesse mesmo ano (devido ao volume de documentos envolvidos, não foram extraídos todos os documentos da aplicação, pelo que não pode afirmar-se com segurança que foram todos originados por pagamentos). Assim, no momento da consulta do processo (Outubro de 2011) o valor dos documentos de anulação ascendia a € 6.918.458,58.



Luc
Dr.
Thomson
A

No que respeita ao valor contabilizado de € 1.201.075.025,97, relativo a dívidas a pagar a contribuintes prescritas, constituídas até Novembro de 2001¹, não foi possível confirmar a correcção deste movimento, uma vez que a Conta da Segurança Social de 2001 apenas evidenciava o valor de € 106.004.373,40 nas contas destinadas ao registo dos valores recebidos por incorrecta identificação do contribuinte ou de pagamentos por este efectuados de valor superior às contribuições declaradas², valor manifestamente inferior ao agora considerado como créditos a favor de contribuintes na posse da segurança social. Acresce que o ISS considerou “(...) que muitos destes créditos não têm uma origem real, mas sim em erros do sistema e falhas de migração de dados entre sistemas (...)”.

Na CGE é divulgado no “mapa 7-Créditos extintos por prescrição” e também na nota 38 do Anexo às “demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas” que “(...) foram extintos por prescrição no exercício de 2010 créditos (...) referentes a contribuintes” no valor de € 234.106.792,48. Ora, este valor corresponde à diferença apurada entre o valor de prescrições de dívida de contribuintes (créditos da segurança social)³ e o valor de prescrições de dívida a contribuintes (créditos de contribuintes)⁴. Considera-se que esta metodologia não é adequada.

Em sede de contraditório, o IGFSS alega que o POCISSSS “(...) prevê que no Mapa do balanço o saldo de contribuintes surja num só membro desse Mapa e assim sendo, as prescrições de contribuições, quer se traduzam em movimentos a débito ou a crédito, concorrem na íntegra, no nosso entender, para o Mapa “Créditos extintos por prescrição”.

Sobre o alegado reitera-se a observação de que a metodologia não é adequada, uma vez que não existe transparência nos elementos informativos constantes do mapa 7 da CGE, que se destina a divulgar os créditos do Estado e da Segurança Social extintos por prescrição. Não existindo mapa idêntico relativo a créditos a favor dos contribuintes prescritos, situação pela primeira vez reconhecida pela segurança social, então, em prol da transparência, os elementos constantes do referido mapa deveriam conter discriminadamente os dois valores e não o valor obtido por compensação.

As prescrições de dívida de contribuintes englobadas nos ficheiros supra referidos podem ser manuais ou automáticas, constituindo as segundas a grande maioria das prescrições consideradas.

No que respeita às prescrições manuais, as mesmas são reconhecidas por despacho do Coordenador da Secção de Processo Executivo do IGFSS, responsável pela instrução do processo⁵, após análise

¹ A prescrição de créditos de contribuintes foi autorizada pelo Conselho Directivo do ISS em 27/11/2011. Como questão prévia na informação de suporte à deliberação do Conselho Directivo é referido que “Considerando que muitos destes créditos não têm uma origem real, mas sim em erros do sistema e falhas de migração de dados entre sistemas, sendo impossível distinguir quais os créditos efectivamente reais e os que não o são, importa esclarecer que, por uma questão de certeza, a análise realizada partirá do pressuposto que todos os créditos existentes em SICCC-GC são reais”. Acresce referir que a deliberação do CD foi tomada desde que fosse assegurada a possibilidade de reversão da prescrição.

² Saldo da conta “Contribuintes – Sector Público administrativo” (€ 806.106,00) e da conta “Contribuintes - Outros” (€ 105.198.267,40). De acordo com o Plano de contas em vigor na segurança social até 2001 os valores recebidos de contribuintes em excesso ou não identificados eram relevados no Passivo do Balanço (Cfr. Conta da Segurança Social de 2001, pág. 35 e Balanço).

³ € 1.386.377.580,32 +€ 48.804.238,13.

⁴ € 1.201.075.025,97.

⁵ Ao abrigo da competência que lhes é reconhecida pelo artigo 175.º do Código de Procedimento e Processo Tributário, em conjugação com o disposto nos artigos 2.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de Fevereiro, com o n.º 1 do artigo 14.º e com o n.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de Maio, e ainda com o artigo 14.º dos Estatutos do IGFSS, aprovados pela Portaria n.º 639/2007, de 30 de Maio.

jurídica do processo executivo e ainda de informação solicitada ao ISS¹ relativamente a eventuais actos praticados antes da instauração do processo executivo e susceptíveis de interromper ou suspender a contagem dos prazos prescricionais. Proferido que seja o despacho de reconhecimento da prescrição da dívida, é introduzido manualmente em SEF o respectivo registo, sem qualquer menção ao despacho a que se refere. Salienta-se que o registo é “(...) efectuado pelos colaboradores afectos a tal função de acordo com a organização de cada SPE”², não se tendo verificado, em sede de trabalho de campo, qualquer mecanismo de validação ou controlo deste tipo de registo pelo autor do despacho.

As prescrições automáticas vêm ocorrendo desde 2007³. No entanto, apesar de solicitados quer ao IGFSS quer ao II os documentos que autorizaram os procedimentos de participações massivas de dívidas registadas em GC para SEF com o fim de ser reconhecida, nesta última aplicação, a sua prescrição⁴, tais documentos nunca foram remetidos⁵. Com efeito, nem mesmo o documento que

¹ Esta informação não se encontra disponível na aplicação SEF, que congrega a informação relevante para a execução fiscal, mas não dispõe de dados referentes a eventuais actos que tenham importado, em fase anterior à da instauração do processo executivo, a interrupção ou suspensão do prazo prescricional, informação esta que, de resto, também não se encontra espelhada na aplicação informática (GC) que gere a conta corrente do contribuinte até à participação da dívida para efeitos de instauração do respectivo processo executivo. Com efeito, pode ler-se no e-mail datado de 26/10/2011 e remetido pelo ISS na sequência de um pedido de esclarecimentos, o seguinte: “*Procedimentos para o registo de actos interruptivos da prescrição: actualmente os serviços registam no processo individual das entidades os actos interruptivos, cuja informação é muitas vezes solicitada pela SPE – Secção de Processos Executivos (IGF). Está previsto na Lista de Alterações da aplicação de Gestão de Contribuições, mas sem data de implementação, que no Sistema de Segurança Social seja possível o registo dos actos interruptivos e a respectiva data do acto.*”.

² Cfr. o ponto 2.m) da Nota de Serviço n.º 1/2011, de 21/11, anexa ao ofício com a referência DOC/DC-NCC 18678/2011, datado de 2/11, subscrito pelo Presidente do Conselho Directivo do IGFSS.

³ Facto que é reconhecido no ponto 2.k) da Nota de Serviço identificada na anterior nota de rodapé. O II, questionado sobre eventuais orientações da tutela para promover os procedimentos de prescrição automática desde 2007 ou, em alternativa, sobre os seus planos de actividades, com menção dos despachos de aprovação, onde estivessem contemplados os projectos referentes à prescrição automática de dívidas de contribuintes, veio informar, através de um ofício remetido por fax em 3.11.2011, que “5. Existiram duas acções massivas de participação para prescrição em sede de SEF: a. Em Janeiro de 2008, resultante de orientações obtidas em sede de reunião em 2008.01.21, no Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Social, com presença do II, IP, ISS, IP e do IGFSS, IP. b. Em Dezembro de 2010 sobre o qual se anexa troca de e-mails com a tutela.”. Deve referir-se que, relativamente ao procedimento realizado em 2010, o II junta cópia de dois e-mails, o primeiro de 10/11/2010, do II, contendo alguns “pontos do processo de prescrição que deverá ocorrer ainda em 2010” que submete para acordo, e o segundo, datado de 18/11/2010, oriundo de um endereço que se afigura relacionado com o Governo, desconhecendo-se, contudo, a identificação funcional de quem o subscreve, cujo texto principal é o seguinte: “No sentido de implementar o processo de prescrição de dívida das entidades empregadoras no mês de Dezembro, solicita-se a colaboração do ISS e do IGFSS na análise à proposta de alteração dos requisitos do processo de participação automática de dívida, de forma a cumprirmos o objectivo de preservar a dívida em Dezembro de 2010”.

⁴ Desde que, na data da instauração, em SEF, do processo executivo, já tenham decorrido mais de 5 anos sobre o início da contagem do prazo prescricional das dívidas a que o mesmo se reporta, as mesmas são consideradas extintas por prescrição na data da instauração do processo. Se todas as dívidas abrangidas pelo processo executivo forem extintas, o processo é declarado, na mesma data, extinto por prescrição. Pode, pois, verificar-se a existência de processos que foram participados de GC a SEF exclusivamente para efeitos de reconhecimento da sua prescrição, uma vez que GC não dispõe desta funcionalidade. De notar que o prazo prescricional se encontra consagrado nos n.ºs 3 e 4 da LBSS, sendo o prazo prescricional de 5 anos a contar da data em que a obrigação deveria ter sido cumprida, e interrompendo-se a contagem daquele prazo com qualquer diligência administrativa, realizada com conhecimento do responsável pelo pagamento, conducente à liquidação ou cobrança da dívida. Salienta-se ainda que, no âmbito do processo de execução, se aplicam as normas da Lei Geral Tributária e do Código de Procedimento e Processo Tributário em matéria de suspensão e interrupção de contagem do prazo prescricional.

⁵ Para além da resposta fornecida pelo II, supra transcrita, cumpre referir que o IGFSS, no ponto 2.j) da Nota de Serviço n.º 1/2011, de 21/11, anexa ao ofício com a referência DOC/DC-NCC 18678/2011, datado de 2/11, subscrito pelo Presidente do Conselho Directivo do IGFSS, vem afirmar, sobre esta matéria, que “(...) o processo de prescrição automática obedeceu às regras previstas no Código de Procedimento e Processo Tributário, tendo intervindo neste processo o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, na qualidade de órgão de execução fiscal em articulação com o II, IP, garantindo, desta forma, o cumprimento dos requisitos legais”.



Luc
Dr.
Thomaz
A

contém as regras para o procedimento de participação automática de GC para SEF¹ faz qualquer menção a tais documentos. Ora, tendo-se verificado, como vem alegado, a intervenção da tutela e de dois institutos públicos, e tendo o procedimento em causa impacto directo e relevante quer na situação contributiva dos contribuintes com dívidas prescritas, quer nos valores de dívidas de terceiros expressos na Conta Consolidada da Segurança Social, tal intervenção não se tem consubstanciado em quaisquer decisões escritas, com identificação nominal e funcional do(s) do seu(s) autor(es), em desrespeito do disposto no artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, nem sequer em deliberações tomadas em reunião dos órgãos de direcção dos institutos públicos envolvidos, as quais devem ser registadas em acta e só adquiririam eficácia depois da respectiva aprovação, como decorre do disposto nos n.ºs 1 e 4 do artigo 27.º do CPA. Regista-se ainda que o procedimento seguido não permite aferir da competência dos órgãos das entidades alegadamente envolvidas para a autorização do procedimento de participação para prescrição que veio a ser adoptado nos anos referidos e, designadamente, em 2010, nem da autorização para a contabilização do valor resultante deste procedimento, após validação do mesmo.

Deve salientar-se que, apesar da competência dos Coordenadores das Secções de Processo para o reconhecimento, caso a caso, da prescrição de dívida de contribuintes em cada processo executivo, individualmente considerado, tal competência não pode estender-se ao procedimento de reconhecimento automático de prescrições, efectuado pelo II e no qual não têm participação, não exercendo, igualmente, um controlo extensivo sobre todas as prescrições efectuadas². Assim, e sendo atribuições do IGFSS, designadamente, as de analisar a evolução da dívida à segurança social, acompanhar e controlar a actuação das instituições de segurança social em matéria de regularização da dívida e assegurar a instauração e instrução de processos de execução de dívidas à segurança social, um procedimento desta natureza careceria sempre da intervenção da tutela ou do Conselho Directivo do Instituto³, o que não se comprova que tenha acontecido.

Para além das questões supra enunciadas referentes à competência para a autorização de um procedimento automático desta natureza e com esta finalidade, realça-se que a informação constante do sistema GC e participada a SEF - aplicação que, de forma automática reconhece a prescrição de dívidas - não é uma informação integral que permita, com total fiabilidade, tal reconhecimento. Com efeito, a declaração da prescrição em SEF tem por base a informação transmitida por GC sobre a data de início da contagem de prazo para prescrição, a que se adiciona o prazo legal de 60 meses. Contudo, a informação transmitida por GC pode não se revelar verdadeira, porquanto não incorpora menção aos factos suspensivos ou interruptivos da prescrição ocorridos até à participação da dívida a SEF, nem às respectivas consequências na contagem dos prazos prescricionais, como atrás se demonstrou a

¹ Documento intitulado “Gestão de Contribuições – Análise de requisitos – Regras para o processo participação Notificação Automático – Processo de Prescrição 2010”, classificado como de “uso interno”, e do qual se obtiveram cópias das versões 1.7 (fornecida pelo IGFSS em anexo ao ofício com a referência DOC/DC-NCC 18678/2011) e 2.2 (fornecida em anexo ao e-mail do II datado de 26/10/2011) que apenas contém o timbre do II, não se encontrando subscrito por nenhum membro de órgão de algum dos institutos públicos envolvidos.

² Com efeito, só pontualmente poderão exercer esse controlo, como aconteceu num processo (1101200301003623) que, por via de uma participação automática em 2007, viu prescrever automaticamente parcelas de dívida em 2008, tendo tais prescrições sido anuladas em 2009 e tendo voltado a prescrever já em 2010. Confrontado com esta situação, o IGFSS veio, no ponto 2.i) da Nota de Serviço n.º 1/2011, de 21/11, anexa ao ofício com a referência DOC/DC-NCC 18678/2011, mencionar que “(...) no caso em apreço, considerando que a Secção de Processo teve conhecimento da existência de actos interruptivos que obstavam o decurso do prazo de prescrição, anulou manualmente a prescrição automática. Posteriormente, e após o decurso do novo prazo de prescrição, registou em SEF a prescrição da dívida”.

³ A título exemplificativo, pode mencionar-se que a alínea a), do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de Maio, atribui ao Conselho Directivo a competência para autorizar, no uso de poderes delegados pelo ministro da tutela, a redução, diferimento ou fraccionamento do pagamento das contribuições à segurança social, dando nomeadamente acordo à adopção, em quaisquer processos ou procedimentos de insolvência e recuperação de empresas, de providências que envolvam extinção ou modificação dos créditos da segurança social.

propósito de um dos processos executivos analisados. Constitui, pois, um risco assinalável deste tipo de procedimento que sejam automaticamente reconhecidas como prescritas dívidas cujo prazo prescricional não decorreu integralmente, ou porque, tendo-se interrompido em determinada data, voltou a contar-se desde o início, ou ainda porque a sua contagem esteve suspensa durante um determinado período, com a inerente perda de receita para a segurança social, risco esse que se traduz em fragilidade e falta de fidedignidade da informação financeira extraída pelo II e integrada na conta consolidada da segurança social. Diferentemente, como atrás ficou referido, na prescrição manual, esta informação é solicitada, para o efeito, caso a caso, ao ISS, sendo o prazo de prescrição contado manualmente de acordo com toda a informação relevante.

Em sede de contraditório, o II alega que *“Para a concretização dos projectos e actividades do II, IP foi acordado com os Institutos gestores de negócio um modelo de gestão que consiste, em termos gerais, na nomeação do interlocutor único com o II, IP em função das matérias a definir ou a tratar, quer nas inerentes à concepção dos subsistemas, quer no respeitante à forma como os mesmos serão explorados. Os pedidos dos Institutos chegam ao II, IP na forma de requisitos funcionais, onde se inclui a execução dos processos ordinários, ou de pedidos de execução de processos extraordinários como foi o caso da prescrição de movimentos a débito e a crédito. (...) A comunicação entre os Institutos é realizada no quadro do relacionamento acordado, não reconhecendo o II, IP qualquer outra solicitação que não seja remetida pelo interlocutor nomeado para cada subsistema e não lhe competindo questionar a autoridade desses interlocutores nas decisões que forem tomadas”*. Acrescenta que *“(...) é executor de processos cujos requisitos são aprovados pelos intervenientes dos institutos envolvidos (...)”* e que lhe *“Não cabe (...) tomar decisões para autorização deste tipo de processos”*.

Também o IGFSS, em sede de contraditório, alega que *“Nos termos do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 215/2007 de 29 de Maio, para efeitos do disposto no Decreto-lei n.º 42/2001, de 9 de Fevereiro, compete ao IGFSS, IP a instauração e instrução do processo de execução de dívidas à Segurança Social, através da Secção de Processo executivo (...). O ISS, IP, tem de acordo com o disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 214/2007 a competência para participar às Secções de Processo Executivo as dívidas à segurança social. Desde 2001, aquando da importação do SEF da DGITA, que o IGFSS, IP aceitou o procedimento de prescrição automática em funcionamento naquele sistema e definido pela DGCI, isto é à data do último acto interruptivo (campo “data início da contagem de prescrição em SEF”) calcula-se para cada tributo se o respectivo prazo de prescrição (cinco anos contribuições, um ano coimas, etc.) já foi ultrapassado. Se sim, a dívida é considerada legalmente prescrita. Por outro lado, os critérios de prescrição de dívida previstos em SEF foram estabelecidos tendo em conta a legislação em vigor. Nos termos do artigo 175.º do CPPT a competência para conhecer a prescrição é atribuída ao órgão fiscal, sendo de conhecimento oficioso no âmbito do processo de execução fiscal. O reconhecimento de prescrição de dívidas decorre da lei (...), acrescentando que “O regime de prescrição das dívidas de tributos devidos à Segurança Social, definido na actual Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2004, de 16JAN), estatui, no n.º 3 do artigo 60.º que “A obrigação do pagamento de quotizações e das contribuições prescreve no prazo de cinco (5) anos a contar da data em que aquela obrigação deveria ter sido cumprida”, dispondo o n.º 4 que: “A prescrição interrompe-se por qualquer diligência administrativa, realizada com conhecimento do responsável pelo pagamento, conducente à liquidação ou à cobrança da dívida”. Alega ainda que “(...) o processo automático de prescrição respeita a critérios legais que se encontram espelhados na aplicação informática, pelo que a mesma não carece de decisões autorizadoras deste procedimento”*.

Ainda sobre a mesma matéria, vem o ISS confirmar que *“(...) os actos interruptivos não estão anotados em conta corrente. Tal desenvolvimento ainda não foi efectuado em GC, embora o mesmo tenha sido, oportunamente, identificado por este Instituto como melhoria aplicacional a desenvolver”*.

Deve notar-se que, não obstante estas alegações, o II vem referir, a este propósito, que: *“Sem prejuízo de se reconhecer uma necessidade de alteração aplicacional ainda não identificada, é certo que, à data deste parecer, não existem pedidos de alteração à aplicação de GC no sentido de registo de uma suspensão ou interrupção de prazo para prescrição”*.



As alegações supra transcritas em nada infirmam as observações oportunamente formuladas, destacando-se as apresentadas pelo ISS, o que, necessariamente, inviabiliza uma contagem automática fiável de tal prazo sempre que se verifique a existência de actos suspensivos ou interruptivos da prescrição ocorridos na fase em que o ISS, ao abrigo da alínea c) do n.º 2 do Decreto-Lei n.º 214/2007, de 29 de Maio, gere a dívida de contribuintes.

Sobre as alegações produzidas pelo IGFSS, importa reiterar que a lei comete ao órgão de execução fiscal a competência para o reconhecimento de prescrição a propósito de processos de execução fiscal que correm os seus termos em obediência ao CPPT, não incluindo qualquer norma sobre a possibilidade de fazer prescrever em sede de execução fiscal, designadamente, processos cuja tramitação ocorreu integralmente na dependência de órgão diferente do de execução fiscal, integrado numa diferente pessoa colectiva pública, e relativamente aos quais não se encontra registada informaticamente e, por conseguinte, não pode ser tomada em conta na prescrição automática, toda a informação relevante, designadamente a que, como refere a lei que o IGFSS bem cita, a referente à interrupção do prazo prescricional em consequência de *“qualquer diligência administrativa, realizada com conhecimento do responsável pelo pagamento, conducente à liquidação ou à cobrança da dívida”*, como claramente resulta das considerações do parágrafo anterior.

Não decorrendo directamente da lei, o procedimento de reconhecimento massivo de prescrições deve ser objecto de decisão expressa e escrita da entidade competente, que contenha menção à fundamentação e alcance dos procedimentos a encetar, bem como aos seus aspectos essenciais, em obediência aos princípios da transparência e da responsabilidade, vertidos no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, sem prejuízo de todas as disposições legais oportunamente invocadas. E deve ainda a entidade competente, em obediência ao princípio da legalidade, introduzido pelo n.º 2 do artigo 266.º da CRP, assegurar-se, previamente à decisão de iniciar o procedimento, de que estão integralmente garantidas todas as condições e funcionalidades que impeçam aquele de contrariar a lei e, no caso, de contribuir para um abandono indevido de cobrança de dívida a terceiros, com o inerente dano para o erário público, designadamente por reconhecer prescrições que, em face daquela, ainda não ocorreram. Note-se que esta exigência se formula no contexto global do procedimento a instituir, pelo que a entidade competente deverá conhecer e tomar em consideração a informação e as parametrizações de todas as aplicações informáticas intervenientes, não devendo, designadamente, descuidar a inexistência, em GC, da funcionalidade supra referida.

A este propósito, cumpre ainda salientar que, para além da necessidade de existência de decisões escritas da entidade competente, também os documentos que incorporem a designação de interlocutores dos vários institutos envolvidos no desenho das soluções técnicas e operativas mais adequadas deve ser formalizada. Acresce que os desenvolvimentos técnicos dos procedimentos deverão ser reduzidos a escrito e subscritos pelos trabalhadores intervenientes, dessa forma se permitindo a constituição de um registo integral da definição dos procedimentos que permita a verificação, por qualquer auditor, interno ou externo, da sua correcção e do seu cumprimento e ainda a validação dos dados obtidos.

Sobre as dívidas de *“Contribuintes”* refere-se ainda:

- ♦ Em 2010, o IGFSS efectuou uma regularização a débito da conta de contribuintes, no montante de € 40,8 M, relativamente às contribuições da empresa Doca-Pesca, uma vez que, desde 2008, apenas a cobrança estava a ser objecto de registo sem que o respectivo proveito e direito a receber, proveniente das contribuições, tivessem o mesmo tratamento, subvalorizando, deste modo, quer o valor da dívida quer o valor dos proveitos, naqueles anos. Quanto às contribuições desta mesma empresa, recebidas pelo Instituto entre 2002 e 2007, não há garantia

de que as mesmas se encontrem registadas a débito da conta corrente de contribuintes¹, pelo que o valor da dívida e dos resultados transitados reflectidos na conta de 2010 estão, eventualmente, subvalorizados.

- ◆ A conta 2182 – “Cobranças em atraso - Contribuintes de cobrança duvidosa” releva em saldo o valor de € 308.303,39, inscrito no balanço do CGFSS da RAA, contudo, parte das dívidas aí registadas já se encontram resolvidas, pelo que a conta se encontra sobrevalorizada², e, eventualmente, com impacto ao nível das contas de Resultados transitados e de Património.

Em sede de contraditório, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social nos Açores alega que “(...) o saldo da conta 2182 – “Cobranças em atraso - Contribuintes de cobrança duvidosa” encontra-se em 31/12/2010 totalmente provisionado (...)”, pelo que, o activo líquido do balanço da R.A.A., bem como os fundos próprios e o resultado transitado se encontram correctamente avaliados. Também o IGFSS alega no mesmo sentido e informa que a “(...) dívida do contribuinte (...) com sede actual no Continente já tramitou para o SEF do IGFSS”.

Reitera-se a observação de que a conta de contribuintes de cobrança duvidosa se encontra sobrevalorizada, uma vez que inclui dívidas que já foram cobradas, dívidas que transitaram para a responsabilidade de outro Instituto, havendo assim duplicação de valores, e ainda dívidas prescritas. Por outro lado, não obstante os valores se encontrarem totalmente provisionados, havendo, por isso, uma correspondência entre o activo líquido e os fundos próprios (resultados transitados e resultado líquido), os resultados transitados são afectados, uma vez que incluem custos com provisões que não deveriam ter sido constituídas, como é o caso das que incidem sobre valores cobrados e dívidas transitadas para o IGFSS.

Além da cobrança de dívidas de contribuintes em execução fiscal relevada no balanço da CSS³, é ainda de registar que, no âmbito da operação de cessão de créditos para efeitos de titularização, 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

¹ De acordo com a Informação n.º 1057/2011-DOC, de 7/04/2011, do IGFSS “A partir de Novembro de 2007, com a entrada em produtivo do GC e do interface com o SIF, os créditos e os débitos não são registados, apenas se encontram reflectidos em GR, para determinação de benefícios (...)”. Refere também a mesma informação que em 2009, para efeitos encerramento de contas de 2008, foi “(...) efectuado o apuramento do valor creditado nas contas bancárias do IGFSS (...)” desde Novembro de 2007 e contabilizado manualmente no SIF a crédito da conta de “Contribuintes”, passando o Instituto a contabilizar, manualmente e mensalmente, o valor cobrado, por contrapartida da conta 21 – “Contribuintes”, não sendo reconhecido o correspondente proveito nem o direito de receber. No que respeita ao valor das contribuições recebidas no Instituto entre 2002 e 2007, na mesma informação é referido que aguardam informação do ISS e do II sobre se o valor daquelas contribuições está reconhecido como um proveito e como um direito de receber. Em sede de contraditório o ISS, refere que “(...) em conta corrente encontram-se registadas essas contribuições e não os débitos que, por enquanto, só constam na aplicação GR (Gestão de remunerações)”. Também o II se pronunciou em sede de contraditório alegando que é alheio a este processo e que “(...) não existe qualquer requisito funcional pendente neste Instituto que vise alguma implementação a efectuar no SISS sobre esta matéria”.

² De acordo com informação prestada pelo IGFSSA, IPRA, sucessor do CGFSS, para os 4 contribuintes que integram os registos desta conta a situação é a seguinte: um encontra-se regularizado através da recuperação efectuada em processo de insolvência; outro o processo encontra-se prescrito; outro o valor foi reclamado em processo de insolvência; e o outro contribuinte “Tem sede em Linda-a-Velha pelo que a gestão da conta deixou de ser da responsabilidade da Região Autónoma dos Açores, desconhecendo-se as diligências efectuadas”.

³ A cobrança de dívida à segurança social em 2010 cresceu 26% face ao período homólogo anterior, representando uma arrecadação de créditos de cerca de € 467 M. Do valor total cobrado, € 446 M foram arrecadados no âmbito do processo executivo e € 21 M no âmbito da recuperação extraordinária (cfr. Relatório de Actividades do IGFSS de 2010).



com a informação constante dos *Monthly Servicer Report (MSR)*¹ referentes ao ano económico em análise, verificou-se o seguinte:

- ◆ A cobrança de créditos cedidos ascendeu a aproximadamente € 7 M (€ 15 M em 2009), dos quais € 2,3 M (€ 7,2 M em 2009) se referem ao portefólio de créditos da segurança social em execução na DGCI e € 4,7 M (cerca de € 7,8 M em 2009) 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, € 6,9 M (cerca de € 15 M em 2009), foram objecto de transferência para a Sagres, SA.

C) Prestações sociais a repor

As “*Prestações sociais a repor*”, valores brutos, registam uma evolução crescente ao longo do triénio com um aumento de 6,4% de 2009 para 2010, atingindo neste ano o valor de € 565,5 M. Cerca de 88,1% destas dívidas estão relevadas como de cobrança duvidosa (€ 498,1 M) representando as respectivas provisões acumuladas 85,6% do seu valor (€ 426,4 M).

Com o objectivo de conhecer a antiguidade das dívidas e aferir a adequabilidade do valor das provisões registado no balanço, foram solicitados os ficheiros que serviram de base ao seu cálculo, bem como informação que permitisse correlacionar o devedor com a respectiva dívida. Todavia, isso não foi possível com os elementos disponibilizados, com excepção dos ficheiros da CPPTLP (dívidas de Agosto de 1995 a Agosto de 2006) e da CAFEB (dívidas de 1998 a Dezembro de 2009). O ficheiro da CPAFJ identifica o devedor e a antiguidade da dívida até 2008, não sendo possível verificar a antiguidade anterior a esta data.

Os ficheiros do ISS, com registos desde 2002, são os que contêm as dívidas mais relevantes; contudo, várias são as contas que relevam movimentos negativos², sendo que os mais significativos se encontram na conta 2652131300 – “*Cobranças em atraso – RSS – Pensões*”, no valor de € 423.595.914,61, correspondente a 1.139 registos. Salienta-se que esta conta apresenta registos positivos no valor de € 488.656.737,12, apurando-se, assim, um saldo em dívida de € 38.636.064,31.

Porém, também neste caso, não é possível estabelecer correspondência entre os registos positivos que, em princípio, relevam as dívidas dos beneficiários, e os registos negativos, que, eventualmente, representam cobranças ou anulações de dívida.

Face ao exposto, não obstante o valor considerado de provisões acumuladas se encontrar de acordo com os elementos disponibilizados³, não é possível confirmar o valor relevado como dívida de cobrança duvidosa, uma vez que na maioria dos casos não se encontra identificado o devedor e nem

¹ Os montantes apurados e seguidamente evidenciados resultam do somatório dos valores relevados nos MSR relativos ao período compreendido entre 20/12/2009 e 22/12/2010. 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.

² No total os registos negativos ascendem a € 427.577.372,97, correspondendo a 1.355 registos.

³ Considerando os agrupados por antiguidade de dívida de 6 a 12 meses, de 12 a 18 meses, de 18 a 24 meses e superior a 24 meses.

sempre é possível aferir da antiguidade das dívidas¹. Salienta-se ainda o facto de muitos registos se reportarem a datas remotas e, eventualmente, as dívidas já se encontrarem prescritas.

No âmbito da auditoria orientada às operações de consolidação da Conta da Segurança Social de 2008², o Tribunal formulou uma recomendação no sentido de que o II criasse mecanismos que permitissem aos responsáveis pelas demonstrações financeiras extraírem relatórios por antiguidade de dívidas, incluindo a data exacta da sua constituição, directamente do SIF e de outros sistemas de informação. No âmbito do acompanhamento desta recomendação, o II informa que relativamente à dívida sobre prestações sociais “(...) está previsto arrançar em 2012 a nova interface automática de SICCC com SIF, onde, à partida, um dos requisitos será o provisionamento da dívida (...)”.

D) Outros devedores

Em 2010, as dívidas incluídas na conta “*Outros devedores*” ascendem a € 729,9 M, em termos brutos, e são maioritariamente de curto prazo (69,5%), situação inversa à verificada nos outros grupos de contas até aqui analisadas, com preponderância das dívidas de médio e longo prazo. Também o valor relevado em dívidas de cobrança duvidosa é pouco relevante (1,4%), não obstante as dívidas de médio e longo prazo representarem cerca de 30,5% do valor 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.

Continua ainda relevada na contabilidade do ISS a dívida da Sociedade Mecânica Setubalense, Lda., no valor de € 312,9 m. Este valor corresponde à diferença entre a dívida inicial e o valor recebido pelo ISS na sequência de rateio de falência da empresa, encontrando-se o processo findo, conforme informação do ISS de Outubro de 2010³. Assim, a conta de “*Outros devedores*” está sobrevalorizada.

Em “*Outros devedores de cobrança duvidosa*” encontram-se relevadas no balanço do FSS dívidas no valor de € 472.095,91 relativas a processos introduzidos em execução fiscal em várias “repartições de finanças” no período de 1970 a 1987⁴. Tendo em consideração o tempo já decorrido, o valor em dívida poderá ter sido cobrado ou encontrar-se prescrito, havendo necessidade de imprimir maior rigor na informação financeira apresentada.

Permanecem por regularizar várias situações que se reportam a um passado remoto, que têm sido objecto de recomendações por parte do Tribunal, no sentido da sua resolução⁵. São exemplos desta situação as dívidas a seguir mencionadas:

- ◆ Do MS à CPPTLP, 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. O MS solicitou ao MTSS o reconhecimento da prescrição da dívida, no primeiro caso, e a quitação, no segundo caso. No âmbito do acompanhamento das recomendações, o MTSS tem vindo a informar desde 2008

¹ As instituições da RAA para a maioria das contas só mencionam as datas para as dívidas cuja antiguidade se situa entre 6 a 12 meses. Para as dívidas com antiguidade entre 12 e 18 meses, 18 e 24 meses e superiores a 24 meses os valores são apresentados em totais.

² Cfr. Relatório n.º 52/2009 – 2. S., disponível em www.tcontas.pt.

³ Cfr. Parecer sobre a CGE de 2009, Volume II, págs. XII.141 e XII.142, disponível em www.tcontas.pt.

⁴ Ficheiro remetido pelo IGFSS conjuntamente com os ficheiros que serviram de base ao cálculo das provisões para cobrança duvidosa de *prestações sociais a repor*.

⁵ Relatório n.º 16/2007 – 2.ª S – Auditoria à área de devedores (não contribuintes) à Segurança Social; Recomendação 76-b), Volume I; Recomendação 74-PCGE/2007, Volume I, pág. 213; Recomendação 76-PCGE/2008, Volume I, pág. 256 e Recomendação 61-PCGE/2009, Volume I, pág. 244, todas disponíveis em www.tcontas.pt.



Luc
Dr.
Theresa
A

que as situações estão a ser objecto de avaliação jurídica¹. No entanto, em Maio de 2011, a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social informou que “*Tendo presente as limitações de um governo de gestão, prevê-se que a resolução das situações descritas venha a ocorrer na próxima legislatura*”. Posteriormente, sobre estas dívidas, o IGFSS informou a ACSS², na sequência das transferências em excesso que vêm sendo efectuadas por aquela Administração Central relativas aos benefícios adicionais de saúde dos beneficiários do CSI³, que reconhece o valor de € 4.344.686,54 a favor da ACSS. No entanto, considerando que o MS é devedor das quantias supra referidas “*(...) fará o encontro de contas entre as dívidas supra referenciadas, mantendo-se a obrigação da ACSS em continuar a proceder à comparticipação de 50% da despesa executada com os benefícios adicionais de saúde (...)*”⁴.

Em sede de contraditório, a ACSS alega que “*(...) irá submeter à actual Tutela, uma proposta de pedido de quitação das alegadas dívidas nos mesmos termos em que foi feito em 2007 (...)*”.

- ◆ Da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela, no valor de € 5,7 M, e da actual Direcção Regional do Trabalho e Qualificação Profissional, dos Açores, na quantia de € 1,8 M, ao IGFSS, cujas antiguidades se reportam aos períodos de 1989 a 1993 e de 1981 a 1984, respectivamente. Em Maio de 2011 a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social ofereceu a resposta acima transcrita.
- ◆ Da Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral (APPC) ao FSS, na quantia de € 99,8 m, e ao IGFSS, no montante de € 69,2 m, que remontam a 1987 e 1989, respectivamente. No anexo às demonstrações financeiras do IGFSS de 2010 é divulgado que “*(...) aguarda decisão superior sobre a proposta de viabilização de um acordo prestacional para o total do montante a recuperar (...)*”⁵.

Destaque merecem, ainda, as seguintes dívidas:

- ◆ Do MDN ao IGFSS relativa ao “Fundo dos Antigos Combatentes”, no valor de € 27,9 M, que foi relevada pela primeira vez em 2008 (€ 29,1 M), respeitante 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

¹ Cfr. Parecer sobre a CGE de 2009, Volume II, pág. XII.141, Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, pág. XII.131, Parecer sobre a CGE de 2007, Volume II, págs. XII.140 e 141, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

² Ofício CONTAB-NCEC-1463/2011, de 17/08.

³ Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 252/2007, de 5 de Julho, o ISS procede ao pagamento dos benefícios adicionais de saúde aos respectivos beneficiários conjuntamente com o pagamento do CSI. Este diploma legal estabelece que os benefícios adicionais são financiados por verbas do OE nos termos a regulamentar por Portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da saúde, do trabalho e da solidariedade social. Esta regulamentação foi estabelecida pela Portaria n.º 1391/2009, de 17 de Novembro, referindo que “*Os encargos com a atribuição dos benefícios adicionais de saúde previstos no Decreto-Lei n.º 252/2007, de 5 de Julho, são financiados por verbas do Orçamento do Estado, a suportar pelo orçamento da segurança social e pelo orçamento da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P., na proporção de 50% do total da despesa realizada*”. De acordo com a informação do IGFSS n.º 999/2011, de 2/04, desde 2008 que o IGFSS tem comunicado à ACSS o valor dos pagamentos efectuados, tendo aquela Administração Central transferido o valor total em vez dos 50% estabelecidos na Portaria.

⁴ O IGFSS invoca o Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas n.º 16/2007, pág. 155, disponível em www.tconts.pt.

⁵ Em sede de Parecer sobre a CGE de 2009, o IGFSS informou que tinha diligenciado junto do ISS, solicitando um plano de recuperação dos fundos adiantados à APPC. O ISS comunicou que tinha remetido o processo para o seu Gabinete de Assuntos Jurídicos e Contencioso (cfr. Parecer sobre a CGE de 2009, Volume II, pág. XII.141, disponível em www.tcontas.pt).

2004 a 2006. O MDN transferiu para a segurança social em 2009 o montante de € 1,2 M, não tendo efectuado qualquer transferência em 2010¹;

- ◆ Do MAP ao IGFSS, no montante de € 84,5 M, relativa às medidas específicas aplicáveis às taxas contributivas dos produtores agrícolas, no âmbito do Decreto-Lei n.º 159/2001, de 18 de Maio². O Tribunal, nos Pareceres sobre a CGE de 2006³ e de 2007⁴, 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 35 do Anexo às “demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas” de 2010 é divulgado que esta dívida se encontra em fase de reapreciação⁵.
- ◆ Da Associação para o Desenvolvimento Comunitário (ADESCO) ao ISS (Centro Distrital do Porto), no montante de € 207,3 m, cuja antiguidade remonta a 1998. Esta dívida tem um processo judicial em curso estando os serviços a aguardar, desde meados de 2009, “(...) *pela prolação da respectiva sentença*”.
- ◆ Da SOEMES – Fabrico de Fios e Cabos Condutores de Electricidade, SA, ao IGFSS, no valor de € 58.653,64, constituída em Abril de 2002⁶. Esta situação estava pendente de decisão judicial, a qual foi proferida por acórdão do Supremo Tribunal de Justiça em 7/04/2011, negando a revista interposta pelo IGFSS, facto que é divulgado na nota 50 do Anexo às “Demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas” de 2010.

13.2.3.1.3. Disponibilidades

O grupo patrimonial de “Disponibilidades” constituiu-se como o grupo hegemónico do activo líquido, representando 82,0% do total, ascendendo em 2010 a € 11.416 M e apresentando a seguinte composição no último triénio:

¹ O artigo 4.º da LOE previa a afectação ao OSS do produto da alienação e da oneração do Património do Estado, relativamente ao MDN.

² Cfr. Parecer sobre a CGE de 2007, Volume II, págs. XII.140 e XII.141, Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, pág. XII.132 e Parecer sobre a CGE de 2009, Volume II, pág. XII.141, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

³ Recomendação 93-PCGE/2006, Volume I, pág. 258, disponível em www.tcontas.pt.

⁴ Recomendação 75-PCGE/2007, Volume I, pág. 213, disponível em www.tcontas.pt.

⁵ Desde 2008 que o IGFSS vem informando que o assunto se encontra em análise. Também a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social, no âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2007 informou, em Agosto de 2010, que estavam a envidar todos os esforços com vista ao apuramento da dívida (cfr. Parecer sobre a CGE de 2009, Volume II, pág. XII.140 e Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, pág. XII.130, disponíveis em www.tcontas.pt).

⁶ Ver mais desenvolvimentos sobre este assunto no ponto 13.2.3.1.3 Disponibilidades.



Quadro 14 – Disponibilidades

(em milhões de euros)

Disponibilidades	Valor			Peso em 2010
	2008	2009	2010	
Títulos negociáveis	7643	8.264	8.795	77,0%
Acções	1201	1.340	1.894	21,5%
Obrigações e títulos de participação	171	123	19	0,2%
Títulos da dívida pública	5.668	6.116	5.983	68,0%
Outros títulos	25	10	417	4,7%
Outras aplicações de tesouraria	579	675	482	5,5%
Depósitos em instituições financeiras e Caixa	2.445	2.473	2.621	23,0%
Depósitos em instituições financeiras	2.437	2.468	2.610	99,6%
Caixa	7	5	11	0,4%
Total	10.087	10.738	11.416	100%

Fonte: CSS de 2008 a 2010.

Em 2010, as “Disponibilidades” cresceram 6,3% relativamente ao ano anterior e são compostas na sua maioria por títulos negociáveis do FEFSS (77,0%), dos quais se destacam os títulos de dívida pública. Os “Depósitos em instituições financeiras” representam 22,9%, encontrando-se € 938 M à ordem e € 1.672 M a prazo, sendo o IGFSS a entidade que detém o maior volume destes depósitos (€ 616 M à ordem e € 1.332 M a prazo). Em 2010, o valor em “Caixa” ascendia a cerca de € 11,4 M registando um acréscimo de 110,6%, face ao ano anterior, resultante especialmente dos valores de contribuições e juros de mora recebidos nas tesourarias (mais 194,4% que em 2009), concentrando-se o valor em “Caixa” maioritariamente no ISS (€ 10,9 M).

A análise realizada à área das “Disponibilidades” permitiu concluir que as contas de gerência do IGFSS/FEFSS e do ISS se encontravam devidamente instruídas com as certidões bancárias e respectivos documentos de reconciliação bancária, não se verificando divergências entre os saldos apresentados no balanço e os apresentados naquelas reconciliações. No que respeita ao IGFSS¹ a conta de gerência não estava instruída com as certidões bancárias de 2 contas relevadas no razão geral, no valor de € 74.190,93², deficiência que foi colmatada em sede de contraditório³. Sobre estas duas contas o Instituto tem informado serem tituladas por ex-delegações e encontrarem-se canceladas desde 2004⁴. 2004⁴. Todavia, para uma das contas, de acordo com o ofício do IGFSS n.º 297, de 8/01/2010, dirigido dirigido ao Banco, foi pedida alteração de colaboradores autorizados a movimentar a conta e actualização da designação da conta de acordo com a nova orgânica do Instituto⁵, pelo que a conta não poderá estar cancelada desde 2004.

¹ O IGFSS para a conta do razão 1213070051 não remeteu todas as folhas do mapa de reconciliação bancária devido ao seu elevado número.

² 1219101791 e 1219360391.

³ O IGFSS remeteu as duas certidões em 24/11/2011.

⁴ Cfr. Parecer sobre a CGE de 2009, Volume II, pág. XII.151, disponível www.tcontas.pt.

⁵ No ofício é referido “(...) que passem a constar apenas como titulares da referida conta (...)” trabalhadores do Instituto “(...) conforme delegação de competências do Conselho Directivo (...)” e que a conta se passe a designar “Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. – Direcção de Gestão de Imóveis do Norte” em vez de “Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. – Delegação do Porto”. Do teor do ofício depreende-se que se trata de alteração de colaboradores autorizados a movimentar a conta e não de titulares, pelo que futuramente se deverá acautelar a terminologia utilizada.

Continuam a existir muitos movimentos por reconciliar há mais de 2 anos, quer no IGFSS¹ quer no ISS², situação recorrente e já referida em anteriores Pareceres.

Em 2010 continua relevada a dívida da SOEMES – Fabrico de Fios e Cabos Condutores de Electricidade, SA, ao IGFSS, no valor de € 58,6 m, referente a um penhor accionado pela Caixa Económica Montepio Geral sobre juros de uma conta bancária aberta pelo IGFSS junto daquela instituição para garantia de um empréstimo contraído pela mencionada empresa. Muito embora o IGFSS tenha demandado judicialmente a Caixa Económica Montepio Geral e a referida empresa, com vista à declaração da nulidade do penhor supra referido³ e à restituição pela primeira do valor da garantia accionada, a acção viria a revelar-se improcedente, tendo sido, em 7/04/2011, negado provimento ao recurso de revista interposto pelo IGFSS.

13.2.3.2. Fundos próprios e passivo

13.2.3.2.1. Fundos próprios

Em 2010, os “*Fundos próprios*” ascendem a € 12.871 M, evidenciando um acréscimo de 4,5% relativamente ao ano de 2009 (mais € 559 M). A conta “*Património*” é a mais significativa, representando cerca de 82,9% (€ 10.670 M) dos fundos próprios e relevando um acréscimo, em relação ao ano de 2009, de 11,1% (mais € 1.068 M). O total das contas de “*Resultados*” é a segunda parcela mais significativa (€ 1.129 M), apresentando um decréscimo de 30,6% (menos € 498 M), relativamente ao ano de 2009, em virtude dos “*Resultados transitados*” terem decrescido cerca de 110,7% (menos € 1.065 M) e os “*Resultados líquidos do exercício*” apresentarem um acréscimo de 85,3% (mais € 567 M).

Sobre os “*Fundos próprios*” destaca-se o seguinte:

- ◆ A conta 51 – “*Património*” integra o património do FEFSS, o mais significativo de todos (€ 9.188 M)⁴, do IGFSS (€ 1.478 M) e do FSS (€ 4 M). O Fundo de Garantia Salarial continua a não possuir quaisquer fundos próprios, contrariamente ao definido na lei, tendo o Tribunal emitido uma recomendação ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social no sentido de assegurar que o Fundo funcione, seja financiado e que os seus excedentes continuem exclusivamente afectos à prossecução das finalidades que lhe são próprias, de acordo com a legislação que o enquadra. O Tribunal recomendou ainda aos Ministros de Estado e das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade Social para providenciarem pela regulamentação do

¹ Encontram-se por reconciliar movimentos há mais de 2 anos em 19 contas bancárias, alguns de 2001, sendo a sua maioria de 2007 e de 2008. De acordo com informação constante da conta de 2010, a maioria dos valores por reconciliar estão relacionados com a contabilização de receita de contribuições, encontrando-se o assunto em análise conjuntamente com o II.

² Encontram-se por reconciliar movimentos há mais de 2 anos em 30 contas bancárias, alguns de 2001. Segundo o Instituto, os motivos mais frequentes que têm contribuído para a existência de movimentos por reconciliar são cheques emitidos que não foram levantados pelos respectivos portadores e movimentos que ainda não foi possível identificar. Ao longo do ano de 2010 foram encerradas cerca de 108 contas bancárias.

³ Em sede de auditoria (Relatório n.º 16/2007, 2.ª S, disponível em www.tcontas.pt, o Tribunal concluiu que o IGFSS não tinha competência para prestar garantias a outras entidades, designadamente através da constituição de depósitos em dinheiro para caucionar contratos de mútuo em que o Instituto não era sujeito da relação principal.

⁴ O valor consolidado difere do valor relevado na conta individual do IGFSS/FEFSS (€ 9.411 M), dado que as transferências efectuadas, em 2010, para reforço da capitalização pública (€ 223 M) apenas serão reflectidas na conta de património consolidada no ano de 2011, enquanto na conta individual estas transferências já foram consideradas em 2010 como parte integrante da conta de património.



Luc
Dr.
Theresa
A

financiamento por parte do Estado¹. Em sede de acompanhamento de acolhimento de recomendações, os membros do Governo, em 2009 e 2010, informaram que a regulamentação do Fundo se encontrava em revisão, face à entrada em vigor do novo Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro. Em 31 de Maio de 2011, a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social informou que “(...) o processo de regulamentação do Fundo de Garantia Salarial não poderá, dada a demissão do Governo, ser concluído”.

O acréscimo verificado em 2010, relativamente a 2009, na conta de património (€ 1.068 M) respeita exclusivamente ao património do FEFSS e corresponde ao reforço da capitalização pública realizado em 2009 (€ 516 M)² e à transferência do resultado líquido do Fundo daquele ano (€ 552 M).

- ♦ Na sequência de parecer de Outubro de 2009 da CNCAP, em 2010, foi utilizada pela primeira vez a conta 52 – “*Cedência de activos*” para registo dos imóveis cedidos a título gratuito pela segurança social a entidades fora do perímetro de consolidação³. Esta conta apresenta movimentos no valor de € 566,0 m. O valor de € 212,4 m respeita ao valor contabilístico de imóveis cedidos aos municípios nos termos das LOE de cada ano⁴. O montante de € 353,6 m refere-se ao valor contabilístico de um imóvel que se encontrava na posse do CGFSSRAA, por motivo de cedência do Governo Regional dos Açores, a título definitivo e gratuito, para instalação da Divisão de Acção Social de Angra do Heroísmo⁵. No entanto, esta cedência foi objecto de reversão para instalação da Delegação da Ilha Terceira da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores⁶. O registo contabilístico da cedência do imóvel ao CGFSSRAA só ocorreu no ano de 2008, sendo relevado na conta 577 – “*Reservas decorrentes de transferências de activos*”. A utilização desta conta foi questionada pelo TC, uma vez que se tratava da aquisição de um bem a título gratuito proveniente de uma entidade externa ao perímetro de consolidação⁷. Sobre esta matéria, o IGFSS solicitou esclarecimentos à CNCAP em Janeiro de 2010. No entanto, ainda não obteve resposta.

¹ Cfr. Relatório n.º 25/2008, - Auditoria Financeira ao FGS; Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, pág. XII.152; e Parecer sobre a CGE de 2009, Recomendação 56-PCGE/2009, Volume I, págs. 240 e 241, e Volume II, pág. XII.158, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

² Parte do saldo do sistema previdencial de 2008 (€ 124,3 M) a receita proveniente da liquidação de parte da dívida do FAC de 2004 a 2006 (€ 2,5 M), as receitas provenientes de alienação de património (€ 3,8 M) e a parcela de quotizações de trabalhadores (€ 385,4 M). Sobre a transferência do saldo do sistema previdencial cfr. ponto 13.2.2.2 – Execução orçamental – Receita.

³ No Parecer sobre a CGE de 2007, o Tribunal formulou a Recomendação 80-PCGE/2007 para que se diligenciasse junto da CNCAP no sentido de obter uma solução que permitisse obter um reflexo equilibrado dos fundos próprios entre as doações obtidas e concedidas de e a entidades externas ao perímetro de consolidação.

⁴ Anualmente, as LOE têm contemplado a possibilidade de transferência de imóveis para os municípios.

⁵ De acordo com a nota 37 do Anexo às “demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas” é divulgado que “*Pela Resolução n.º 41/2004, de 22 de Abril, publicada no JORAA, I Série, n.º 17, de 22.04.2004, foi autorizada a cedência, a título definitivo e gratuito, ao Centro de Gestão Financeira da Segurança Social, do imóvel (...) para instalação da Divisão de Acção Social de Angra do Heroísmo. A cedência foi formalizada através do Auto de Cessão, elaborado pela Direcção de Serviços do Património*”, divulgando ainda este Anexo que o imóvel foi registado em nome do Centro no Serviço de Finanças de Angra do Heroísmo, bem como na Conservatória do Registo Predial de Angra do Heroísmo.

⁶ Ainda de acordo com a mencionada nota 37 do Anexo é divulgado que “*O Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (...) colocou à consideração de Sua Excelência a Secretária Regional do Trabalho e da Solidariedade Social a possível cedência do imóvel para a instalação da Delegação da Ilha Terceira da ALRAA*” e que este membro do Governo Regional concordou com a reversão do imóvel, emitindo o seguinte despacho em 25/02/2009: “*(...) Uma vez que se pretende dar ao imóvel uso diverso do previsto na Resolução n.º 41/2004, de 22 de Abril, deverá ser accionada a reversão prevista no n.º 2 da Resolução*”.

⁷ Nos termos do POCISSSS a Conta 577 – “*Reservas decorrentes de transferências de activos*” – Regista o valor patrimonial atribuído aos bens transferidos a título gratuito provenientes de entidades abrangidas pelo presente Plano”, cfr. Parecer sobre a CGE de 2008, Volume II, pág. XII.160, disponível em www.tcontas.pt.

- ◆ As “Reservas de reavaliação” decresceram 58,7% (€ 1.550,2 m) relativamente ao ano anterior, devido à desvalorização de um imóvel do FEFSS, no montante de € 1.911,8 m. De acordo com o Normativo de Valorimetria do FEFSS os imóveis devem ser reavaliados de 5 em 5 anos, tendo o IGFCSS/FEFSS, até 2009, relevado o valor das reavaliações na conta de reservas de reavaliação. No que respeita ao imóvel em causa, o valor da reserva ascendia a € 1.550,2 m. Todavia, em 2010, o IGFCSS/FEFSS procedeu à anulação desta reserva e ainda ao registo de um custo extraordinário, no valor de € 361,6 m, por aplicação da IAS 40, conforme determina o Normativo de Valorimetria do FEFSS¹.
- ◆ As “Reservas” ascendem a € 1.071 M² e evidenciam alguma estabilidade no período em análise, sendo que as reservas estatutárias respeitam a fundos especiais que se encontram sob gestão financeira do IGFSS. O FESSPBC está autonomizado contabilisticamente e apresenta reservas estatutárias no montante de € 25,5 M. Todavia, este Fundo tem vindo a relevar desde 2003 resultados líquidos negativos, o que tem diminuído os seus fundos próprios que, em 2010, se cifram em cerca de € 14,3 M. As reservas estatutárias dos restantes fundos especiais ascendem a cerca de € 41,4 M. Desde 2008 que o valor destas reservas não registava qualquer movimento em virtude de não se ter verificado a afectação dos saldos de gerência destes fundos, face a constrangimentos ocorridos no cálculo das receitas e das despesas de cada um dos fundos, conforme foi referido nos Pareceres sobre a CGE de 2007 a 2009, nos quais foram formuladas recomendações³. Em 2010, persistindo constrangimentos na obtenção da informação de receita de contribuições no sistema SIF, o IGFSS considerou como base de cálculo para apuramento do saldo de cada um dos fundos os dados fornecidos pelo II, para os fundos especiais das ex-caixas integradas, e os valores disponibilizados pelas caixas não integradas, para os fundos especiais destas caixas⁴ e recalculou o valor dos saldos desde 2002. De salientar que para o apuramento do saldo do FCIL foram considerados em 2010 valores exactamente iguais aos valores da receita⁵ e da despesa⁶ de 2009. O IGFSS questionado sobre esta situação informou que “(...) se encontra em análise a situação da aplicação financeira e

¹ O IGFCSS acolheu a recomendação (13.b i) do Tribunal de Contas formulada no Relatório n.º 29/2010 – Auditoria integrada ao IGFCSS no sentido da adopção nos registos contabilísticos do estipulado nas NIC relativamente aos valores de reavaliação dos imóveis de investimento (IAS 40). Com efeito, de acordo com estas normas, o registo das variações de mercado de imóveis de investimento deve ser feito directamente nas contas de resultados. Salienta-se ainda que, na avaliação do imóvel realizada em 2010, o IGFCSS alterou os critérios de reavaliação de imóveis, seguindo a metodologia incluída no Regulamento n.º 2/2005 da CMVM, atribuindo ao imóvel o valor da média aritmética simples das duas avaliações reportadas por dois avaliadores independentes (cfr. nota 31 do Anexo às “demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas” de 2010 e recomendação 14. a) do citado Relatório de Auditoria, disponível em www.tcontas.pt).

² Constituídas por: reservas legais no montante de € 1.004 M; reservas estatutárias no valor de € 67 M; doações de € 222 m e reservas decorrentes de transferência de activos de € 551 m.

³ No Parecer sobre a CGE de 2007, o Tribunal assinalou que o facto de não estarem a ser relevados os saldos de gerência da maioria dos fundos especiais nas respectivas reservas poderia estar relacionado com a ausência de controlo, quer ao nível das receitas consignadas a alguns dos Fundos, quer ao nível das despesas que os mesmos deveriam suportar e formulou a Recomendação 81-PCGE/2007 no sentido de se proceder anualmente ao ajustamento das reservas estatutárias dos Fundos Especiais de acordo com os movimentos de receita e de despesa efectivamente ocorridos (cfr. Volume II, págs. XII.162 e XII.163 e Volume I, pág. 216). No Parecer sobre a CGE de 2008, o Tribunal deu nota dos alegados constrangimentos referidos pelo IGFSS e formulou nova recomendação (cfr. Volume II, págs. XII.156 a XII.158, e Volume I págs. 244 e 259 – Recomendação 81-PCGE/2008). No Parecer sobre a CGE de 2009, o Tribunal deu nota de que os alegados constrangimentos ainda não se encontravam ultrapassados e reiterou a recomendação formulada em 2008 (cfr. Volume II, págs. XII.162 e XII.163, e Volume I, pág. 249 – Recomendação 69-PCGE/2009). Todos disponíveis em www.tcontas.pt.

⁴ Informação n.º 478, de 11/02/2001, da Direcção de Gestão de Fundos do IGFSS aprovada por despacho do Presidente do IGFSS da mesma data.

⁵ Contribuições e rendimentos.

⁶ Encargos com prestações sociais e com aplicações financeiras.



respectivo rendimento nos anos de 2009 e 2010 (...) procedendo à respectiva correcção, se for caso disso, no fecho do exercício de 2011”.

A situação económico-financeira dos fundos especiais foi comunicada ao Secretário de Estado da Segurança Social, para desenvolvimento das medidas que entendesse adequadas, alertando-o para o facto de o FETCPCFL ter deixado de gerar meios financeiros para assegurar a gestão desde 2005 e de o FESSPBC manter a tendência de aumento de prejuízos, acrescentando que a médio prazo este Fundo entrará em falência¹, não tendo sido até ao momento tomada qualquer decisão sobre a matéria.

- ◆ Em 2010, os “*Resultados transitados*” apresentam um decréscimo de 110,7%, relativamente ao ano de 2009 (menos € 1.065 M), apresentando-se agora negativos, no montante de cerca de € 103 M. Esta conta foi objecto de vários movimentos a débito e a crédito, sendo os mais significativos os relacionados com a conta de contribuintes².

13.2.3.2.2. Passivo

Em 2010, o passivo ascende a € 1.059 M, é unicamente constituído pelas “*Dívidas a terceiros – Curto prazo*” e pelos “*Acréscimos e diferimentos*” e evidencia um decréscimo de cerca de € 102 M (-8,8%), representando uma diminuição das responsabilidades do sistema, quando em 2009 se tinha verificado um aumento de € 352 M, sendo, ainda, de assinalar o seguinte:

- ◆ As “*Provisões para riscos e encargos*” foram totalmente anuladas em 2010 por inexistência das situações que levaram à sua constituição. Salienta-se que, dos 4 processos judiciais que levaram ao registo destas provisões, apenas um foi concluído em 2010, encontrando-se os restantes já resolvidos em anos anteriores, situação que tem afectado a veracidade das contas do IGFSS e nessa medida as da CSS³.
- ◆ As dívidas a terceiros, no valor de € 304 M, decresceram 18,7% relativamente ao período homólogo anterior e são basicamente constituídas por “*Outros credores*” (€ 234 M), “*Estado e outros entes públicos*” (€ 55 M) e “*Prestações sociais a pagar*” (€ 15 M). Em 2009, as dívidas a terceiros aumentaram 43,3% face a 2008. Estas variações têm sido fortemente influenciadas pelos valores registados na conta “*Outros credores*” do FEFSS, relativos a “valores pendentes de liquidação” (€ 40 M, em 2008, € 139 M, em 2009 e € 192 m, em 2010)⁴.

Na conta “*Outros credores*” encontra-se também relevada a importância de € 61 M de créditos relacionados com prestações sociais, que constituem direitos dos beneficiários sobre as instituições de segurança social por valores devolvidos, prescrevendo⁵ a favor daquelas

¹ Ofício do IGFSS n.º 6691, de 28/04/2011. Sobre o FETCPCFL é ainda referido que a ausência de meios financeiros deste Fundo já tinha sido comunicada ao Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Social através do ofício n.º 6810, de 05/05/2008. Em 2010, o Fundo já tinha consumido cerca de € 26,4 M de recursos financeiros do regime geral.

² Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 13.2.3.1.2 Dívida de terceiros.

³ Desde 2002 que se encontrava registado o montante de € 117,1 m para fazer face a riscos relacionados com 4 processos litigiosos. O IGFSS foi absolvido em 2 processos e condenado ao pagamento de indemnizações em 2 processos. Para o processo concluído em 2010, registava uma provisão de € 14,9 m. Os restantes processos foram concluídos em 2005 (€ 37,4 m), em 2006 (€ 49,4 m) e em 2008 (€ 15,4 m).

⁴ Valores relativos à aquisição de instrumentos financeiros cuja liquidação financeira só ocorreu no início do ano seguinte.

⁵ 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, contado a partir da data em que as mesmas são postas a pagamento com conhecimento do credor*”.

instituições se, no prazo de cinco anos a partir da data em que são postas a pagamento, não forem reclamadas¹.

- ◆ Os “*Acréscimos e diferimentos*” representam 71,2% (€ 754 M) do passivo em 2010 e registam um decréscimo de 4,1% face a 2009. Encontra-se relevado em “*Acréscimos de custos*” o montante de € 99 M, mais 28,3% que em 2009, impulsionados pelo aumento de 83,2% registado em “*Diferenças de câmbio desfavoráveis*”, provenientes de revalorizações negativas em contratos *forward*, no valor de € 56 M (mais € 25 M face a 2009). Os “*Proveitos diferidos*” ascendem a € 656 M, menos 7,6% que no ano anterior, que tinha registado um acréscimo muito significativo (44,3%), quando comparado com 2008. Esta variação tão distinta resulta do valor que permanece em saldo no final do ano² para financiar acções de formação profissional, dado que os valores recebidos só são imputados aos proveitos do ano económico à medida que vão sendo transferidos para os destinatários. No entanto, o montante mais representativo dos proveitos diferidos corresponde aos saldos provenientes dos jogos sociais e que se destinam a financiar programas no âmbito da acção social, os quais se têm mantido estáveis ao longo do triénio (€ 465 M, em 2008, € 478 M em 2009 e € 473 M em 2010).
- ◆ Os “*Proveitos diferidos*” incluem ainda valores relativos à contabilização de juros vincendos decorrentes de acordos prestacionais celebrados entre a segurança social e os contribuintes. Os valores relevados ao longo do triénio têm manifestado instabilidade, com variações de menos 53,1% de 2008 para 2009 e de mais 360,3% de 2009 para 2010. Este comportamento decorre de um erro de parametrização da aplicação informática que imputa à conta de proveitos do exercício o valor total da prestação cobrada, em vez de imputar apenas a parcela correspondente aos juros que entretanto se venceram e foram cobrados³. Em face da detecção deste erro, o IGFSS anulou os proveitos que tinham sido imputados nos exercícios 2009 e 2010, encontrando-se a aguardar a resolução do problema por parte do II⁴.

¹ Sobre a forma de contabilização na contabilidade orçamental dos valores devolvidos veja-se o ponto 13.2.2.3 Execução orçamental – Despesa.

² € 14 M em 2008, € 224 M em 2009 e € 155 M em 2010.

³ A Informação n.º 639/2011 - DOC, de 24/02, do IGFSS refere: “(...) no momento da cobrança está a ser contabilizado, pelo valor total da prestação, o diferimento do juro vincendo (...)” e ainda “(...) no momento em que o crédito entra na conta bancária, não existe informação suficiente para fazer a desagregação das várias componentes que totalizam a prestação”. Assim, o IGFSS anulou € 12 M relativamente ao ano de 2009 e € 17 M respeitantes ao ano de 2010. No ano de 2008, os juros lançados na conta de proveitos tinham sido todos anulados nesse mesmo ano.

⁴ Informação divulgada na nota 36 do Anexo às “demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas”: “O saldo da conta “*Proveitos diferidos – Juros vincendos*”, foi corrigido no montante a seguir indicado por estar indevidamente influenciado pelos recebimentos das prestações dos acordos, no valor de 12.203.173,91 euros, devido a erro de parametrização da interface GC-SIF, situação que se encontra em correcção pelo II, IP”.



O CSSRAM registou, em 2009, acordos na conta de “*Proveitos diferidos*”. No entanto, não imputou qualquer valor a proveitos do exercício naquele ano. Em 2010, continuou a registar os acordos e passou a imputar os proveitos ao exercício. Todavia, estes proveitos foram anulados no final do ano¹. Apenas o CGFSSRAA efectou a especialização de exercícios em 2009 e 2010.

Sobre a relevação contabilística dos juros vincendos, quer ao nível da imputação dos proveitos ao exercício quer no âmbito do registo dos acordos prestacionais, o Tribunal tem vindo a alertar para as deficiências da sua contabilização e para os seus reflexos nas demonstrações financeiras, tendo formulado uma recomendação no Parecer sobre a CGE de 2008² que foi reiterada em 2009³. Sobre o acolhimento da recomendação formulada no Parecer sobre a CGE de 2008, a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social, informou em Maio de 2011, que a “*(...) recomendação foi acolhida nas contas individuais do exercício de 2010. Contudo, decorre ainda no ano de 2011, melhorias na interface GC/SIF*”.

Conforme decorre do exposto, não obstante terem sido efectuados os lançamentos com vista à contabilização dos juros vincendos dos acordos prestacionais e da sua respectiva imputação aos proveitos do exercício ao longo do ano de 2010, a parametrização realizada não se encontra em condições de ser utilizada carecendo de correcção, pelo que nesta matéria as demonstrações financeiras não reflectem com fidedignidade a actividade desenvolvida pelas instituições no âmbito da contabilização dos acordos prestacionais.

13.2.4. Demonstração de resultados

O Quadro 15 reflecte os proveitos e ganhos e os custos e perdas provenientes da actividade desenvolvida pelas entidades incluídas no perímetro de consolidação ao longo do triénio 2008/2010, bem como o valor dos respectivos resultados operacionais, financeiros, extraordinários e resultados líquidos.

¹ No Anexo às “demonstrações financeiras” do CSSRAM de 2010 é divulgado que “*Os acréscimos e diferimentos registam um aumento de 61,53% contra o aumento 2009/2008 de 130,93%. Este aumento 2009/2008 resulta da relevação em 2009 dos juros vincendos por acordos prestacionais celebrados com contribuintes. Refira-se que em 2008 os juros vincendos de acordos registados em balanço foram anulados, não se tendo relevado em proveitos diferidos qualquer valor por essa natureza de juros. O incremento 2010/2009 é resultado dos mesmos motivos, isto é, dos juros vincendos dos acordos 2010*”. É ainda divulgado que “*A partir de 2009 foram lançados em GC – Gestão de Contribuintes, os acordos prestacionais com efeito aos acordos celebrados desde meados de Maio/2008; em 2010 continuam por lançar em GC os acordos anteriores a meados de Maio/2008; a dívida de acordos não registada em GC continua a não estar relevada na conta acordos, mas sim na conta corrente 2121100000 – Contribuições, no que se refere ao capital e nas correspondentes restantes contas, no que se refere a juros de contribuições pagas fora de prazo ou no que se refere a eventuais coimas e encargos por cheques incobráveis; por sua vez os pagamentos das prestações de acordos, na sua maioria ainda não estão compensados em GC com os correspondentes débitos; deste modo, o saldo actual das contas de acordo reflectem a dívida objecto dos acordos, que foram lançados em GC, sem que estejam deduzidos muitos pagamentos de prestações, constando estes a crédito da conta 2121181200 – SICC – clarificação classificação económica; de qualquer modo, parece-nos que muitas extracções de GC para SIF relativas a acordos, ou não foram efectuadas em SIF, pois o total da dívida objecto de acordo e registado em GC, com referência a 31/12/2010, (...) € 27.455.766,65 enquanto que os correspondentes valores registados em SIF são de: € 9.999.239,97”.*

² Recomendação 78-PCGE/2008, al. b), Volume I, pág. 257 e Volume II, pág. XII.176, disponível em www.tcontas.pt.

³ Recomendação 64-PCGE/2009, Volume I, pág. 246 e Volume II, págs. XII.181 e XII.182, disponível em www.tcontas.pt.

Quadro 15 – Demonstração de resultados da segurança social – 2008 a 2010

(em milhões de euros)

	Valor			Variação 2009/08		Variação 2010/09	
	2008	2009	2010	Valor	%	Valor	%
Custos e Perdas							
Transferências correntes concedidas e prestações sociais	19.413	21.534	22.508	2.122	10,9	974	4,5
Custos com o pessoal	353	355	324	2	0,6	(31)	(8,8)
Fornecimentos e serviços externos	117	123	130	6	5,1	7	5,4
Provisões do exercício	1.236	1.021	946	(216)	(17,4)	(75)	(7,3)
Amortizações do exercício	20	19	16	(1)	(3,7)	(3)	(14,0)
Outros custos e perdas operacionais	31	12	12	(19)	(60,2)	0	(0,2)
Total dos custos operacionais	21.170	23.064	23.936	1.895	8,9	872	3,8
Custos e perdas financeiras	1.762	706	1.279	(1.056)	(59,9)	573	81,2
Custos e perdas extraordinárias	528	133	132	(395)	(74,8)	(1)	(1,0)
Total dos Custos e Perdas	23.459	23.903	25.346	443	1,9	1.444	6,0
Proveitos e Ganhos							
Impostos e taxas	13.194	14.509	15.175	1.314	10,0	667	4,6
Transferências e subsídios correntes obtidos	7.075	8.141	9.005	1.066	15,1	864	10,6
Outros proveitos e ganhos operacionais	95	110	144	15	15,5	33	30,3
Total dos proveitos operacionais	20.365	22.760	24.324	2.395	11,8	1.564	6,9
Proveitos e ganhos financeiros	1.567	1.304	1.329	(263)	(16,8)	25	1,9
Proveitos e ganhos extraordinários	4.215	504	925	(3.712)	(88,1)	422	83,8
Total dos Proveitos e Ganhos	26.147	24.567	26.578	(1.580)	(6,0)	2.011	8,2
Resultados operacionais	(805)	(304)	387	501	62,2	692	227,4
Resultados financeiros	(194)	598	50	793	408,0	(548)	(91,6)
Resultados extraordinários	3.687	371	794	(3.316)	(89,9)	423	114,2
Resultado líquido do exercício	2.688	665	1.232	(2.023)	(75,3)	567	85,3

Fonte: Contas da Segurança Social.

Em 2010, todos os resultados se apresentam positivos, sendo os extraordinários os mais representativos, seguindo-se os operacionais e, por fim, os financeiros, que culminaram num resultado líquido bastante superior ao registado no ano transacto, mas que, ainda assim, não atingiu 50 % do valor apurado em 2008.

13.2.4.1. Resultados operacionais

Os resultados operacionais, em 2010, exibem um crescimento positivo de 227,4%, relativamente ao período homólogo anterior, contribuindo para este resultado um acréscimo mais significativo nos proveitos e ganhos operacionais (6,9%) do que nos custos e perdas operacionais (3,8%).

Em 2010, os proveitos operacionais representam 91,5% do total dos proveitos e ganhos, destacando-se, pela sua relevância, os “Impostos e taxas” e as “Transferências e subsídios correntes obtidos”, que correspondem a 57,1% e 33,9% do total. Os “Impostos e taxas” são constituídos sobretudo pelas contribuições e quotizações (€ 14.460,1 M), registando-se nesta conta também a receita consignada à segurança social proveniente do IVA (€ 697,8 M), nos termos do Decreto-Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro. Já as “Transferências e subsídios correntes obtidos” são maioritariamente provenientes do OE para financiar o SSS (€ 7.875,0 M) incluindo a receita fiscal do IVA (€ 228,1 M), atribuída pela Lei n.º 39/2005, de 24 de Julho¹. Incluem-se também nesta conta as transferências do FSE, para financiar

¹ A LOE manteve esta consignação durante o ano de 2010.



*Luís
Dr.
Thomaz
A*

acções de formação profissional (€ 974,3 M), e os proveitos oriundos da SCML, relativos à distribuição de lucros dos jogos sociais (€ 154,9 M), estes últimos para financiar a acção social.

Salienta-se, ainda, no que respeita aos “*Proveitos e ganhos operacionais*”, o seguinte:

- ◆ Em 2010, os “*Impostos e taxas*” evoluíram positivamente 4,6% relativamente ao ano anterior, menos de metade da evolução relativa registada entre 2008 e 2009 (10%). No entanto, este significativo acréscimo não resultou apenas do aumento do valor das declarações de remunerações, mas também de um erro de parametrização da aplicação informática que esteve activo em 2007 e 2008, sendo corrigido em 2009¹. Em 2010, pela primeira vez, o valor das contribuições a cargo das entidades patronais do perímetro de consolidação foi objecto de eliminação, no montante de € 12,7 M, na conta de “*Impostos e taxas*”, por contrapartida da conta “*Custos com pessoal*”, dado que se trata de uma operação recíproca dentro do grupo;

O valor das declarações de remunerações de 2010 relativas aos beneficiários das Caixas de Previdência continua a ser contabilizado manualmente no SIF, com recurso a informação disponibilizada por aquelas Caixas, em virtude de as mesmas ainda não se encontrarem integradas nos GC e no GR, o que inviabiliza a contabilização automática. Em 2010, o valor ascendeu a € 274,3 M;

Em sede de contraditório, o II alega que “*A concepção do SISS não tinha no seu âmbito disponibilizar ferramentas às caixas não integradas que visassem a recepção de declarações de remunerações e conseqüentemente a imputação dos débitos a GC para que, automaticamente, os movimentos fossem contabilizados. Esta automatização terá lugar à medida que a extinção/fusão destas instituições forem acontecendo e, como tal, inseridas no SISS*”.

Segundo o IGFSS, os valores declarados de contribuições e quotizações pela entidade Doca-Pesca não se encontravam reflectidos no GC desde Novembro de 2007, facto que motivou a sua contabilização manual, quer de anos anteriores, quer do ano de 2010, ascendendo, neste último caso, a € 11,7 M²;

- ◆ As “*Transferências e subsídios correntes obtidos*” continuam a crescer ao longo do triénio, embora com um abrandamento em 2010 (10,6%) relativamente ao ano anterior. Com efeito, em 2009, o acréscimo em relação ao ano de 2008 foi mais representativo (15,1%). Esta diferença deveu-se, essencialmente, ao acréscimo verificado nos proveitos provenientes do FSE para financiar acções de formação profissional (mais 70,7%) e pelos proveitos oriundos dos jogos sociais (mais 78,5%). Em 2010, as transferências do FSE cresceram a um ritmo menor (24,3%) e as receitas de jogos sociais reflectem uma quebra de 9,2%, quando comparadas com o ano de 2009. Salienta-se que o valor dos proveitos provenientes destas duas últimas fontes de financiamento não é comparável com o valor da receita cobrada no ano, dado que se trata de receitas consignadas, cujos proveitos só são imputados em função da ocorrência dos respectivos custos, encontrando-se os excedentes reflectidos na conta 274 – “*Proveitos diferidos*”.
- ◆ O IGFSS tem vindo a receber do ex-MAOTDR para financiar subsídios de renda e do IHRU para financiar as respectivas despesas administrativas³. Em 2010, o montante global de transferências para a SS foi de € 731,8 m. Deste valor, € 10,0 m correspondem a transferências

¹ Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE de 2009, Volume II, pág. XII.185 e Parecer sobre a CGE de 2007, Volume II, págs. XII.191 e XII.192 e Volume I, pág. 215, disponíveis em www.tcontas.pt.

² O valor relativo aos anos anteriores ascendeu a € 29,3 M e foi registado na conta 59 – “*Resultados transitados*”.

³ De acordo com o artigo 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 68/86, de 27 de Março, as despesas de administração afectas à execução do diploma (atribuição do subsídio de renda) são suportadas pelo OE.

do IHRU e o restante a transferências do MAOTDR. Relativamente à despesa da SS, regista-se que não têm qualquer execução os valores transferidos para pagamento de despesas de administração da segurança social¹, e que a despesa executada com o pagamento de subsídios de renda do RAU foi de apenas € 6,5 m². Decorre do exposto a existência de excedentes que, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 68/86, de 27 de Março, para o RAU, e do n.º 4 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 158/2006, de 8 de Agosto, para o NRAU, devem ser objecto de compensação, após prestação de contas pelo IGFSS até 31 de Janeiro do ano seguinte àquele a que respeita a receita e a despesa em causa.

O IGFSS não tem dado cumprimento às indicadas disposições legais, considerando os excedentes como proveito e integrando-os no saldo do subsistema de solidariedade, invocando para tanto o artigo 90.º da LBSS³.

Ora, tal procedimento não é correcto. Com efeito, a alínea a) do n.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, apesar de considerar estas despesas como despesas do subsistema solidariedade, parece fazê-lo mais por uma questão funcional, uma vez que todas as despesas do SSS se encontram afectas a um sistema ou subsistema⁴, do que à natureza da despesa. É que o referido preceito reconhece expressamente tratar-se de despesas de outros ministérios, sendo que apenas o seu pagamento é da responsabilidade do SSS, que actua, pois, como um intermediário entre a entidade devedora e o beneficiário⁵. Para além desta norma, cumpre evidenciar que, quer no RAU, quer no NRAU, as regras que regulam o financiamento das despesas com subsídio de renda não deixam margem para dúvidas quanto ao facto de as verbas transferidas se destinarem em exclusivo às despesas com o pagamento do subsídio de renda e às despesas de administração suportadas pela SS, impondo a devolução – por via do mecanismo da compensação – das verbas transferidas pelo IGFSS e não executadas naquelas específicas despesas. Ainda no mesmo sentido, pode notar-se que o legislador, ao definir, no Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho, regras para a determinação dos rendimentos, composição do agregado familiar e capitação dos rendimentos do agregado familiar para a verificação das condições de recursos, distingue entre prestações dos subsistemas de protecção familiar e de solidariedade⁶, nas quais não enquadra os subsídios de renda, e outros “apoios sociais ou subsídios”, nos quais surgem enquadrados, designadamente, os “Apoios sociais à habitação atribuídos pelo Estado” e “Outros apoios sociais ou subsídios atribuídos pelos serviços da administração central do Estado, qualquer que seja a sua natureza, previstos em actos legislativos ou regulamentares”.

¹ No âmbito do NRAU só as despesas de administração a que se reporta o n.º 3 de artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 158/2006 são transferidas para o IGFSS, uma vez que as referentes a subsídio de renda são pagas através da CGD, como decorre do n.º 1 do mesmo preceito legal.

² A despesa orçamentada era bastante superior, no valor de € 321,8 m, ainda assim menos de metade da receita orçamentada.

³ A Informação n.º 262/2010, de 21 de Janeiro, na qual recaiu o despacho de uma Vogal do Conselho Directivo, de 22/02, refere que “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 (...)»”.

⁴ Regra que é também aplicável às despesas de administração, atenta a necessidade da sua imputação aos sistemas/subsistemas.

⁵ Esta questão assumia particular relevância no RAU, uma vez que, nessa sede, competia à SS o pagamento do subsídio de renda aos beneficiários, como resulta do disposto no n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 68/86, de 27 de Março. Diferentemente, no NRAU, a SS é destinatária apenas de verbas para pagamento das despesas de administração que suporta a propósito da recepção e instrução dos pedidos de subsídio de renda, suas renovações e alterações, como decorre do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 158/2006, de 8 de Agosto.

⁶ Cfr. n.º 1, alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 1.º.



Luc
Dr.
Thomaz
A

- ◆ Os “*Proveitos operacionais*” continuam subvalorizados no valor correspondente ao total das retenções de TSU feitas aos beneficiários aquando do pagamento pelo FGS 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 difícil¹.

Em 2010, os “*Custos e perdas operacionais*” representam 94,4% do total dos custos, salientando-se as Transferências correntes concedidas e prestações sociais, que significam 88,8% do mesmo total. Neste conjunto, estão incluídos, entre outros, os custos com prestações sociais atribuídas aos beneficiários, que assumem particular relevância, devido ao volume financeiro envolvido (€ 19.234,1 M), os custos com transferências correntes para as administrações públicas (€ 1.207,6 M) e para as Instituições sem fins lucrativos (€ 1.354,9 M).

Sobre os “*Custos e perdas operacionais*” refere-se, também, o seguinte:

- ◆ Em 2010, nas “*Transferências correntes concedidas e prestações sociais*” a variação registada de 4,5% foi inferior à verificada no período homólogo anterior (10,9%). Os custos que mais condicionam estes comportamentos são as prestações sociais (4,5% em 2010 e 9,5% em 2009), uma vez que representam cerca de 85,5% (€ 19.234,3 M), reflectindo já as alterações legislativas que têm restringido o acesso a algumas prestações e as alterações à forma de cálculo das pensões. As restantes componentes deste grupo de custos apresentam variações homólogas bastante diferentes. Em 2010, deixaram de integrar esta rubrica orçamental as transferências com destino aos Serviços Sociais da Administração Pública, que passaram a ser registadas em despesas com pessoal, de acordo com a Circular n.º 1359, Série A, da DGO.
- ◆ Os “*Custos com pessoal*”, ascenderam a cerca de € 324 M, o que representou uma variação negativa de 8,8% face ao ano anterior. Todavia, parte deste decréscimo deve-se à operação de consolidação dos encargos com as remunerações, realizada pela primeira vez em 2010². Neste ano económico verifica-se uma redução de 1.019 efectivos relativamente a 2009³, observando-se decréscimos em todos os grupos profissionais, com excepção do pessoal dirigente, onde se verifica uma variação positiva de 27,6%, resultante do acréscimo de dirigentes no ISS (34,7%, de 899 para 1.211), por aplicação da Portaria n.º 1460-A/2009, de 31 de Dezembro, que altera os Estatutos do Instituto⁴.

¹ Cfr. o referido na Alínea B) do ponto 13.2.3.1.2 Dívida de Terceiros sobre a subvalorização de dívida de terceiros.

² O encargo sobre as remunerações foi cerca de € 12,7 M. Assim, considerando este valor a contracção dos custos com pessoal é de 5,2%.

³ A Instituição com maior número de efectivos é o ISS com cerca de 80,2% (12.149) em 2009 e 79,4% (11.216) em 2010, seguido do CSSRAM com cerca de 10,1% (1.524) em 2009 e 10,6% (1.493) em 2010.

⁴ O Instituto justificou que o acréscimo do pessoal dirigente se deve a “(...) *ajustamentos na organização interna e na definição da qualificação e grau dos cargos dirigentes específicos do ISS, IP, de forma a adequar à realidade e à forma de organização desconcentrada dos serviços*”.

Quadro 16 – Número de efectivos por grupos profissionais

(n.º de efectivos)

Grupos Profissionais	2006	2007	2008	2009	2010	Peso % 2010	Δ % 2010/06	Δ % 2010/09
Pessoal Dirigente	1.124	1.169	1.163	1.072	1.368	9,7	21,7	27,6
Técnicos Superiores/Informático	5.237	5.082	5.034	4.573	4.121	29,2	(21,3)	(9,9)
Assistente técnico	7.012	6.572	6.242	6.425	5.733	40,6	(18,2)	(10,8)
Assistente operacional e Outros	4.076	3.706	3.526	3.073	2.902	20,5	(28,8)	(5,6)
Total	17.449	16.529	15.965	15.143	14.124	100	(19,1)	(6,7)
Varição em %		(5,3)	(3,4)	(5,1)	(6,7)			

Fonte: Relatório da CSS de 2010 – Anexo às Demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas.

- ◆ O acréscimo verificado nos “*Fornecimentos e serviços externos*”, de cerca de € 6,7 M (5,4%), decorreu, em grande parte, do incremento dos encargos registados na conta de “*Comunicações*” do ISS (€ 3,4 M, mais 31,1%) e do II (€ 1,8 M, mais 87,0%). O ISS justifica que o acréscimo se deve principalmente ao aumento da despesa com Correios¹ e Rede Fixa². O II esclarece que, no exercício de 2009, o saldo da referida conta está afectado por créditos que estão relacionados com descontos de quantidade; não considerando tais descontos, o acréscimo verificado no ano de 2010 seria apenas de 30,9%. Este crescimento decorre da realização da *Prova de Condição de Recursos*, com envio massivo de cartas PIN, do *upgrade* de circuitos, da integração da Autoridade para as Condições do Trabalho na rede do MTSS e da entrada de facturas relativas à prestação de serviços do ano de 2009 da rede de dados.
- ◆ As “*Provisões do exercício*” têm vindo a decrescer ao longo do triénio, mas constituem ainda uma importante parcela dos custos operacionais, em especial as constituídas sobre as dívidas de contribuintes, que representam 81,1% do total relevado em 2010.

13.2.4.2. Resultados financeiros

No exercício de 2010, os resultados financeiros ascenderam a € 50,4 M, valor inferior em 91,6% quando comparado com o ano de 2009.

À semelhança do ocorrido em anos anteriores, os resultados financeiros são muito influenciados pela gestão do FEFSS. No entanto, em 2010, os resultados financeiros daquele Fundo apenas contribuíram com 33,5% (€ 16,9 M), enquanto em 2009 aquela contribuição foi de 93,3% (€ 558,3 M), sendo os restantes 66,5% (€ 33,5 M) provenientes das outras entidades que integram o perímetro de consolidação, destacando-se o IGFSS com 97,8% (€ 32,7 M), resultado alcançado com juros obtidos das suas aplicações financeiras.

Os “*Custos e proveitos financeiros*” gerados no perímetro de consolidação da segurança social são provenientes, na quase totalidade, do FEFSS, gerido pelo IGFCSS. Assim, os resultados financeiros de 2010 reflectiram o impacto da crise económica e dos mercados financeiros sendo que as perdas em alienações de aplicações de tesouraria aumentaram exponencialmente relativamente a 2009 cerca de

¹ Aquisição de serviços de *finishing*, no âmbito da divulgação da *Prova de Condições de Recursos*, do Novo Código Contributivo e do Projecto NIB.

² Aumento de tempo médio das chamadas de respostas às questões colocadas no centro de contacto do ISS, denominado por *VIA Segurança Social*.



Luc
Dr.
Therese
A

€ 459 M (726,3%) e os ganhos em alienações de aplicações de tesouraria diminuíram aproximadamente € 189 M (64,4%) relativamente ao mesmo período, não sendo suficientes para atenuar o decréscimo do resultado financeiro do Fundo os acréscimos verificados nos juros obtidos (4,2%, mais € 11,1 M) e nos rendimentos de participações de capital (40%, mais € 19,3 M).

As valias realizadas no âmbito da gestão do FEFSS 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/desvalorização, conforme refere o Normativo de Valorimetria do Fundo. 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 a Recomendação 79-PCGE/2008¹ no sentido de que a relevação contabilística das mais e das menos valias apuradas se efectuasse nos termos expressos no seu Normativo de Valorimetria².

A nota 8.2.37 do Anexo às “demonstrações financeiras” do IGFCSS continua a indicar que as contas 688 – “*Outros custos e perdas financeiras*” e 788 – “*Outros proveitos e ganhos financeiros*” incluem operações com *forwards*, quando estas operações se encontram nas contas 685 – “*Diferenças de câmbio desfavoráveis*” e 785 – “*Diferenças de câmbio favoráveis*”, no que concerne às posições em aberto, e nas contas 687 – “*Perdas na alienação de aplicações de tesouraria*” e 787 – “*Ganhos na alienação de aplicações de tesouraria*”, relativamente às posições fechadas. Apenas as perdas e ganhos nos contratos de futuros se encontram incluídos nas contas 688³ e 788⁴, de acordo com a terminologia da conta do razão, pelo que se reitera a observação de que a nota às respectivas demonstrações financeiras carece da devida correcção⁵.

13.2.4.3. Resultados extraordinários

A variação dos “*Resultados extraordinários*” não tem sido estável ao longo do triénio, sendo os proveitos e ganhos extraordinários os que mais têm contribuído para as significativas oscilações, em especial no decréscimo verificado de 2008 para 2009, em consequência da correcção da parametrização da aplicação informática em 2009 que vinha contabilizando as declarações de remunerações de Dezembro do ano n, cujo prazo de entrega terminava em Janeiro do ano n+1, numa conta de proveitos extraordinários em vez de uma conta de resultados operacionais.

Em 2010, os “*Resultados extraordinários*” registaram uma variação positiva de 114,2%, (mais € 423,1 M) quando comparados com 2009. Para o apuramento deste resultado contribuíram, essencialmente os proveitos e ganhos extraordinários provenientes de “*Correcções de exercícios*”

¹ Cfr. Parecer sobre a CGE de 2008, Volume I, págs. 257 e 258 e Volume II, págs. XII.192 a XII.194. Em 2009, o Instituto procedeu “(...) à transferência dos 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 (...)”, procedimento que manteve em 2010. Todavia, esta alteração não dá acolhimento à recomendação formulada, sendo reiterada no Parecer sobre a CGE/2009. Para mais desenvolvimentos cfr. PCGE/2009, Volume I, págs. 247 e 248, e Volume II, págs. XII.199 e XII.200, ambos disponíveis em www.tcontas.pt.

² No âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE/2008, a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social referiu, em 25/05/2011, que “A implementação desta recomendação se encontra em estudo, atendendo aos efeitos complexos das alterações a efectuar sobre os sistemas de contabilização automática do FEFSS”.

³ 6886 – “*Outros custos e perdas financeiras – Perdas contratos de futuros*”.

⁴ 7886 – “*Outros proveitos e ganhos financeiros – Ganhos contratos de futuros*”.

⁵ Cfr. Parecer sobre a CGE/2009, Volume II, pág. XII.200 e Parecer sobre a CGE/2008, Volume II, pág. XII.195, ambos disponíveis em www.tcontas.pt.

anteriores”, que cresceram 161,1% (mais € 417,9 M), designadamente de contribuições, com um acréscimo de 260,4% (mais € 373 M), e de reposições de prestações sociais, com um aumento de 28,8% (mais € 25,7 M).

O IGFSS anulou os juros vencidos contabilizados na conta 7953 – “*Proveitos e ganhos extraordinários – Benefícios de penalidades contratuais - Juros vencidos*”, devido a um erro detectado na aplicação informática. Com efeito, segundo aquele Instituto, a aplicação está a imputar à conta referida não apenas o valor da parcela respeitante aos juros vencidos cobrados, mas a totalidade do valor cobrado da prestação, que inclui juros e capital. O resultado líquido do exercício encontra-se subvalorizado e os proveitos diferidos relevados no segundo membro do balanço estão sobrevalorizados na exacta medida do valor dos juros entretanto vencidos e cobrados.

O CSSRAM também anulou os juros vencidos contabilizados. Porém, o CGFSSRAA imputou ao exercício económico de 2010 proveitos proveniente da cobrança daqueles juros no montante de € 20,2 m, os quais enfermam do mesmo erro proveniente da parametrização da aplicação informática¹.

Na conta 69 – “*Custos e perdas extraordinárias*” encontra-se relevada parte da desvalorização do Edifício *Taguspark*, investimento financeiro do FEFSS². Com este procedimento, o IGFCSS deu cumprimento à recomendação do Tribunal formulada no Relatório de Auditoria n.º 29/2010 – 2.ª Secção³, uma vez que passou a registar o resultado das avaliações dos imóveis em conta de resultados, de acordo com o Normativo de Valorimetria do Fundo e com a IAS 40.

Em custos e perdas extraordinárias foram contabilizadas dívidas incobráveis de contribuições, no montante de cerca de € 48,8 M. A maioria destas dívidas foram prescritas automaticamente⁴.

O montante de dívidas incobráveis inclui também o valor de € 718,1 m de dívidas de contribuições que se encontravam registadas na conta 21812 – “*Cobranças em atraso - Contribuintes de cobrança duvidosa*”. Até 2008, o valor destas dívidas encontrava-se registado na conta 2142 – “*Contribuintes – Títulos a receber*”⁵ e, em 2009, foi transferido para a conta 21818 – “*Cobranças em atraso – Contribuições de cobrança duvidosa*”. A anulação do valor em causa, em 2010, foi objecto de autorização do Secretário de Estado da Segurança Social, nos termos do artigo 46.º da LOE, com fundamento no desconhecimento da identidade dos contribuintes devedores a que se reportava o valor da dívida registado e também no facto de a dívida já se encontrar prescrita (constituída há mais de 20 anos)⁶.

¹ Em 2009, aquele Centro também imputou proveitos de juros vencidos.

² Para mais desenvolvimentos cfr. Alínea B) do ponto 13.2.3.1.1 Imobilizado.

³ Auditoria Integrada ao IGFCSS disponível em www.tcontas.pt.

⁴ Sobre esta matéria cfr. Alínea B) do ponto 13.2.3.1.2.

⁵ Tendo em conta que o valor relevado nesta conta se mantinha inalterado desde 2001 e respeitava a operações realizadas antes de 31/12/2001, o Tribunal formulou uma recomendação no sentido de se verificar se aquelas situações ainda se mantinham e de proceder às respectivas alterações, caso se mostrasse necessário.

⁶ O Conselho Directivo do IGFSS deliberou em 18/11/2010 promover a anulação do saldo e solicitar autorização ao Secretário de Estado da Segurança Social (cfr. Informação n.º 3326/2010, de 25/10, da Direcção de Contabilidade do Instituto). A autorização deste membro do Governo é de 30/12/2010.



Luc
Dr.
Therese
H

13.2.4.4. Resultado líquido do exercício

O quadro e gráfico seguintes mostram a evolução do Resultado líquido do exercício para o triénio 2008 a 2010:

Quadro 17 – Resultado líquido do exercício

(em milhões de euros)

	2008	2009	2010	$\Delta\%$ 2010/09
Resultados operacionais	(805)	(304)	387	227,4
Resultados financeiros	(194)	598	50	(91,6)
Resultados extraordinários	3.687	371	794	114,2
Resultado líquido do exercício	2.688	665	1.232	85,2

Fonte: Contas da Segurança Social 2008 a 2010.



O *Resultado líquido do exercício* ao longo do triénio apresenta sempre montantes positivos, registando o valor máximo no ano de 2008 e o valor mínimo em 2009, espelhando uma variação negativa de 75,3% em relação ao período homólogo anterior. Em 2010, verifica-se uma recuperação do resultado líquido, todavia insuficiente para atingir cerca de 50% do valor conseguido em 2008.



Tribunal de Contas

|||
14. Análises Complementares
|||



14. ANÁLISES COMPLEMENTARES

14.1. Pensões

As pensões, suplementos e complementos integram o tipo de prestações do SSS mais relevante em termos financeiros, sendo a respectiva evolução factor fundamental para a apreciação da sustentabilidade futura do mesmo.

O gasto total com pensões, no período 2006/2010, bem como o seu peso no conjunto das despesas correntes, das contribuições e das quotizações, e das despesas, total e efectiva, suportadas pelo SSS pode visualizar-se no quadro seguinte:

Quadro 18 – Evolução do rácio das pensões

(em milhões de euros)

Natureza		2006	2007	2008	2009*	2010*
(1)	Pensões, suplementos e complementos	11.423	12.113	12.818	13.465	14.012
(2)	Pensões do sistema previdencial	8.336	8.886	9.471	9.988	10.373
(3)	Despesas correntes	18.610	19.069	19.965	22.168	23.086
(4)	$= (1)/(3) \cdot 100$	61,4	63,5	64,2	60,7	60,7
(5)	Contribuições e quotizações do sistema previdencial	10.358	10.907	12.598	12.739	13.501
(6)	$= (2)/(5) \cdot 100$	80,5	81,5	75,2	78,4	76,8
(7)	Despesa Total	20.689	21.533	26.801	29.579	31.108
(8)	$= (1)/(7) \cdot 100$	55,2	56,3	47,8	45,5	45,0
(9)	Despesa efectiva	18.695	19.142	20.039	22.272	23.183
(10)	$= (1)/(9) \cdot 100$	61,1	63,3	64,0	60,5	60,4

* Para efeitos comparativos com os anos anteriores foram utilizados valores não consolidados de arrendamentos inter-instituições (2009 e 2010) e de encargos para a segurança social a cargo da entidade patronal (2010).

Fonte: Mapas IX, XII e XIII das CSS de 2006 a 2010.

Relacionando as pensões do sistema previdencial com o valor das contribuições e quotizações afectas àquele sistema, conclui-se, nesta estrita apreciação, que a uma perda gradual de capacidade financeira do sistema registada até 2007 alterando-se esta tendência, a partir do ano de 2008. 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 – repartição¹ (com excepção dos montantes transferidos para capitalização de 2007 a 2009), enquanto nos anos anteriores uma parte das contribuições e quotizações estava afectada ao subsistema de protecção familiar e políticas activas de emprego.

14.1.1. Dados financeiros e físicos

Neste ponto analisam-se, relativamente ao quinquénio 2006/2010, 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 e as variações homólogas ocorridas.

¹ Este sistema financia, para além das suas pensões, outras despesas, discriminadas no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro.

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 2006 e 2010.

Quadro 19 – Evolução das despesas com pensões

(em milhões de euros)

Modalidades/sistemas/subsistemas		2006	2007	2008	2009	2010	07/06 %	08/07 %	09/08 %	10/09 %	TCMA 06/10 %
Velhice	Sistema de protecção social de cidadania	2.379	2.488	2.588	2.695	2.822	4,6	4,0	4,1	4,7	4,4
	Subsistema de solidariedade	1.842	1.899	2.332	2.424	2.545	3,1	22,8	3,9	5,0	8,4
	Subsistema de protecção familiar	537	590	256	271	277	9,9	(56,6)	5,9	2,2	(15,2)
	Sistema previdencial	6.024	6.460	6.963	7.391	7.726	7,2	7,8	6,1	4,5	6,4
	Total	8.403	8.948	9.551	10.087	10.547	6,5	6,7	5,6	4,6	5,8
Invalidez	Sistema de protecção social de cidadania	424	435	441	449	448	2,7	1,3	1,8	0,2	1,5
	Subsistema de solidariedade	404	415	390	395	393	2,7	(5,9)	1,3	(0,7)	(0,7)
	Subsistema de protecção familiar	19	20	50	53	56	5,3	148,8	6,1	4,3	30,5
	Sistema previdencial	954	993	986	973	959	4,1	(0,7)	(1,3)	(1,4)	0,1
	Total	1.377	1.428	1.426	1.421	1.408	3,7	(0,1)	(0,4)	(1,0)	0,5
Sobrevivência	Sistema de protecção social de cidadania	285	304	319	333	338	6,8	4,7	4,5	1,5	4,4
	Subsistema de solidariedade	267	281	289	300	303	5,0	2,8	4,0	1,1	3,2
	Subsistema de protecção familiar	18	24	30	33	35	34,0	27,5	9,3	5,2	18,4
	Sistema previdencial	1.358	1.433	1.522	1.624	1.690	5,5	6,2	6,7	4,1	5,6
	Total	1.643	1.737	1.841	1.957	2.028	5,7	6,0	6,3	3,6	5,4
Complemento especial de pensão antigos combatentes		-	-	-	-	29					
Total geral		11.423	12.113	12.818	13.465	14.012					

Nota: Em 2010, o montante correspondente a Complemento especial de pensão antigos combatentes foi contabilizado destacadamente das eventualidades de pensões.

Fonte: Mapa execução orçamental – Pensões.

O volume de gastos relativos às pensões na eventualidade *Velhice*, que atingiu em 2010 € 10.547 M, sofreu um acréscimo de 4,6 %, face ao período homólogo anterior (cerca de € 460 M), o que denota uma desaceleração de crescimento relativamente aos períodos entre 2006 e 2009, sendo a taxa de crescimento médio anual, entre 2006 e 2010, de 5,8%. A despesa relevada nesta eventualidade inclui, em 2010, 155.999 pensões antecipadas que ascenderam a € 1.418 M¹.

A despesa relativa às pensões de reforma por *Invalidez* assumiu, em 2010, € 1.408 M, registando um decréscimo de 1,0%, em relação a 2009, com uma taxa de crescimento médio anual, no período de 2006/2010, de 0,5%. Quanto ao financiamento dos encargos desta eventualidade, nas pensões e complementos, por receitas fiscais consignadas e transferências do OE (sistema de proteção familiar de cidadania)², observa-se um constante crescimento até 2009, tendência que começa a inverter-se a partir de 2010, ao apresentar valor idêntico ao do ano anterior. As pensões financiadas por contribuições e quotizações (sistema previdencial) registam decréscimos sucessivos desde 2007 e representam, em 2010, 68,1% dos gastos com pensões e complementos de invalidez.

Comparativamente a 2009, as despesas com a eventualidade *Sobrevivência* apresentaram em 2010 um crescimento de 3,6%, o que representa, em termos absolutos, € 71 M. A taxa de crescimento médio

¹ € 616 M suportadas pelo subsistema solidariedade e € 802 M pelo sistema previdencial.

² Até 2007 os encargos com os complementos incluídos no subsistema de protecção familiar foram cofinanciados, em 50%, por contribuições e quotizações e por receitas fiscais e transferências do OE. No entanto, os encargos suportados por este subsistema dentro do sistema de protecção social de cidadania têm uma expressão reduzida (4,5% em 2006 e 4,6% em 2007).



anual, entre 2006 e 2010, foi de 5,4%. Quanto ao financiamento, é de registar nesta eventualidade a hegemonia do sistema previdencial, representando os seus gastos, em 2010, mais de 83,3% do total (€ 1.690 M).

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 crescente de beneficiários nas modalidades de velhice, que aumentou 2,1% em 2010 relativamente a 2009 e de sobrevivência, embora esta com crescimentos mais moderados em todo o período. Por seu turno, o número de beneficiários com pensão por invalidez evidencia constantes decréscimos.

A sua evolução, ao longo do período de 2006 a 2010, é apresentada no quadro seguinte:

N.º de beneficiários	2006	2007	2008	2009	2010	Δ 2007/06	Δ 2008/07	Δ 2009/08	Δ 2010/09
Velhice	1.753.367	1.790.727	1.827.052	1.864.840	1.903.525	2,1%	2,0%	2,1%	2,1%
Invalidez	314.367	310.221	302.538	297.186	289.409	(1,3%)	(2,5%)	(1,8%)	(2,6%)
Sobrevivência	671.047	681.817	688.256	697.243	703.131	1,6%	0,9%	1,3%	0,8%

Fonte: Estatísticas da Segurança Social.

Analisando, em termos relativos, a evolução registada no valor médio mensal das pensões, que em 2010 era de € 482,86, € 395,05 e € 237,69, na Velhice, Invalidez e Sobrevivência, respectivamente, observa-se uma variação significativamente superior à base de actualização geral destas prestações. No quinquénio 2006/10 verificaram-se alterações decorrentes, por um lado, da entrada em vigor da LBSS, Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro e, por outro, da criação do indexante de apoios sociais. Assim, e no que respeita a este último:

- ♦ A Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro, institui o indexante de apoios sociais (IAS), que constitui o referencial determinante da fixação, cálculo e actualização dos apoios e outras despesas e das receitas da administração central do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais e fixa as regras da sua actualização e das pensões, sendo o valor das pensões atribuídas pelo SSS actualizado anualmente com efeitos a partir de 1 de Janeiro de cada ano¹. Em 2008, como forma de compensação pelo adiamento de actualização de pensões, o artigo 11.º da supra Lei, estabeleceu que a mesma 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 daquela lei, ao estabelecer 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;
- ♦ Face ao mecanismo de actualização do IAS e das pensões e outras prestações de segurança social, previstos nos artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro, baseado em indicadores que em 2009 apresentam valores muito baixos ou negativos e por isso passíveis de determinar uma diminuição do valor do IAS e das pensões, o Decreto-Lei n.º 323/2009, de 24 de Dezembro, vem suspender o regime de actualização anual do IAS², das pensões e de outras prestações sociais atribuídas pelo SSS e estabelece um regime transitório de actualização daquelas prestações para o ano de 2010;

¹ 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.

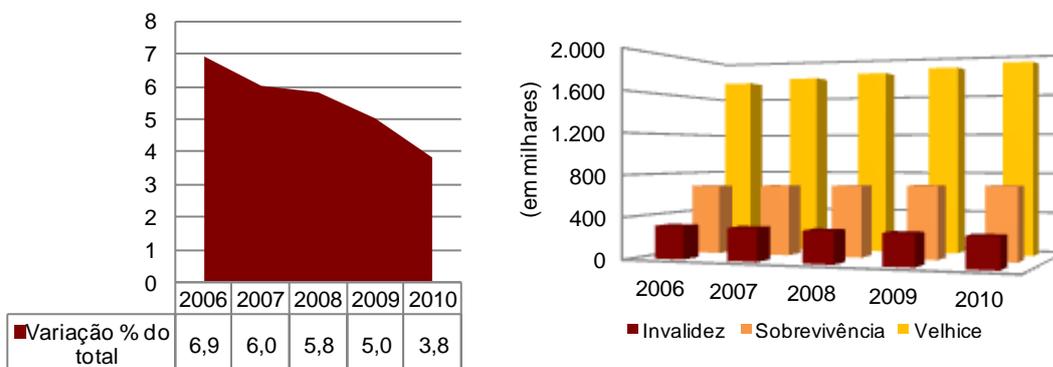
² Nestes termos, o valor do IAS para 2010 é de € 419,22.

- ◆ Deste modo, para 2010, a Portaria n.º 1458/2009, de 31 de Dezembro, estabelece as normas de actualização das pensões de invalidez e velhice mediante a aplicação das percentagens de 1,25% (para pensões de valor igual ou inferior a € 628,83) e 1% (para as pensões de montante compreendido entre € 628,84 e € 1.500 com garantia de que o valor de actualização não pode ser inferior a € 7,86, até ao limite de € 1.515) em função dos respectivos valores; não foram objecto de actualização as pensões de montante superior a € 1.500 (sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 4.º da mencionada Portaria) e as de montante igual ou superior aos limites legalmente estabelecidos¹. É garantido um valor mínimo da pensão de € 246,36 para os pensionistas de invalidez e velhice 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.

Embora se verifique um crescimento global dos gastos com pensões no quinquénio, a evolução das três eventualidades não é uniforme. Com efeito, quando analisadas individualmente, constata-se incrementos nas eventualidades velhice e sobrevivência, com taxas de crescimento dos gastos, relativamente ao ano anterior, de 4,6% e 3,6%, em 2010, respectivamente. Já a eventualidade invalidez apresentou um decréscimo de 1,0%. Este comportamento das despesas é acompanhado pela evolução do número de beneficiários, sendo o acréscimo mais significativo evidenciado na modalidade velhice que representava 65,7% do número total de pensionistas. Na invalidez, que representa 10,0% do total, verifica-se uma perda de 25 mil beneficiários no período de 2006 a 2010.

Os gráficos que a seguir se apresentam mostram a evolução da despesa total com pensões, bem como a evolução do número de pensionistas por eventualidade entre 2006 e 2010:

Gráfico 5 – Variação anual no total das despesas com pensões/evolução do número de pensionistas por eventualidade



14.1.2. 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:

¹ Artigo 10.º da Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro e artigo 101.º do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de Maio.



Quadro 20 – Financiamento das despesas com pensões e complementos

(em milhões de euros)

Tipo de financiamento	Sistema/subsistema	Montante	% s/total
Transferências do OE (inclui transferências provenientes de outras entidades da Administração Pública) Consignação de receitas fiscais Outras receitas (taxas, multas e outras penalidades; prestações sociais prescritas)	Sistema de protecção social de cidadania	3.637	26,0
	Subsistema solidariedade	3.270	23,3
	Regime não contributivo (RNC)	1.817	13,0
	Complementos sociais de pensões	1.504	10,7
	Pensões	289	2,1
	Complementos extraordinário solidariedade	24	0,2
	Regime transitório dos rurais (RTR)	35	0,3
	Pensões	28	0,2
	Complemento extraordinário de solidariedade	8	0,1
	Regime esp. de S. S. das actividades agrícolas (RESSAA) - pensões	705	5,0
	Regime especial de segurança social dos ferroviários - pensões	52	0,4
	Pensões - desalojados das ex-colónias	16	0,1
	Complemento especial de pensão dos antigos combatentes - pensões	29	0,2
	Pensões por antecipação da idade de reforma	616	4,4
	Subsistema protecção familiar	367	2,6
	Complementos por dependência	357	2,5
Complementos por cônjuge a cargo	10	0,1	
Quotizações dos trabalhadores e contribuições de beneficiários Contribuições das entidades empregadoras Outras receitas (taxas, multas e outras penalidades; rendimentos; venda de bens e serviços)	Sistema previdencial - repartição	10.375	74,0
	Pensões	10.373	74,0
	Complemento de pensão (Portaria n.º 193/79)	1	0,0
TOTAL		14.012	100

Fonte: CSS de 2010.

Conclui-se, deste modo, que 74,0% das pensões e complementos são suportados, essencialmente, pelas quotizações dos trabalhadores e contribuições das entidades empregadoras e 26,0% por transferências do Estado e consignação de receitas fiscais.

14.2. O emprego, desemprego, políticas activas de emprego e formação profissional

14.2.1. Enquadramento geral – emprego/desemprego

A crise económica, mundial e na economia portuguesa, registada nos últimos anos influenciou negativamente quase todos os indicadores relacionados com o mercado de trabalho, que manifestou alguma degradação relativamente aos anos anteriores, como se pode observar nos quadros seguidamente apresentados:

Quadro 21 – Evolução das taxas de emprego e desemprego

(em percentagem)						(em percentagem)					
Emprego	2006	2007	2008	2009	2010	Desemprego	2006	2007	2008	2009	2010
Taxa de actividade ^(a)	52,8	53,0	53,0	52,5	52,5	Taxa de desemprego ^(b)	7,7	8,0	7,6	9,5	10,8
15-64 anos	73,9	74,1	74,2	73,7	74,0	Homens	6,5	6,6	6,5	8,9	9,8
Homens	79,5	79,4	79,5	78,5	78,2	Mulheres	9,0	9,6	8,8	10,2	11,9
Mulheres	68,4	68,8	68,9	69,0	69,9	Taxa desemp. Jovens (15-24 anos)	16,2	16,6	16,4	20,1	22,4
Jovens (15-24 anos)	42,7	41,0	40,1	39,2	36,7	Por nível de escolaridade:					
Taxa de emprego ^(a)	48,7	48,8	48,9	47,5	46,8	Básico - 1º e 2º Ciclos	17,9	19,6	18,7	22,8	25,9
Homens	54,4	54,3	54,4	52,2	51,4	Básico - 3º Ciclo	13,3	13,8	14,2	19,2	20,5
Mulheres	43,4	43,5	43,8	43,1	42,5	Secundário	15,9	14,8	14,3	18,0	21,2
Jovens (15-24 anos)	35,8	34,2	33,5	31,3	28,5	Superior	28,4	25,3	27,1	24,4	26,1

(a) Em percentagem da população total.

(b) Em percentagem da população activa.

Fonte: INE (Inquérito ao Emprego) e Banco de Portugal (Relatório e Contas de 2010).

A taxa de actividade mantém-se estável ao longo do quinquénio em análise, enquanto a taxa de emprego regista uma diminuição de quase 2% de 2006 para 2010. A taxa de desemprego global anual, por seu turno, em resultado da desaceleração da actividade económica, ao atingir os 10,8% em 2010, apresenta um agravamento de 1,3 p.p relativamente a 2009, ainda assim, menos acentuado do que o verificado de 2008 para 2009, período em que atingiu 1,9 p.p. face ao biénio anterior.

No desemprego, as circunstâncias estruturais e conjunturais adversas atingem particularmente os jovens com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos, apresentando uma taxa de desemprego, em todos os anos observados, sempre superior à taxa global (mais do dobro) e que regista um agravamento nos dois últimos anos. 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, 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.

O desemprego de longa duração¹, em 2010, representa 54,3% do desemprego global e no período de 2006 a 2009 registou uma percentagem sempre acima dos 46,5%.

¹ Indivíduo que procura emprego há 12 meses ou mais.



14.2.2. Prestações de desemprego

O quadro legal da reparação da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem encontra-se regulado no Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, com a nova redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de Junho, em vigor a partir de 1 de Julho de 2010. Este diploma vem dar cumprimento ao estabelecido no PEC aprovado para 2010-2013 e visa promover um mais rápido regresso à vida activa, garantindo que as regras do subsídio de desemprego promovem a justiça social, mediante a introdução de normas que definem o limiar mínimo de remuneração das propostas de emprego que o beneficiário tem de aceitar, sob pena de perder o direito ao subsídio, a introdução de correções ao limite máximo do subsídio de desemprego, a flexibilização do regime de acumulação de rendimentos de trabalho com prestações de desemprego e, ainda, ao nível dos procedimentos instituídos, a adopção de medidas com vista a evitar a irregularidade da manutenção do subsídio¹.

14.2.2.1. Beneficiários de prestações de desemprego

O total de desempregados subsidiados, que em 2010 ronda os 627 mil, mais 34 mil (5,8%) que em 2009, registou decréscimos entre 2006 e 2008, em contraste com um incremento de quase 20% de 2008 para 2009. Sendo o subsídio de desemprego a prestação mais representativa (67,8% do total), o número de beneficiários tem idêntica evolução ao total de desempregados, com decréscimos de 11,5% e 8,9% entre 2006 e 2008, um acréscimo de 24,0% de 2008 para 2009, e, em 2010, um novo aumento de 6,3%. O número de beneficiários do subsídio social de desemprego inicial cresceu entre 2006 e 2009, registando o maior aumento (23,2%) de 2006 para 2007; de 2009 para 2010 decresceu cerca de 6,8%, contrariamente ao subsídio social de desemprego subsequente que diminuiu nos primeiros períodos em análise e no último ano registou um acréscimo de 22,7%.

¹ As prestações de desemprego concretizam-se através das modalidades de *subsídio de desemprego* com a natureza de seguro social obrigatório, de *subsídio social de desemprego*, que apresenta características específicas que o afastam daquele conceito, nomeadamente por depender da condição de recursos e pelo facto de o cálculo do seu montante ser indexado ao IAS e de *subsídio de desemprego parcial*, cujo direito é reconhecido ao requerente do subsídio de desemprego que exerça uma actividade por conta de outrem a tempo parcial ou actividade profissional independente nos termos previstos na lei. O reconhecimento do direito à atribuição das prestações depende de a situação de desemprego ser de origem involuntária e o beneficiário estar inscrito no respectivo centro de emprego, acrescendo ainda as seguintes condições: subsídio de desemprego – 450 dias de trabalho por conta de outrem, (este prazo foi reduzido para 365 dias, através do DL n.º 324/2009, de 29/12, entretanto revogado pelo DL n.º 77/2010, de 24/6) com registo de remunerações nos 24 meses imediatamente anteriores à data do desemprego; subsídio social de desemprego – 180 dias de trabalho por conta de outrem, com registo de remunerações nos 12 meses imediatamente anteriores à data do desemprego ou ter esgotado o período de concessão do subsídio de 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 do IAS. Quanto ao período de concessão, note-se que 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; também o DL n.º 15/2010, de 9/3, veio prorrogar por seis meses a atribuição destas prestações que cessassem em 2010. Estas medidas transitórias, porém, foram revogadas pelo DL n.º 77/2010, de 24/6. 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, a vigorar por doze meses após a data de entrada em vigor do diploma (1/07/2009), através da fixação da condição de recursos em 110% do valor do IAS.

Os dados físicos apresentados no quadro seguinte respeitam aos beneficiários que tiveram pelo menos um dia processado de prestação de desemprego em cada ano¹:

Quadro 22 – N.º de beneficiários com processamento de prestações de desemprego

(em número e %)

Prestações de desemprego	2006		2007		2008		2009		2010	
	Nº	% s/total								
Sub. de desemprego	399.966	71,5	354.093	67,2	322.562	65,1	399.948	67,5	424.966	67,8
Sub. social de desemprego	159.104	28,5	172.569	32,8	172.845	34,9	192.636	32,5	201.717	32,2
Inicial	67.580	12,1	83.242	15,8	98.810	19,9	116.875	19,7	108.880	17,4
Subsequente	91.062	16,3	88.909	16,9	73.689	14,9	75.563	12,8	92.734	14,8
Prolongamento	462	0,1	418	0,1	346	0,1	198	0,0	103	0,0
Total	559.070	100	526.662	100	495.407	100	592.584	100	626.683	100

* Caso um beneficiário tenha lançamento por mais de um tipo de subsídio no ano, ele é contabilizado uma vez em cada subsídio. Contabilizados beneficiários só com "Concessão Normal".

Fonte: II, IP., Departamento de Gestão de Informação. Dados obtidos nas Estatísticas da Segurança Social - Situação da base de dados em 1/03/2011 e extraídos em 1/06/2011.

No que concerne à distribuição regional do número de beneficiários são as regiões do Norte, Centro e Lisboa e Vale do Tejo, no seu conjunto, que detêm mais de 85,7% do total de desempregados a nível nacional.

O Quadro 23 espelha o movimento processual dos requerimentos para atribuição do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego.

Quadro 23 – N.º de requerimentos entrados, deferidos, indeferidos e pendentes

(em número)

Requerimentos	Subsídio de desemprego					Subsídio social de desemprego				
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
Entrados	171.973	137.048	167.892	230.303	214.586	39.355	83.257	101.534	122.354	102.585
Deferidos	170.458	123.409	141.929	206.876	177.569	35.134	55.993	59.462	66.967	38.280
Indeferidos	7.625	29.404	23.926	26.597	32.788	8.389	35.534	45.437	56.044	58.616
Pendentes	1.427	369	4.489	1.302	500	870	977	4.026	933	1.372
Grau de indeferimento	4,3%	19,2%	14,4%	11,4%	15,6%	19,3%	38,8%	43,3%	45,6%	60,5%

Nota: Dados de 2010 referentes à situação da base de dados em 22/5/2011. – Extraídos em 9/6/2011.

Fonte: Instituto de Informática, IP.

O subsídio de desemprego, no quinquénio 2010/2006, registou um crescimento médio anual de 5,7% no número de requerimentos entrados, enquanto o subsídio social de desemprego manifesta um crescimento médio anual bastante superior no mesmo período (27,1%). No que respeita ao grau de indeferimento dos processos analisados, salienta-se a evolução relativamente ao subsídio social de

¹ Para uma melhor compreensão das situações expostas neste quadro, devem ter-se presentes os seguintes conceitos quanto ao subsídio social de desemprego: *inicial*, a atribuir nas situações em que o beneficiário não tem direito ao subsídio de desemprego por não se encontrar preenchida a condição do prazo de garantia; *subsequente*, nas situações em que tiver sido esgotado o prazo de concessão do subsídio de desemprego, sendo que, em ambos os casos, terá de se encontrar preenchido o requisito da condição de recursos (definida em função dos rendimentos mensais *per capita* do agregado familiar); *prolongamento* a atribuir, ao beneficiário que, à data do desemprego, tenha idade igual ou superior a 52 anos até atingir a idade de acesso à pensão de velhice antecipada, desde que satisfaça à data do prolongamento as condições de atribuição do subsídio social de desemprego.



desemprego, a qual reflecte as alterações legislativas que ocorreram quer no prazo de garantia exigível para a sua atribuição quer na verificação da condição de recursos.

14.2.2.2. Despesa com prestações de desemprego

No quadro seguinte apresenta-se a despesa com as prestações de desemprego e respectivo peso no total e no PIB.

Quadro 24 – Evolução da despesa com prestações de desemprego

(em milhões de euros)

Prestações de desemprego	2006		2007		2008		2009		2010	
	Valor	%								
Subsídio de desemprego	1.390	76	1.216	72,2	1.056	67,4	1.364	66,7	1.526	68,7
Subsídio social de desemprego	306	16,7	313	18,6	325	20,8	436	21,3	427	19,2
Outras prestações	132	7,2	156	9,3	186	11,8	245	12	269	12,1
Total	1.828	100	1.685	100	1.567	100	2.045	100	2.221	100
% do PIB (INE)	1,1		1,0		0,9		1,2		1,3	

Fonte: CSS/2006 a CSS/2010; INE – “Contas Nacionais Trimestrais (Base 2006) – 1.º Trimestre de 2011”, de Junho /2011.

Em 2010, a despesa com prestações de desemprego totalizou € 2.221 M, repartidos entre subsídio de desemprego, social de desemprego e outras prestações. Este montante foi financiado em € 1.699 M pelo sistema previdencial - componente repartição e o restante (€ 522 M) pelo subsistema de solidariedade.

As outras prestações incluem € 56,9 M de despesas correntes com indemnização compensatória por salários em atraso (SD) e € 116,9 M para suporte às políticas activas de emprego e formação profissional distribuídas por compensação salarial (€ 5,6 M), garantia salarial¹ (€ 110,4 M) e indemnização compensatória por salários em atraso (SSD) (cerca de € 902 m), todas financiadas pelo sistema previdencial componente repartição; incluem, ainda, do subsistema de solidariedade, € 95,1 M, relativas a complemento de desemprego.

De 2006 para 2010, as “Prestações de desemprego” cresceram em média cerca de 5,0% ao ano, mais 1,8% que no quinquénio 2009/2005, sendo o “Subsídio de desemprego” a componente com maior peso no conjunto das prestações, com um aumento médio anual de 2,4%. O “Subsídio social de desemprego”, e as “Outras prestações” apresentam uma taxa de crescimento médio anual de 8,7% e 19,4% respectivamente. Em termos anuais, destaca-se o período 2009/2008, onde todas as prestações registaram a maior taxa de crescimento no período em análise (29,2% no “Subsídio de desemprego”, 34,0% no “Subsídio social de desemprego” e 32,3% nas “Outras prestações”).

¹ O FGS, a que se refere o artigo n.º 336.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro (criado pelo Decreto-Lei n.º 219/99, de 15 de Junho, revogado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto, regulamentada pela Lei n.º 35/2004 de 29 de Julho, que aprovou o Código do Trabalho), assegura o pagamento de créditos emergentes de contrato de trabalho, ou da sua violação ou cessação, que não possam ser pagos pelo empregador por motivo de insolvência ou de situação económica difícil. Em 2010, mais de 5.000 empresas originaram o recurso ao FGS por incumprimento dos seus compromissos relativos ao pagamento dos salários dos trabalhadores, tendo sido deferidos mais 4.687 requerimentos de beneficiários do que no ano anterior, o que corresponde a cerca de mais € 28,6 M, concentrando-se nas regiões Norte e Centro (com 54,9% e 38,0%, respectivamente).

14.2.3. Transferências e subsídios – políticas activas de emprego e formação profissional

Considerando a origem do financiamento, o quadro seguinte apresenta, relativamente ao quinquénio 2006/2010, os montantes despendidos com transferências e subsídios associados a políticas activas de emprego e formação profissional, nas correspondentes rubricas orçamentais da despesa.

Quadro 25 – Transferências e subsídios associados a PAEFP

(em milhões de euros)

Fonte de financiamento	Valor				
	2006	2007	2008	2009	2010
Com financiamento por transferências do OSS:					
Componente nacional das acções de formação profissional	230	155	115	219	223
De Contribuições:					
Transferências correntes para políticas activas de emprego e formação profissional	527	560	626	663	604
Transferências correntes para higiene, saúde e segurança no trabalho	20	21	25	27	24
Subtotal	777	736	766	909	851
Com financiamento comunitário – FSE:					
Componente comunitária das acções de formação profissional	718	544	469	791	982
Total das Transferências e Subsídios associados a PAEFP	1.495	1.280	1.235	1.700	1.834
% do PIB (INE)	0,9	0,8	0,7	1,0	1,1

Fonte: CSS/2006 a CSS/2010; INE – “Contas Nacionais Trimestrais (Base 2006) – 1º Trimestre de 2011”, em Junho/2011.

O montante global dos recursos alocados a políticas activas de emprego e formação profissional manifesta, de 2006 para 2010, um crescimento médio anual de 5,2%. Relativamente ao financiamento com origem no OSS, no mesmo período, esse crescimento é de 2,3%, quase metade do registado no quinquénio anterior (2009/2005), que foi de 5,7%. No que concerne à componente comunitária, que assegura exclusivamente o co-financiamento externo das acções de formação profissional, suportada pelo FSE, a taxa de crescimento médio anual, no mesmo período, foi de 8,1% contra 0,7% no quinquénio homólogo.

Em 2010, o IGFSS efectuou adiantamentos para financiar os programas co-financiados pelo FSE no montante de € 133 M, situando-se o saldo final em € 147 M¹, não excedendo o montante autorizado pela LOE² e não tendo recorrido a empréstimos de curto prazo para financiar acções de formação profissional co-financiadas por aquele Fundo³.

¹ Em 2010, o saldo inicial de adiantamentos realizados em anos anteriores era de € 172 M e o valor cobrado em 2010 de amortizações de adiantamentos foi de € 158 M.

² De acordo com o n.º 6 do artigo 62.º as antecipações não podem exceder € 300 M, considerando as antecipações desde 2007.

³ O artigo 68.º do DLEO estabelecia o limite máximo de € 260 M de recurso a empréstimos de curto prazo.



14.3. Património financeiro

14.3.1. Enquadramento legal e actividade do IGFCSS

O IGFCSS tem como missão a gestão de fundos de capitalização no âmbito do financiamento do SSS do Estado e de outros sistemas previdenciais, cabendo-lhe gerir a carteira do FEFSS¹. O Instituto passou a consolidar as suas contas no SSS a partir de 2002.

O artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro (bases gerais do SSS), estabelece, como formas de financiamento do FEFSS, uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem², os saldos anuais do sistema previdencial, as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras. O artigo 45.º da LOE para 2010 refere, como transferências para capitalização, os saldos anuais do sistema previdencial e as receitas resultantes da alienação de património.

No final de 2010, a carteira do FEFSS estava valorizada em € 9.637,9 M. O IGFCSS manteve ainda a gestão da fase de acumulação do Fundo de Certificados de Reforma (FCR), criado no âmbito do Regime Público de Capitalização (RPC)³.

14.3.2. Comportamento dos mercados financeiros em 2010

Em 2010, a economia mundial retomou a expansão que fora interrompida em 2009 pelo contágio da crise dos mercados financeiros. De acordo com o FMI, o nível de crescimento do produto mundial (5,1%) continuou a ser mais elevado nas economias emergentes e países em desenvolvimento (7,4%) do que nas economias avançadas (3,0%), onde os EUA cresceram 2,9% e a Zona Euro 1,8%. A resposta à crise financeira levou à utilização de elevados recursos pelos governos expondo situações de desequilíbrio das contas públicas que desencadearam grande pressão sobre a sua dívida soberana, culminando em pedidos de ajuda financeira internacional e em programas de austeridade que têm efeitos recessivos na economia.

Os receios dos investidores centraram-se no mercado da dívida, onde a volatilidade disparou e as taxas de juro exigidas foram atingindo novos máximos. O mercado das acções acabou por sentir o efeito da escassez do crédito, da desconfiança na evolução dos agregados macroeconómicos e na saúde das empresas, principalmente as que mantém relações económicas mais relevantes com os Estados, ou mais dependentes do rendimento disponível das famílias. O índice *MSCI World Developed*⁴ valorizou-se 9,6%, apesar da quebra na Zona Euro (-8,6%), dado o desempenho positivo, nomeadamente, na América do Norte (13,6%) e nos Países Nórdicos (22,5%). O *MSCI All Country World Index*, que agrega mercados desenvolvidos e mercados emergentes, valorizou 10,4%, com o contributo dos mercados da

¹ Cfr. lei orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de Maio.

² 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.

³ De carácter complementar, pretende ser um instrumento de poupança destinado ao reforço dos rendimentos dos pensionistas ou aposentados. No final de 2009, os aderentes ao regime aumentaram 10,1% (para 8.173) e o FCR estava valorizado em € 15 M, tendo registado uma rentabilidade de 0,48% no último ano.

⁴ O *Morgan Stanley Capital International World (Developed Markets)* é um índice de mercado que reúne acções de países da OCDE, Hong Kong e Singapura (disponível em www.msci.com).

Ásia e do Pacífico. O PSI 20, que agrega as maiores empresas cotadas em Portugal, desvalorizou 10,3%¹.

No mercado da dívida pública, a *yield do Treasury* baixou nas maturidades a partir de 1 ano (a 10 anos passou de 3,84% para 3,30%), o mesmo acontecendo com o *Bund* (a 10 anos caiu de 3,40% para 2,96%). Os países europeus cuja sustentabilidade das finanças públicas continua a centrar as atenções dos mercados, como a Grécia, a Itália, a Irlanda, a Espanha e Portugal, sofreram agravamentos substanciais do diferencial das taxas de juro face ao *yield do Bund*. O Relatório e Contas do IGFCSS mostra diferenças significativas nas taxas de rendibilidade dos títulos da dívida pública dos vários blocos económicos (índices *EFFAS*): 1,1% na Zona Euro; 2,6% no Japão; 6,1% nos EUA e 7,4% no Reino Unido.

Os fundos de pensões na OCDE² apresentaram uma rendibilidade média de 5,4%, recuperando a quase totalidade do valor de mercado perdido em 2008. A proporção entre acções e obrigações nos portefólios manteve-se relativamente estável, sendo que o peso médio ponderado destes activos no PIB dos países subiu de 68,0% em 2009 para 71,6% em 2010. Os fundos de pensões públicos continuaram a ganhar dimensão, tendo, em média, valorizado 5,0% e atingido 19,6% do PIB.

14.3.3. Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

14.3.3.1. Composição da carteira

O FEFSS foi criado em 1989 com uma dotação inicial de € 216 M. Em 2010, recebeu, por via das dotações previstas na lei, € 223,5 M, atingindo, a 31 de Dezembro, € 9.637,9 M, o equivalente a 5,6% do PIB português³.

Quadro 26 – Estrutura da carteira

(em milhares de euros)

Descrição	2009	2010	Peso	Δ10/09
Dívida pública nacional ^(a)	4.756.260	4.690.721	48,7%	(1,4%)
Dívida pública estrangeira ^{(a)(b)}	2.187.933	2.028.558	21,0%	(7,3%)
Dívida privada(a)	382.853	179.110	1,9%	(53,2%)
Acções ^(b)	1.611.590	2.239.807	23,2%	39,0%
Fundos de Investimento Mistos	0	0	0,0%	-
Imobiliário	216.832	212.473	2,2%	(2,0%)
Reserva Estratégica	213.606	209.425	2,2%	(2,0%)
Liquidez	37.010	76.638	0,8%	107,1%
Provisões e Impostos a Receber	575	1.217	0,0%	111,6%
Total	9.406.659	9.637.949	100	2,5%

(a) Inclui juros corridos.

(b) Inclui futuros e valias potenciais de *forwards* afectas à cobertura de posições.

Fonte: IGFCSS.

O Quadro 26 mostra a composição do FEFSS por classes de activos no final de 2009 e 2010. O valor em dívida pública nacional representa em 2010 48,7% da carteira, diminuindo 1,4% para € 4.690,7 M

¹ Cotações disponíveis em www.euronext.com.

² Cfr. “*Pension Market in Focus*”, OCDE, Julho de 2011.

³ Considerando o valor de € 172.798,6 M para o PIB a preços correntes (Contas Nacionais Trimestrais, INE).



(€ 4.641,2 M em OT e € 49,6 M em dívida garantida mas não emitida pelas administrações públicas), valor que está 8,7% abaixo do seu valor de reembolso na data de maturidade¹. O valor em dívida pública estrangeira diminuiu 7,3%, para € 2.028,5 M (21,0% da carteira) e na dívida privada a quebra foi de 53,2% para € 179,1 M². No total, a classe de activos de Rendimento Fixo (dívida) baixou o seu peso na carteira de 77,9% em 2009 para 71,6% em 2010.

Em 2010, a classe de activos de Rendimento Variável (acções) representava 23,2% do FEFSS, bem acima dos 17,1% verificados no final de 2009, um aumento de 39,0% (€ 628,2 M), distribuída pela Europa (mais 30,7%, para € 667,1 M), pelos EUA (mais 44,2%, para € 1.309,0 M) e pelo Japão (mais 39,0%, para € 263,7 M). 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 perdido 11,9% do seu valor em 2009, desvalorizou em 2010 mais 2,0%, para € 212,5 M (2,2% do FEFSS). Destes, € 22,7 M respeitam a imóveis³ e o restante a unidades de participação em Fundos de Investimento Imobiliário (FII), onde mantém compromissos de reforço de € 5,3 M.

Na Reserva Estratégica⁴ não foram efectuadas operações em 2010, sendo constituída por € 169,8 M da *Portugal Telecom*, € 12,1 M da *Zon-Multimédia*, € 21,2 M da *Finpro*, € 7,0 M da *Transurban Group* e por (-) € 652,0 m num contrato *forward* para cobertura do risco cambial da *Transurban*, cotada em Dólares Australianos (AUD). O conjunto das participações desvalorizou 2,0% face a 2009, equivalendo a 2,2% do FEFSS.

O montante em Liquidez⁵ mais do que duplicou face ao final de 2009, fixando-se em € 76,6 M, o que corresponde a 0,8% da carteira.

14.3.3.2. 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. Podem fazer parte do FEFSS activos com origem na UE ou na OCDE.

¹ Para efeito de análise dos limites regulamentares somam-se ainda os CEDIC (€ 403,9 M) e os BT (€ 30,0 M).

² Note-se que existem activos que integrando nesta abordagem a componente de dívida pública estrangeira, são, para efeitos de limites regulamentares, considerados em dívida privada.

³ Edifício do *Taguspark* (reavaliado em € 14,5 M, menos € 1,9 M) e Hospital de Cascais (€ 8,2 M).

⁴ A Reserva Estratégica visa 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 uma expectativa de rendibilidade superior.

⁵ Inclui depósitos à ordem, fundos de tesouraria, depósitos a prazo, CEDIC, bilhetes do tesouro, subtraindo-se o valor dos Futuros e as valias potenciais de *forwards*.

Quadro 27 – Cumprimento dos limites regulamentares em 31/12/2010

(em milhares de euros)

Descrição	Valor	Peso	Limites Regulamentares
Dívida Garantida pelo Estado Português ⁽¹⁾	5.124.614	53,2%	Mínimo de 50%
Dívida Privada	813.144	8,4%	Máximo de 40% e rating mínimo de BBB-/Baa3
Ações	2.252.994	23,4%	Máximo de 25%
Fundos de Investimento Mistos	4.885	0,1%	Máximo de 10%
Imobiliário	212.473	2,2%	Máximo de 10%
Reserva Estratégica	209.425	2,2%	Máximo de 5%
Exposição a Moeda Estrangeira	1.373.959	14,3%	Máximo de 15% de exposição, não coberta, a moeda estrangeira com curso legal em países da UE ou da OCDE
Derivados (valor nocional)	(295.798)	(3,1%)	Máximo de 100% (em módulo)

(1) Inclui € 403,9 M em CEDIC e € 30 M em BT.

Fonte: IGFCSS.

No final de 2010, a composição da carteira do fundo respeitava os limites regulamentares (Quadro 27). O montante aplicado em Dívida Pública Portuguesa (ou outra garantida pelo Estado Português) superava em 3,2 p.p. o limite mínimo; os títulos de Dívida Privada representavam 8,4% da carteira (podendo atingir os 40%), as Ações (ou activos de idêntica natureza) atingiam 23,4%, aquém do máximo de 25%; o valor aplicado em imobiliário (2,2%) não chegava a ¼ do limite máximo, a Reserva Estratégica ficava-se por 2,2% do total, menos de metade do tamanho permitido e em Fundos de Investimento Mistos, cujo tecto é de 10% da carteira, o investimento era reduzido¹.

Já o valor dos activos denominados em moeda estrangeira não cobertos por euros representava 14,3% da carteira, aproximando-se do limite máximo de 15% e o valor nocional dos Futuros (em módulo) representava 3,1% 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. No que respeita à diversificação da carteira² e excluindo os produtos indexados, diversificados por natureza, as maiores posições directas estão em títulos que fazem parte da Reserva Estratégica (10,01% da *Finpro*, 2,31% da *Portugal Telecom* e 1,21% da *Zon-Multimédia*), sendo também estes os títulos com maior peso no FEFSS (*Portugal Telecom* 1,76% e *Finpro* 0,22%).

14.3.3.3. Evolução da rendibilidade e risco

No Gráfico 6 apresenta-se a evolução da taxa de rendibilidade do FEFSS³ entre 2000 e 2010. Em 2000, a taxa de rendibilidade nominal do FEFSS foi de 3,8%, descendo para um mínimo relativo de 2,1% em 2002, período de queda nos mercados de ações (que andavam em torno de 10% da carteira do fundo). 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% e, em 2007, para 4,1%. Em 2008, a magnitude da quebra das cotações de ações, a que agora se encontrava mais exposto (19% do fundo estava em activos de rendimento variável), 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 de 6,3%, mas em 2010, a

¹ Os € 4,9 M respeitam ao investimento no *FEI New Energy Fund (NEF)*, anteriormente considerado em Liquidez e para o qual existem compromissos assumidos de € 7,0 M.

² O Regulamento refere 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.

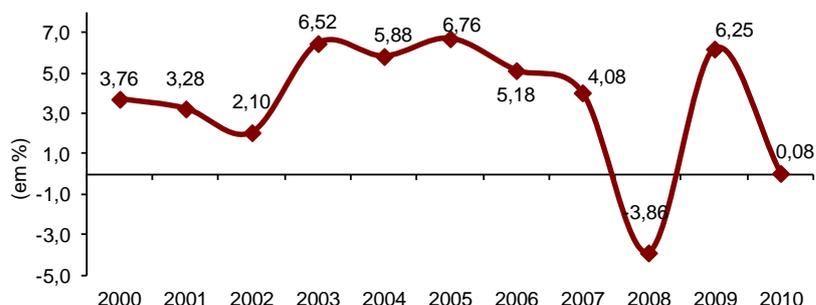
³ Apurada pelo método *TWRR (Time Weighted Rate of Return)*, numa base diária e por classes de activos.



Luís
Dr.
Thomaz
A

crise em torno das dívidas soberanas afectou substancialmente a rendibilidade, que se ficou pelos 0,08%, o segundo pior desempenho desde a constituição do Fundo.

Gráfico 6 – Rendibilidade do FEFSS

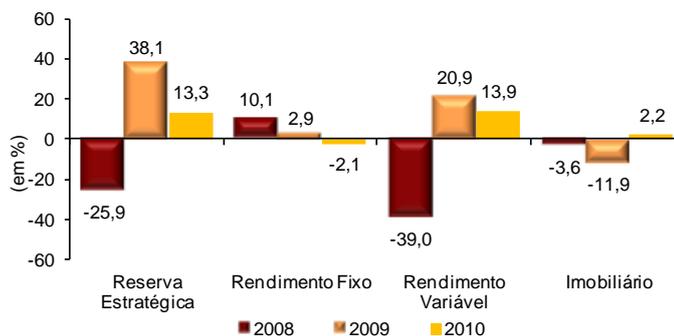


Fonte: Relatório e Contas 2010, IGFCSS.

Desde a sua constituição, o FEFSS apresenta uma rendibilidade média anual de 3,94%¹. O desempenho mais recente tem sido mais ténue, com a média dos últimos 10 anos a cair para 3,42%, a dos últimos 5 anos para 2,2% e a dos últimos 3 anos a ser de apenas 0,93%.

O Gráfico 7 mostra o contributo de cada classe de activos para a rendibilidade do FEFSS, de 2008 a 2010². Tal como em 2009, em 2010, foram as classes de activos com títulos de rendimento variável cotados a alimentar a taxa de rendibilidade. A classe de “Rendimento Variável”, que inclui acções, índices de acções e instrumentos financeiros derivados sobre acções, apresentou uma taxa de rendibilidade de 13,9% (15,8% nos investimentos nos EUA, 15,4% nos do Japão e 7,1% nos da Europa) e a classe “Reserva Estratégica” registou uma taxa de rendibilidade de 13,3%, pois, embora o seu valor em bolsa até tenha diminuído, beneficiou de rendimentos provenientes da *Portugal Telecom* (superiores a € 32 M) e também da *Zon Multimédia* e da *Transurban Group*.

Gráfico 7 – Rendibilidade das classes de activos do FEFSS



Fonte: Relatório e Contas 2010, IGFCSS.

¹ TIR. O FEFSS esteve sujeito a retenção na fonte de IRC sobre o rendimento de capitais até 31/12/2000.

² A taxa de rendibilidade da Liquidez não é apresentada, 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.

Os activos de Rendimento Fixo apresentaram uma rendibilidade negativa (-2,1%), penalizados pelo comportamento da dívida pública nacional, que registou um valor negativo de 7,6%, envolvida com outros países periféricos na crise da dívida soberana que levou o país a pedir ajuda financeira às instituições internacionais. A rendibilidade da componente de Imobiliário, que havia sido negativa em 2008 (-3,6%) e 2009 (-11,9%), apresentou, em 2010, um valor positivo de 2,2%.

Em 2010, o risco em torno da dívida soberana pressionou a volatilidade do FEFSS (medida pelo desvio padrão anualizado das taxas de rendibilidade diárias), levando-a para 7,4%, acima do risco registado em 2008 (5,8%), ano de pico de volatilidade no mercado de acções. A volatilidade da dívida pública portuguesa medida pelo índice *EFFAS* Portugal atingiu 13,7%, condicionando o desempenho do FEFSS, que, regulamentarmente, está obrigado a deter pelo menos 50% da sua carteira em dívida pública nacional.

14.3.3.4. Valor acrescentado à carteira do FEFSS

O Quadro 28 apresenta a decomposição do valor acrescentado à carteira do Fundo em 2009 e 2010. Em 2010, as transferências de € 223,5 M em “*Dotações*” para o FEFSS¹ representam uma quebra de 56,7% face a 2009. Ainda assim, representam 96,6% dos € 231,3 M acrescentados à carteira, uma vez que a actividade de gestão dos activos detidos nos vários mercados de destino dos investimentos gerou apenas € 7,8 M², o que compara com os € 551,8 M obtidos em 2009.

Quadro 28 – Desagregação do valor acrescentado à carteira

(em milhares de euros)

Descrição	2009	2010	Δ10/09
1. Entradas de capital (*)	515.996	223.485	(56,7%)
2.1 Rendimentos	427.232	174.473	(59,2%)
2.2. Mercado Monetário Líquido	45.850	83.411	81,9%
2.3 Valias Realizadas (a)+(b)	(277.387)	146.501	152,8)
(a) <i>Mais-valias realizadas</i>	106.125	184.387	73,7%
(b) <i>Menos-valias realizadas</i>	(383.512)	(37.886)	90,1%
2.4 Juro corrido	(5.258)	7.488	242,4%
2.5 Variação das Valias potenciais	361.349	(404.067)	(211,8%)
2. Valor acrescentado pela gestão (2.1 a 2.5)	551.786	7.806	(98,6%)
3. Δ Total (3=1+2)	1.067.782	231.290	(78,3%)

(*) Dotações provenientes do IGFSS e que constituem receita do FEFSS de acordo com o estipulado na LBSS.

Fonte: IGFSS.

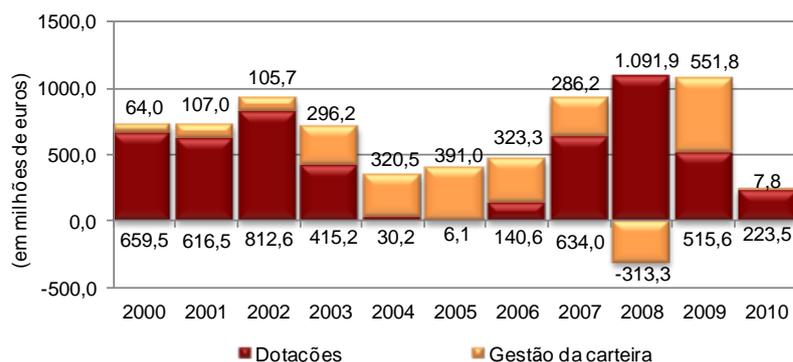
¹ Foram sendo transferidas, mensalmente, verbas provenientes da alienação de imóveis (totalizaram € 23,4 M). Em Dezembro foi transferida uma parte do saldo apurado em 2008 (€ 200,1 M) que, segundo o IGFSS, não foi transferido em 2009 por dificuldades de tesouraria.

² 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.



Este resultado deriva do elevado valor negativo da variação das valias potenciais¹ (€ 404,1 M) que anula quase completamente os ganhos obtidos em rendimentos² (€ 174,5 M), na realização de valias³ (€ 146,5 M), em juros corridos⁴ (€ 7,5 M) e nas operações no mercado monetário líquido⁵ (€ 83,4 M). Refira-se que a valorização a mercado da carteira de dívida pública portuguesa (€ 5.124,6 M) é € 442,5 M inferior ao valor de reembolso dos títulos na data da maturidade.

Gráfico 8 – Variações na carteira desde 2000



Fonte: IGFCSS.

Até 2003 o FEFSS cresceu acima de € 700 M ao ano (Gráfico 8), fruto das transferências financeiras efectuadas pelo SSS provenientes dos saldos excedentários de execução orçamental do sistema previdencial (“Dotações”) e, em menor parte, dos resultados provenientes da gestão de activos. Em 2004 e 2005 as dotações foram praticamente nulas, pelo que o crescimento demonstrado foi suportado no 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 € 1.091,9 M. No entanto, dada a perda de valor gerada pela gestão de activos nesse ano, foi em 2009 que se deu a maior valorização anual, beneficiando das transferências (€ 516,0 M) e da valorização recorde dos activos sob gestão (€ 551,8 M). No período analisado, 2010 é o ano de menor crescimento do FEFSS (em valor). Desde a sua constituição, os rendimentos e valias gerados ascendem a € 2.592,2 M, cerca de 26,9 % do total.

14.3.3.5. Cobertura das despesas previsíveis com pensões

O Quadro 29 apresenta a evolução do valor do FEFSS, das pensões pagas pelo sistema previdencial e do total de pensões pagas pela SS no âmbito dos diversos regimes, no sentido de medir o grau de

¹ 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 gestão.

² 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.

³ Diferenças líquidas entre o preço de venda e o custo de aquisição dos títulos

⁴ Diferença entre o juro corrido dos títulos em carteira na data *n* e o juro corrido dos títulos em carteira na data *n-1*.

⁵ Juros de depósitos à ordem, ajustes diários em contratos de futuros (mais e menos-valias) e despesas/receitas diversas (comissões de gestão do IGFCSS, algumas comissões de intermediários, etc.).

aproximação ao objectivo de dotar o fundo de recursos financeiros que assegurem a cobertura das despesas previsíveis com pensões por um período mínimo de dois anos.

Quadro 29 – Rádios de cobertura das pensões pelo FEFSS

(em milhares de euros)

	2008	2009	2010	Δ10/09
FEFSS	8.338.817	9.406.659	9.637.949	2,5%
Pensões do sistema previdencial	9.470.911	9.987.739	10.374.688	3,9%
Total das pensões	12.818.152	13.464.650	14.011.913	4,1%
FEFSS/Pensões sistema previdencial	88,0%	94,2%	92,9%	
FEFSS/Total das pensões	65,1%	69,9%	68,8%	

Fonte: CSS; Relatório e Contas do IGFCSS.

Após um aumento em 2009, constata-se que em 2010 o grau de cobertura das pensões pelo FEFSS diminuiu para 92,9% (considerando apenas as pensões do sistema previdencial) e 68,8% (considerando o total das pensões). Os € 9.637,9 M acumulados no fim do ano dariam para suportar 11,1 meses de pensões do sistema previdencial e 8,3 meses das pensões totais, realidade distante da referida meta de 24 meses. Ao contrário do que havia acontecido nos anos anteriores, o crescimento do FEFSS (2,5%) fez-se a um ritmo inferior ao verificado nas despesas com pensões (4,1% no total e 3,9% no sistema previdencial), apesar do crescimento destas ter desacelerado.

14.3.4. Análise da gestão do Fundo

Em 2010, o FEFSS recebeu mais € 223,5 M para investir, mantendo-se, no essencial, as limitações de recursos humanos¹ e de natureza técnica², objecto de desenvolvimento no Relatório de Auditoria n.º 29/2010³. A gestão táctica restringiu-se a títulos de dívida pública, acções e câmbios, na área do Euro, no Reino Unido, EUA e Japão, e não conseguiu superar o desempenho do *benchmark* interno (Quadro 30).

Quadro 30 – Resultados da gestão do Fundo

Variáveis	2008	2009	2010
Diferencial face ao custo da Dívida Pública Portuguesa (média 5 anos)	(0,73%)	(0,36%)	n.d.
Retorno nominal médio anual do último triénio	1,43%	2,18%	0,93%
<i>Excess return anual para o benchmark interno</i>	0,18%	(0,02%)	(0,06%)
Rendibilidade	(3,86%)	6,25%	0,08%
Volatilidade anualizada	5,83%	4,24%	7,44%
Custos de gestão, transacção e custódia em % do Montante Médio sob Gestão	0,059%	0,062%	0,054%

Fonte: Relatório e Contas do IGFCSS.

O triénio 2008/2010 apresenta um menor retorno médio anual (0,93%) que o de 2007/2009, uma vez que a gestão dos activos em 2010 acrescentou muito menos valor à carteira que em 2007. A taxa de rendibilidade obtida em 2010 (0,08%), pouco mais garante que a manutenção do valor nominal dos activos, sendo certo que existe desvalorização em termos reais (a taxa de inflação foi de 1,4%). Este

¹ O IGFCSS assumiu não dispor de recursos para gerir classes como Imobiliário, Dívida Privada ou *Small Caps*.

² Por exemplo, no que concerne ao serviço de custódia de títulos e risco de contraparte.

³ Disponível em www.tcontas.pt.



desempenho é marcado pelo impacto da desvalorização, no mercado, da parcela de dívida pública portuguesa detida pelo FEFSS, que, de acordo com o Regulamento de Gestão, não pode ser inferior a 50% da carteira.

Também o aumento da volatilidade anualizada da carteira (para 7,44%) se deveu essencialmente ao comportamento do mercado da dívida pública, com os investidores a assumirem um risco crescente na detenção de títulos dos países periféricos da Zona Euro cuja sustentabilidade das contas públicas foi sendo colocada em causa.

Os custos imputados ao FEFSS superaram os € 5,1 M, sendo € 2,4 M de custos de funcionamento da estrutura orgânica (dos quais € 1,4 M em despesas com pessoal) e quase € 2,8 M 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 diminuíram face ao ano anterior (de 0,062% para 0,054%), por efeito da redução dos custos de funcionamento e dos serviços bancários.

No final do ano, a alocação de activos apresentava um sensível reforço da componente de rendimento variável (acções) em detrimento dos activos de rendimento fixo (dívida), embora o fundo tenha efectuado aquisições substanciais de dívida pública portuguesa, nomeadamente para respeitar o limite regulamentar num contexto em que esta perde valor de mercado.

O FEFSS era o 13.º maior fundo público de reserva de entre os países da OCDE e o 9.º quando medido em percentagem do PIB (*"Pension Market in Focus"*, OCDE, 2011). Está entre os que mais pioraram o desempenho, passando de uma rendibilidade (em termos reais) de 7,1% em 2009, para (-) 1,3% em 2010, ficando nos últimos lugares quando considerada a média do último triénio (rendibilidade nominal de 0,7% e real de -0,3%). Os custos de gestão dos fundos apresentados variam substancialmente, desde 0,002% na Bélgica a 0,48% na Nova Zelândia, pelo que o FEFSS (0,054%) se apresenta entre os mais moderados.

14.4. Caixa Geral de Aposentações (CGA)

A CGA, criada em 1929, é a entidade responsável pela gestão do regime de segurança social¹ dos funcionários públicos que, vinculados a qualquer título, exerçam funções na administração central, regional e local² e tenham sido admitidos até 31 de Dezembro de 2005³. Encontram-se ainda abrangidos por este regime os professores do ensino particular e cooperativo e os trabalhadores de algumas empresas públicas e sociedades anónimas de capitais públicos⁴.

¹ Pensões de aposentação, de reforma (forças armadas e GNR), de sobrevivência e de outras de natureza especial (pensões de preço de sangue e pensões por serviços excepcionais e relevantes prestados à Pátria).

² Assim, os subscritores desta entidade são os funcionários e agentes, civis e militares, da Administração Pública Central, Local e Regional, os magistrados, os eleitos locais e deputados (por opção).

³ Os trabalhadores da administração pública admitidos após aquela data passaram, obrigatoriamente, a ser inscritos no RGSS, de acordo com a Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro e, complementarmente, com o Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de Março.

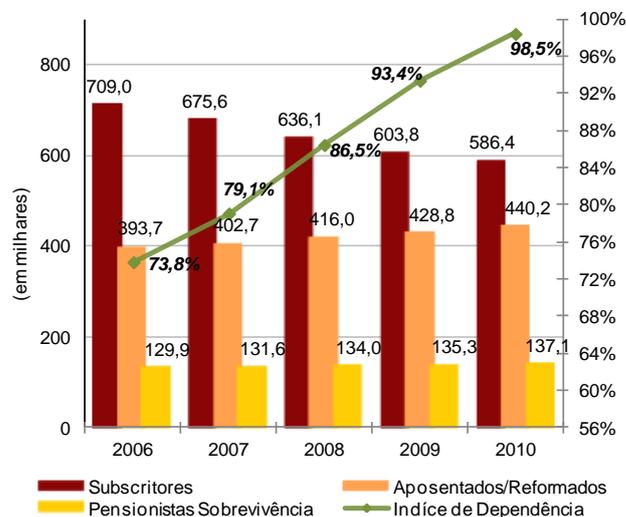
⁴ Desde 1996 foram integrados na CGA os fundos de pensões das seguintes empresas, ficando esta entidade responsável pelos encargos com as respectivas pensões de aposentação, tendo, para o efeito, sido constituídas reservas especiais: BNU, 1996; DRAGAPOR, 1998; RDP I, 1999; INDEP, 2002; CTT, 2003; RDP II, 2003; INCM, 2004; ANA, 2004; NAV, 2004; CGD, 2004 (apenas relativo ao tempo de serviço prestado, por trabalhadores, entre 1 de Janeiro de 1992 e 31 de Dezembro de 2000). Por outro lado, no âmbito do processo de integração do pessoal da Administração Pública de Macau nos quadros da República, a CGA ficou responsável pelo pagamento das pensões, cuja reserva foi constituída em 1997, com as verbas então recebidas do Território de Macau.

14.4.1. Caracterização da população alvo: aposentados e subscritores da CGA

O número total de aposentados da CGA¹ atingiu, no final de 2010, 440.194 indivíduos (mais 11.442 que em 2009), valor que consubstancia um crescimento de 2,7% face ao período homólogo anterior. Entre 2006 e 2010 o número de aposentados evidenciou um crescimento na ordem dos 11,8%. Considerando a distribuição etária dos aposentados da CGA, a maior incidência encontrava-se na faixa que se situa entre os 50 e os 79 anos (85,8% em 2010), no âmbito da qual o escalão etário dos 60 aos 69 anos foi o mais representativo (49,1% dos indivíduos). A média de idades à data da aposentação foi de 60,1 anos que compara com os 59,2 anos para o ano de 2006. Já a média de idades à data do óbito evoluiu de 76,1 anos em 2006 para 77,8 anos em 2010, elevando a duração média das pensões de 15,5 anos em 2006 para 17,3 em 2010, indicador que compara com o tempo médio de serviço relevante para efeitos de atribuição da pensão que passou de 30,6 anos em 2006 para 29,9 em 2010. Assim, parece poder concluir-se que os factores inibidores de passagem à situação de aposentação que vêm sendo implementados nos últimos anos têm produzido um reduzido efeito no universo em análise, designadamente no que concerne ao prolongamento da vida activa.

Quanto aos subscritores, o seu número total foi de 586.391 indivíduos, menos 2,9% que no período homólogo anterior e menos 17,3% que em 2006 (menos 122.606 indivíduos). As perdas mais expressivas ocorreram nos escalões etários mais baixos (com idade inferior a 30 anos), observação que é consistente com a política estabelecida de as novas admissões de trabalhadores já não se encontrarem abrangidas por este regime de pensões.

Gráfico 9 – Subscritores, aposentados, pensionistas e índice de dependência



Fonte: CGA.

A evolução do índice de dependência dos aposentados e pensionistas face aos subscritores, entre 2006 e 2010, é de um aumento gradual de 73,8% em 2006, para 98,5% em 2010, o que perfaz uma subida de 24,7 p.p., com este indicador a crescer mais acentuadamente entre 2007 e 2010. Esta tendência

¹ No período de referência, a CGA foi ainda responsável pelo pagamento de pensões de sobrevivência a 137.133 beneficiários (pensionistas), modalidade que, embora tenha vindo a evidenciar um ritmo crescente, em 2010 representou apenas cerca de 9,5% da despesa com pensões.



Luc
Dr.
Therese
A

resulta do aumento gradual do número de aposentados e pensionistas¹, face ao decréscimo continuado do número de subscritores, circunstância que decorre quer dos efeitos da aplicação de recentes medidas de natureza política, designadamente as que determinam a obrigatoriedade, a partir de 1 de Janeiro de 2006, de inscrição de todos os novos trabalhadores da Administração Pública no RGSS², quer de fenómenos de natureza demográfica, designadamente, do aumento da esperança de vida após a passagem à condição de aposentado. Sublinhe-se, por último, que apesar de o actual quadro legal ter vindo, gradualmente, a impor medidas de contenção à passagem à situação de aposentados dos actuais subscritores da CGA ainda no activo, designadamente através da alteração da idade legal de passagem à aposentação e da introdução de parâmetros de penalização por antecipação, pode constatar-se que o número de aposentados novos no período em análise tem vindo a manter-se relativamente estável face ao total, embora a partir de 2008 se constate algum abrandamento (7,6%, 7,4% e 6,9%, em 2008, 2009 e 2010, respectivamente)³.

14.4.2. Fontes de financiamento da CGA

Em 2010, as receitas efectivas da CGA totalizaram € 10.171,2 M, mais 27,7% que em igual período homólogo, pressionadas pelo aumento das comparticipações de entidades (43,9%), da transferência do OE, destinada ao financiamento do défice da CGA (7,9%) e pela integração dos fundos da PT, determinada pelo Decreto-Lei n.º 140-B/2010, de 30 de Dezembro (€ 1.882,1 M). No seu conjunto, estas receitas representaram 75,5% da receita efectiva.

¹ Nos últimos cinco anos o número de novos pensionistas (aposentados/reformados – a grande maioria –, pensionistas de sobrevivência e de preço de sangue e outras) cifrou-se em 153.599 indivíduos (mais 33.066 em 2006, 27.025 em 2007, 31.634 em 2008, 31.526 em 2009 e 30.348 em 2010).

² Cfr. artigo 2.º da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, conjugado com as normas constantes do Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de Março.

³ Segundo o relatório e contas de 2010, das novas pensões atribuídas neste ano, 41,3% foram antecipadas, não obstante o agravamento da taxa de penalização, que em média foi de 13,8% em 2009 e de 14% em 2010.

Quadro 31 – Fontes de financiamento

(em milhares de euros)

Fontes de Financiamento	Valor absoluto			Variação relativa		Peso relativo 2010
	2008	2009	2010	2008/09	2009/10	
Quotizações	2.298.320	2.853.871	3.453.777	24,2%	21,0%	32,6%
<i>Quotas</i>	1.433.211	1.429.216	1.404.196	(0,3%)	(1,8%)	13,3%
<i>Comparticipação de Entidades</i>	865.109	1.424.655	2.049.581	64,7%	43,9%	19,4%
Dotação do Orçamento de Estado	3.628.545	3.712.663	4.012.709	2,3%	8,1%	37,9%
<i>Subsídio do Estado</i>	3.396.097	3.473.944	3.749.925	2,3%	7,9%	35,4%
<i>Responsabilidade Estado Pag. Pensões</i>	232.448	238.719	251.735	2,7%	5,5%	2,4%
<i>Ex-combatentes</i>	0	0	11.050		100,0%	0,1%
IVA consignado à CGA	530.868	506.912	0	(4,5%)	(100,0%)	0,0%
Entregas para Pagamento de Pensões e Outras Prestações	673.212	704.598	721.623	4,7%	2,4%	6,8%
Outras Receitas	30.925	22.684	19.217	(26,6%)	(15,3%)	0,2%
Transferência DL n.º 240-D/2004 (INCM)	8.948	31.437	0	251,3%	(100,0%)	0,0%
Transferência DL n.º 246/2003 (CTT)		81	13	100%	(84,4%)	0,0%
Transferência DL n.º 140-B/2010 (PT/MARCONI)			1.882.113	-	(100;0%)	17,8%
Rendimento de títulos	76.815	130.861	81.735	70,4%	(37,5%)	0,8%
Aplicações Financeiras	327.219	340.339	330.580	4,0%	(2,9%)	3,1%
Empréstimos bancários	97.009	192.188	74.822	98,1%	(61,1%)	0,7%
Saldo Transitado da gerência anterior	173.348	22.294	4.796	(87,1%)	(78,5%)	0,0%
Total da receita	7.845.208	8.517.928	10.581.386	8,6%	24,2%	100%
Total da receita efectiva	7.247.633	7.963.107	10.171.187	9,9%	27,7%	

Fonte: Caixa Geral de Aposentações.

Em detalhe, merecem referência as receitas provenientes de quotizações, cujo crescimento se deve exclusivamente à alteração do modelo de financiamento da CGA, com a obrigatoriedade de as entidades, independentemente da sua natureza, passarem a contribuir para a CGA a uma taxa de 15% sobre o valor das remunerações sujeitas a quotização (€ 2.049,6 M em 2010 que compara com € 1.424,7 M em 2009 e configura um crescimento de 43,9%), passando as dotações do Orçamento de Estado apenas a comportar a verba necessária ao financiamento do défice do sistema de pensões público (€ 3.749,9 M em 2010 que compara com € 3.473,9 M em 2009 o que corresponde a um crescimento de 7,9%). A evolução desta receita acomoda também o efeito da cessação das receitas provenientes do IVA¹. Em termos comparativos, em 2008 e 2009 foram transferidas, a par das Contribuições do Estado, receitas de IVA consignado, sendo que em 2010 tais receitas já não existiam. Comparados os valores totais das duas mencionadas receitas de 2009 com o valor da Contribuição do Estado de 2010 verifica-se que a evolução no seu conjunto é negativa em 5,8%. A evolução da receita proveniente da Contribuição do Estado está dependente do nível de receita obtida por via das Quotizações, uma vez que a mesma se destina a colmatar o défice anual da CGA, evolução que tenderá a agravar-se no futuro, como consequência do sistema fechado da Caixa desde 2006.

Note-se, por último, que a CGA contraiu, em 2010, um empréstimo no montante de € 74,82 M, o qual foi precedido de parecer do IGCP.

¹ Durante os anos de 2006 a 2009, a CGA beneficiou de 1% da receita do IVA resultante do aumento da taxa normal (de 19% para 21%), receita que se manteve, apesar da sua redução (de 21% para 20%) ocorrida no 2.º semestre de 2008 (cfr. Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, e Lei n.º 26-A/2008, de 27 de Junho). No horizonte comparável, 2008 a 2010, apenas os anos de 2008 e 2009 beneficiaram desta receita.



Quadro 32 – Reservas correspondentes a Fundos de pensões

(em milhares de euros)

Fundo		Reserva Constituída	Reserva em		Reserva em 31-12-2010 em % Reserva Constituída
			01-01-2010	31-12-2010	
Empresa*	Ano de Constituição	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(1)
BNU	1996	254.252	51.824	28.214	11,1%
DRAGAPOR**	1998	7.681	6.827	6.037	78,6%
RDP I	1999	28.431	16.235	13.576	47,7%
MACAU	1997	115.163	44.261	28.038	24,3%
INDEP	2002	26.003	10.757	7.912	30,4%
CTT	2003	807.697	159.520	16.902	2,1%
RDP II	2003	47.240	43.673	38.247	81,0%
INCM***	2004	137.799	124.720	108.391	78,7%
ANA***	2004	173.616	147.097	128.056	73,8%
NAV***	2004	235.708	215.588	190.347	80,8%
CGD***	2004	2.504.415	2.228.576	1.973.095	78,8%
Total		4.338.008	3.049.078	2.538.814	58,5%

* Com excepção de "Macau", constituída com as verbas recebidas pela CGA do Território de Macau, no âmbito do processo de integração de pessoal da Administração Pública de Macau nos quadros da República.

** O despacho autorizador do Secretário de Estado do orçamento é de 15 de Junho de 1999.

*** Valor reportado a 31 de Dezembro de 2004, cuja constituição foi autorizada por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Orçamento, em 7 de Julho de 2005.

Fonte: CGA.

Os fundos de pensões das empresas de capitais públicos, transferidos para a CGA no final de 2010 representavam apenas 58,5% das suas reservas iniciais, evidenciando assim uma acentuada erosão (€ 510,3 M em 2010¹, valor que compara com € 198,2 M em 2009). Além destes, através do Decreto-Lei n.º 140-B/2010, de 30 de Dezembro, foram transferidas para a CGA as responsabilidades com as pensões de aposentação, subsídio por morte e reembolso de despesas de funeral dos trabalhadores e pensionistas da PT Comunicações, SA, oriundos dos Correios e Telecomunicações de Portugal, EP que tivessem sido admitidos até 14 de Maio de 1992 e, bem assim, dos encargos com pensões regulamentares de invalidez e velhice, complemento por cônjuge a cargo, complemento por dependência, subsídio por morte, reembolso de despesas de funeral e pensão de sobrevivência dos trabalhadores oriundos da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, SA, admitidos até 31 de Janeiro de 1998. Por contrapartida da assunção destes encargos, procedeu-se à transferência, para o Estado, do património dos seguintes fundos: fundo de pensões do pessoal da Portugal Telecom, SA, fundo de pensões regulamentares da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, SA e, na parte respeitante à eventualidade da sobrevivência, Fundo de Pensões Marconi². Da análise dos elementos financeiros disponibilizados pela CGA, verifica-se que foram transferidos, em 2010, € 1.882,1 M, ficando em dívida, relevada na conta de terceiros, o montante de € 17,4 M. De acordo com o relatório do fiscal

¹ Para tal contribuiu a diferença entre a constituição e anulação de provisões para fazer face a menos valias potenciais de investimentos financeiros (mais € 255,6 M), o que torna evidente que a sustentabilidade destes fundos depende da evolução das suas responsabilidades mas também da capacidade em gerar valor na aplicação dos seus recursos.

² Segundo o preâmbulo do DL n.º 140-B/2010, "Adicionalmente, no que diz respeito às responsabilidades passadas não provisionadas nos referidos fundos, o financiamento da CGA é assegurado através dos valores correspondentes à sua cobertura. Estes valores foram definidos de acordo com um estudo elaborado pela CGA e outro estudo elaborado por actuário independente indicado para o efeito, baseados em pressupostos actuariais consistentes com as recomendações do Tribunal de Contas e com as melhores práticas em operações semelhantes, que garantiram estar garantidos todos os interesses financeiros do Estado".

único da CGA, este valor corresponde à compensação devida, nos termos do n.º 9 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 140-B/2010, dado que o valor dos activos financeiros transferidos era inferior ao valor fixado pelo mesmo diploma legal. Ainda sobre esta matéria, e de acordo com o relatório e contas de 2010, os valores transferidos integraram os resultados líquidos da CGA apurados no final do exercício de 2010. Em face disso e considerando que o Decreto-Lei n.º 140-B/2010 determinou que estas verbas iriam ficar afectas à cobertura das responsabilidades transferidas, a proposta de aplicação dos mencionados resultados líquidos do exercício inclui a criação de dois fundos: reserva especial PT e reserva especial Marconi, nos valores de € 2.418 M e € 385 M, *“(...) as quais serão criadas para, conjuntamente com os rendimentos gerados pela sua aplicação em títulos de dívida pública e os proveitos previstos no mencionado diploma, suportar os encargos futuros com as pensões de pessoal da PT, transferidos para a responsabilidade da CGA”*.

A propósito desta matéria, já o Tribunal de Contas, no relatório de auditoria às transferências para a CGA dos fundos de pensões¹, se pronunciou, sublinhando que o efeito positivo imediato que se sentiria nas finanças públicas do país com as transferências de fundos de pensões das empresas de capitais públicos para a CGA, daria lugar, no futuro, a um resultado negativo, que se sentiria, por um longo período de tempo, uma vez que as *“(...) receitas não serão suficientes para suportar o valor das despesas (...)”*, acrescentando o mesmo documento que *“de acordo com as previsões efectuadas, estima-se que a partir de 2033 deixarão de existir contribuições e quotizações, muito embora haja activos que apenas estarão reformados em 2038 (estão neste caso os activos da CGD) e que as despesas com pensões, relativamente às responsabilidades transferidas, apenas terminem em 2071.”*².

14.4.3. Aplicação de recursos

As despesas da CGA apresentaram, ao longo do triénio, uma evolução crescente, sendo que, a despesa total evidenciou um crescimento mais acentuado de 2009 para 2010 do que no período homólogo anterior e a despesa efectiva um crescimento mais acentuado de 2008 para 2009, o qual abranda no período subsequente.

¹ Relatório n.º 40/2005 – Auditoria Orientada às Transferências para a Caixa Geral de Aposentações das Responsabilidades com Pensões do Pessoal dos CTT, RDP, CGD, ANA, NAV Portugal e INCM, disponível em www.tcontas.pt.

² Cfr. pág. 6 do referido Relatório.



Luc
Dr. Theodor
H

Quadro 33 – Aplicação de recursos

(em milhares de euros)

Aplicação de Recursos	Valor absoluto			Variação relativa		Peso relativo 2010
	2008	2009	2010	2008/09	2009/10	
Pensões	7.571.710	8.071.491	8.405.716	6,6%	4,1%	79,4%
Aposentação	6.853.912	7.304.700	7.608.854	6,6%	4,2%	71,9%
Sobrevivência	717.798	766.792	796.862	6,8%	3,9%	7,5%
Outras Prestações	45.577	50.550	49.380	10,9%	(2,3%)	0,5%
Outras Despesas	32.242	37.226	33.013	15,5%	(11,3%)	0,3%
Encargos Financeiros	1.549	1.214	5.423	(21,7%)	346,8%	0,1%
Transferências Instituições Comunitárias	2.193	673	200	(69,3%)	(70,3%)	0,0%
Aplicações Financeiras	94.929	158.592	1.819.832	67,1%	1.047,5%	17,2%
Amortizações empréstimos bancários	97.009	192.188	74.822	98,1%	(61,1%)	0,7%
Saldo da Gerência	0	5.994	193.000	0,0%	3.120,1%	1,8%
Total das aplicações	7.845.208	8.517.928	10.581.386	8,6%	24,2%	100%
Total da despesa	7.845.208	8.511.935	10.388.386	8,5%	22,0%	
Total da despesa efectiva	7.653.271	8.161.155	8.493.732	6,6%	4,1%	

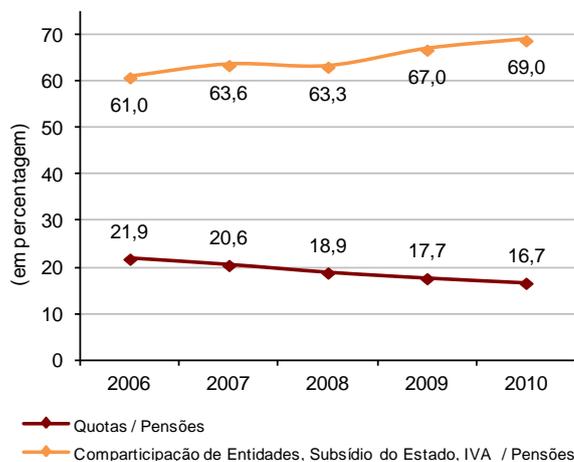
Fonte: CGA.

Merecem destaque os recursos aplicados na satisfação das despesas com Pensões, que representaram, em 2010, cerca de 99% da despesa efectiva, com a maior fatia a ser canalizada para o pagamento de pensões de aposentação, as quais apresentaram no período de referência uma tendência crescente continuada. Acresce ainda referir que a despesa com pensões tem vindo a ser condicionada pelas alterações legislativas tendentes a efectuar a convergência entre este regime e o RGSS, com a média das pensões atribuídas no período de referência a apresentar, em 2010, valores mais baixos (€ 1.225,83) que os do período homólogo anterior (€ 1.261,50).

14.4.4. Cobertura das despesas com pensões pelas principais fontes de financiamento

A receita proveniente de quotas dos subscritores cobriu, em 2010, apenas 16,7% da despesa com pensões, indicador que tem vindo a degradar-se desde 2006, ano em que o grau de cobertura foi de 21,9%. A tendência deste indicador é consistentemente decrescente e resulta da natureza de grupo fechado que a CGA adquiriu a partir de 1 de Janeiro de 2006. Desta dinâmica resulta uma comparticipação efectiva do Estado cada vez mais relevante (€ 5.799,5 M em 2010 que compara com € 4.132,9 M em 2006).

Gráfico 10 – Índice de cobertura das despesas com pensões



Fonte: CGA.

Em consequência do atrás referido, o grau de cobertura daquelas despesas através de receitas de Contribuições do Estado, das Comparticipações de Entidades e do IVA consignado à CGA, apesar do ligeiro decréscimo verificado em 2008 face a 2007, tem vindo a registar tendência crescente ao longo do período considerado (2006-2010), evoluindo de 61,0% em 2006, para 69,0% em 2010. O comportamento dos índices de cobertura espelhados no Gráfico 10, resulta, essencialmente, de dois factores: da dinâmica de crescimento manifestada pelas despesas com pensões e da evolução decrescente das receitas provenientes do pagamento de quotas pelos subscritores, decorrente da política em vigor desde 1 de Janeiro de 2006, que determinou a obrigatoriedade de os novos funcionários passarem a integrar o RGSS, neste segmento de protecção social.



Tribunal de Contas

PARTE D

**CONCLUSÕES E
RECOMENDAÇÕES; JUÍZO
SOBRE A CONTA**



Tribunal de Contas

|||
**15. Consolidação das Contas
(Estado e Segurança Social)**
|||



15. CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS

15.1. Conta consolidada da administração central e segurança social

No quadro seguinte apresenta-se a Conta consolidada da administração central e segurança social, incluindo, na administração central, a receita e despesa relativa aos activos financeiros excepto títulos (excluídas essas receitas e despesas obtêm-se os valores do Mapa XXIII – “Conta consolidada da administração central e segurança social”, constante da CGE/2010). Os procedimentos de consolidação adoptados são descritos no ponto seguinte.

Quadro 1 – Conta consolidada da administração central e segurança social

(em milhões de euros)

	Serv. integr	SFA	Admin. central	Seg. social	Conta cons.	Estrutura
1 - RECEITAS CORRENTES	35 447	23 115	42 985	23 829	57 860	92,7
1.1 Impostos directos	13 569	20	13 590	0	13 590	21,8
1.2 Impostos indirectos	18 721	348	19 069	(a) 698	19 766	31,7
1.3 Contribuições para a segurança social, CGA e ADSE	234	4 181	4 415	13 483	17 898	28,7
1.4 Transferências correntes, das quais:	(a) 995	(a) 16 374	1 791	8 938	1 775	2,8
1.4.1 Estado	(a) 0	14 961	0	7 749	0	0,0
1.4.2 Serviços e fundos autónomos	618	(a) 0	0	135	0	0,0
1.4.3 Segurança social	(a) 228	841	1 069	0	0	0,0
1.5 Outras receitas correntes	(a) 1 929	(a) 2 192	4 121	710	4 831	7,7
2 - RECEITAS DE CAPITAL, com activos fin. excepto títulos	1 647	3 650	4 523	28	4 547	7,3
2.1 Transferências de capital, das quais:	(a) 89	(a) 3 315	2 630	4	2 630	4,2
2.1.1 Estado	0	(a) 734	0	4	0	0,0
2.1.2 Serviços e fundos autónomos	(a) 40	(a) 0	0	(a) 0	0	0,0
2.1.3 Segurança social	(a) 0	(a) 0	0	0	0	0,0
2.2 Activos financeiros, excepto títulos	822	239	1 061		1 061	1,7
2.3 Outras receitas de capital	(a) 736	(a) 96	832	(a) 24	856	1,4
3 - Receita, com activos financeiros excepto títulos	37 095	26 765	47 508	23 857	62 408	100,0
4 - DESPESAS CORRENTES	46 559	23 174	54 154	23 071	68 272	89,9
4.1 Despesas com pessoal	11 383	3 097	14 480	338	14 818	19,5
4.2 Aquisição de bens e serviços	1 357	9 043	10 400	121	10 521	13,9
4.3. Juros e outros encargos	4 972	14	4 986	3	4 989	6,6
4.4 Transferências correntes, das quais:	(a) 27 725	(a) 10 332	22 479	(a) 21 845	35 370	46,6
4.4.1 Estado	(a) 0	(a) 618	0	228	0	0,0
4.4.2 Serviços e fundos autónomos	(a) 14 961	(a) 0	0	(a) 841	0	0,0
4.4.3 Segurança social	(a) 7 749	(a) 135	7 884	0	0	0,0
4.5 Subsídios	699	585	1 284	708	1 992	2,6
4.6 Outras despesas correntes	(a) 423	(a) 102	525	(a) 57	582	0,8
5 - DESPESAS DE CAPITAL, com activos fin. excepto títulos	6 180	2 157	7 562	97	7 656	10,1
5.1 Aquisição de bens de capital	1 506	323	1 828	25	1 854	2,4
5.2 Transferências de capital, das quais:	(a) 2 469	(a) 863	2 559	72	2 627	3,5
5.2.1 Estado	(a) 0	40	0	0	0	0,0
5.2.2 Serviços e fundos autónomos	(a) 734	(a) 0	0	0	0	0,0
5.2.3 Segurança social	4	0	4	0	0	0,0
5.3 Activos financeiros, excepto títulos	2 188	899	3 087		3 087	4,1
5.4 Outras despesas de capital	(a) 17	(a) 72	88	0	88	0,1
6 - Despesa, com activos financeiros excepto títulos	52 739	25 330	61 717	23 168	75 928	100,0
7 - Saldo, com activos financeiros excepto títulos	-15 644	1 435	-14 209	689	-13 520	
(em percentagem do PIB)	-9,1%	0,8%	-8,2%	0,4%	-7,8%	

(a) Valores que sofreram reclassificação ou ajustamento no processo de consolidação, conforme se evidencia no quadro seguinte.

Fonte: Conta Geral do Estado de 2010, SIGO – Sistema de informação para a gestão orçamental e Direcção-Geral do Orçamento.

A receita consolidada da administração central e segurança social atingiu os € 62.408 M, concentrada nos *impostos indirectos* (31,7% do total, ascendendo a € 19.766 M, dos quais € 18.721 M cobrados pelos serviços integrados), nas *contribuições para a segurança social, CGA e ADSE* (28,7%, no montante de € 17.898 M, dos quais € 13.483 M arrecadados pela segurança social e € 4.175 pela Caixa Geral de Aposentações) e nos *impostos directos* (21,8%, atingindo os € 13.590 M, dos quais € 13.569 M cobrados pelos serviços integrados).

A despesa consolidada totalizou € 75.928 M, apresentando maior peso as *transferências correntes* (46,6% do total, ascendendo a € 35.370 M, dos quais € 20.776 M pagos pela segurança social e € 8.455 M pela Caixa Geral de Aposentações), as *despesas com pessoal* (19,5%, totalizando € 14.818 M, dos quais € 11.383 pagos pelos serviços integrados) e a *aquisição de bens e serviços* (€ 13,9%, atingindo os € 10.521 M, dos quais € 4.517 M pagos pela Administração Central do Sistema de Saúde em aquisição de *serviços de saúde*).

O défice da administração central e da segurança social (saldo global apurado na óptica da contabilidade pública incluindo, na administração central, os *activos financeiros* excepto *títulos*) atingiu € 13.520 M (7,8% do PIB). Este resultado explica-se pelo saldo negativo dos serviços integrados, € -15.644 M, apresentando os serviços e fundos autónomos e a segurança social saldos positivos de € 1.435 M e € 689 M, respectivamente.

15.2. Procedimentos de consolidação na CGE/2010

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 unidades¹, entendendo-se por transferências os fluxos monetários que não implicam, por parte da unidade recebedora, qualquer contraprestação directa para com o organismo dador.

Além desses fluxos, o actual classificador das receitas e das despesas públicas permite também a consolidação dos fluxos de *juros, activos financeiros e passivos financeiros*, igualmente desagregados por subsector institucional (Estado, SFA, segurança social, e outros sectores), quer na receita, quer na despesa² que, porém, não é feita.

A CGE/2010 integra o Mapa XXIII – “Conta consolidada da administração central e segurança social” e o relatório da Conta reproduz esse quadro, fazendo referência às fontes de informação e principais ajustamentos efectuados.

Note-se que, para uma correcta consolidação é indispensável que, dentro de cada subsector e entre subsectores, os fluxos sejam registados na receita e na despesa das unidades intervenientes por iguais montantes e de acordo com idênticas classificações económicas. Quando tal não acontece, a DGO estabeleceu como regra reclassificar o montante não consolidado em *outras receitas correntes* ou de

¹ A consolidação efectua-se de forma faseada, eliminando-se primeiro as *transferências* entre os serviços de cada subsector, por exemplo a “conta consolidada dos serviços e fundos autónomos” exclui as *transferências* entre os mesmos.

² Situação particular verifica-se relativamente a *subsídios* (desagregados por subsector institucional apenas na despesa e não existindo, em 2010, essa distinção na receita, onde se integram nas *transferências correntes e de capital*) 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. No caso dos *subsídios*, o Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de Março (decreto de execução orçamental), introduziu este agregado no classificador da receita.



Luc
Dr. Theodor
H

capital (se os valores indicados na receita forem superiores aos registados na despesa) ou em *outras despesas correntes* ou *de capital* (caso os valores registados na despesa sejam superiores).

No quadro seguinte esquematizam-se os ajustamentos e reclassificações efectuados em cada subsector, comparativamente aos mapas de receita e despesa não consolidados.

Quadro 2 – Ajustamentos efectuados no âmbito da Conta consolidada da administração central e segurança social

(em milhões de euros)

	Transferências correntes			Transferências de capital		
	Serviços integrados	SFA	Segurança Social	Serviços integrados	SFA	Segurança Social
Os serviços integrados registaram como receita proveniente de	14,7	617,7	228,3	(a) 0,1	(b) 42,5	2,2
Os subsectores registaram como transferências pagas aos serviços integrados	15,0	652,2	228,2	0,1	40,2	0,0
Diferença (valor não consolidado)	0,3	34,5	0,1	0,0	2,2	2,2
A diferença foi reclassificada em	<i>Outras despesas correntes dos serviços integrados</i>	<i>Outras despesas correntes dos SFA</i>	<i>Outras receitas correntes dos serviços integrados</i>	<i>Outras despesas de capital dos serviços integrados</i>	<i>Outras receitas de capital dos serviços integrados</i>	<i>Outras receitas de capital dos serviços integrados</i>
Os SFA registaram como receita proveniente de	14 960,6	4 512,3	840,9	(c) 734,1	43,5	1,6
Os subsectores registaram como transferências pagas aos SFA	14 966,5	4 489,2	887,0	(c) 733,7	94,6	0,0
Diferença (valor não consolidado)	5,9	23,1	46,1	0,4	51,1	1,6
A diferença foi reclassificada em	<i>Outras despesas correntes dos serviços integrados</i>	<i>Outras receitas correntes dos SFA</i>	<i>Outras despesas correntes da segurança social</i>	<i>Outras receitas de capital dos SFA</i>	<i>Outras despesas de capital dos SFA</i>	<i>Outras receitas de capital dos SFA</i>
A segurança social registou como receita proveniente de	(d) 7 749,5	(e) 135,0		4,0	0,2	
Os subsectores registaram como transferências pagas à segurança social	7 759,5	137,1		4,0	0,0	
Diferença (valor não consolidado)	10,0	2,1			0,2	
A diferença foi reclassificada em	<i>Outras despesas correntes dos serviços integrados</i>	<i>Outras despesas correntes dos SFA</i>		-	<i>Outras receitas de capital da segurança social</i>	

(a) Por lapso, a DGO não incluiu € 0,8 M relativos a receita corrente dos serviços integrados, proveniente do Estado – participação comunitária em projectos co-financiados, que considerou como receita proveniente de SFA.

(b) Inclui os € 0,8 M mencionados em (a).

(c) Foram excluídas as verbas transferidas dos serviços integrados para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (€ 2.230,8 M).

(d) A Segurança Social havia registado como transferências correntes dos serviços integrados o montante de € 8.580,0 M, que incluía o "IVA social" (€ 697,8 M), reclassificado como *impostos indirectos*, e € 133,3 M, provenientes do Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação, reclassificados como receitas provenientes de SFA, por ser este o subsector a que pertence.

(e) Inclui os € 133,3 M mencionados em (d).

Fonte: CGE, Sistema de Informação para a Gestão Orçamental e Direcção-Geral do Orçamento.

Em relação aos procedimentos de anos anteriores, os *subsídios* pagos a administrações públicas mantiveram a mesma classificação (enquanto anteriormente eram reclassificados para *transferências correntes*)¹ e não foram ajustadas as *transferências* recebidas da administração regional e local².

Nas diferenças de consolidação dentro de cada subsector destacam-se os serviços e fundos autónomos, em que ascendem a € 23,1 M nas *transferências correntes* e a € 51,1 M, nas *transferências de capital*, totalizando € 74,2 M. Quanto às diferenças de consolidação entre os subsectores salientam-se as *transferências correntes* dos SFA para serviços integrados (de € 34,5 M) e da segurança social para os SFA (de € 46,1 M). Estes valores revelam deficiências na contabilização dos fluxos financeiros entre os organismos destes subsectores.

O mecanismo de controlo instituído ao nível da administração central, que obriga à identificação do organismo para o qual se transferem as verbas, não foi aplicado por todos os serviços, situação que abrange € 16,6 M nos serviços integrados e € 138,3 M nos SFA³. Por outro lado, este mecanismo não contemplava, do lado da receita, a correspondente identificação do organismo que pagou as verbas transferidas. Este facto impedia o cruzamento rigoroso das transferências pagas e recebidas, impossibilitando a identificação das diferenças de consolidação identificadas no Quadro 2⁴.

A DGO, na sua resposta refere, nomeadamente, que tem dado especial atenção a estas questões e destaca que: “Ao nível da preparação do OE, o Sistema de Orçamento do Estado (SOE) contempla um procedimento informático que vincula os organismos a especificar beneficiários/dadores das transferências no âmbito da Administração Central”.

Quanto à opção de reclassificação das divergências como *outras despesas* ou *outras receitas (correntes ou de capital)*, este procedimento não é consistente com a opção metodológica adoptada para os *subsídios*, de não alterar a natureza da despesa. Tendo essa metodologia em conta seria mais correcta a sua reclassificação como *transferências* para ou provenientes de outros subsectores, evidenciando tratar-se de diferenças de consolidação.

¹ A DGO optou por manter a natureza final da despesa por a conta consolidada ser apresentada na óptica da Contabilidade Pública. A partir de 2011 esta questão deixa de se colocar uma vez que o respectivo decreto de execução orçamental introduziu no classificador económico da receita a classificação *subsídios*, o que permitirá também a sua consolidação.

² Em anos anteriores a receita dos serviços integrados, SFA e segurança social era ajustada para igualar a despesa daqueles subsectores.

³ Estes valores incluem lapsos de identificação de cinco SFA destinatários das verbas, sendo usado o código que lhes é atribuído no orçamento dos serviços integrados (nas transferências de verbas deste subsector) em vez do que lhes corresponde na execução orçamental do subsector dos SFA.

⁴ Essas diferenças poderão vir a ser minimizadas em 2011, uma vez que foi definido que, na receita, seja identificado o organismo pagador.



Tribunal de Contas

|||
**16. Cumprimento das
Recomendações formuladas
em anteriores Pareceres**
|||



16. CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS EM ANTERIORES PARECERES

No Parecer sobre a CGE de 2008, aprovado em Plenário Geral de 16 de Dezembro de 2009, o Tribunal de Contas formulou um conjunto de recomendações, procedendo-se neste ponto à avaliação do seu acolhimento. Para essa avaliação foi tida em conta, para além da informação obtida no decurso de auditorias e de outras acções de controlo realizadas para a elaboração deste Parecer, a informação prestada sobre o assunto pelas respectivas tutelas¹ sobre o acolhimento das recomendações.

Faz-se igualmente o acompanhamento das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2007, não reiteradas no Parecer sobre a CGE de 2008 e não acolhidas ou implementadas em 2009.

16.1. Grau de Acolhimento

No quadro seguinte encontra-se reflectido o grau de acolhimento das 83 recomendações constantes do Parecer sobre a CGE de 2008, das quais 57 dizem respeito à Administração Central e 26 à Segurança Social. Das recomendações formuladas, 4 encontram-se prejudicadas² por aprovação superveniente de norma legal reguladora³. No que respeita ao Parecer sobre a CGE de 2007, das recomendações não reiteradas em 2008, encontram-se por acolher 2.

2008	Em número	Em percentagem
Totalmente acolhidas	17	20,5
Parcialmente acolhidas	43	51,8
Não acolhidas	19	22,9
Prejudicadas	4	4,8
Total	83	100,0

2007- Recomendações não acolhidas	2
--	----------

Conforme se observa, grande parte das recomendações de 2008 (72,3%) foi já acolhida, total (20,5%) ou parcialmente (51,8%), encontrando-se 19 recomendações por acolher, das quais 7 dizem respeito à segurança social. Das recomendações não acolhidas de 2007, uma diz respeito à administração central e outra à segurança social.

¹ Ministros de Estado e das Finanças, da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, do Trabalho e da Solidariedade Social, da Cultura e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, bem como os actuais Ministro da Solidariedade e da Segurança Social e Secretário de Estado do Orçamento.

² Recomendações n.ºs 30 (dívida pública), 64, 66 e 69/2008 (Segurança Social).

³ A alteração ao artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro, operada pela Lei 3-B/2010, de 28 de Abril, veio dar cobertura legal ao procedimento que vinha sendo adoptado na imputação da receita fiscal do IVA apenas ao Subsistema de Protecção Familiar, quando anteriormente, ao tempo em que a recomendação foi formulada, a lei definia que era receita do Subsistema de Solidariedade e de Protecção Familiar (Recomendação 64/2008). A alteração ao artigo 6.º da LEO, que estabelece o princípio da não compensação, acomodou a norma que anualmente vinha sendo introduzida na lei do orçamento do Estado, e que gerou as recomendações n.ºs 30 e 66/2008. De igual forma, a recomendação n.º 69/2008 veio a ser ultrapassada, para o ano de 2011, através da inclusão no Decreto-Lei n.º 29-A/2011 (execução do orçamento para 2011) de norma habilitante das transferências para os Centros de Cultura e Desporto (artigo 58.º).

O quadro abaixo apresenta a avaliação do acolhimento das recomendações formuladas no Parecer de 2008, de acordo com a sua tipologia.

Tipologia	Em número				Em percentagem			
	Totalmente acolhidas	Parcialmente acolhidas	Não acolhidas	Prejudicadas	Totalmente acolhidas	Parcialmente acolhidas	Não acolhidas	Prejudicadas
Legalidade e regularidade	3	8	8	3	17,6	18,6	42,1	75,0
Correcção dos valores apresentados na Conta	6	23	6	1	35,3	53,5	31,6	25,0
Economia, eficiência e eficácia da gestão	6	4	2	0	35,3	9,3	10,5	0,0
Fiabilidade dos sistemas de controlo interno	2	8	2	0	11,8	18,6	10,5	0,0
Outras	0	0	1	0	0,0	0,0	5,3	0,0
Total	17	43	19	4	100,0	100,0	100,0	100,0

Das recomendações acolhidas (17), as tipologias *correção dos valores apresentados na Conta e economia, eficiência e eficácia da gestão* representam 70,6%. As recomendações formuladas no âmbito da *legalidade e regularidade* são as que mais pesam no total das não acolhidas (42,1%).

Verificou-se que 58 recomendações formuladas respeitam à *correção dos valores apresentados na Conta* (36) e à *legalidade e regularidade* (22), das quais 40 foram acolhidas, 14 não foram acolhidas e 4 ficaram prejudicadas.

Seguidamente enunciam-se as recomendações que não foram acolhidas e avaliam-se as justificações apresentadas pelas respectivas tutelas para o seu não acolhimento, encontrando-se a análise ordenada por tipologia conforme definido pelo Tribunal.

16.2. Recomendações não acolhidas pela Assembleia da República

a) Legalidade e regularidade

Fluxos com o sector público empresarial

Recomendação 47 – PCGE/2008

Face a esta omissão reiterada, o Tribunal volta a recomendar à Assembleia da República que zele para que o Governo preste informação sobre a previsão das transferências orçamentais para as empresas públicas, conforme dispõe a Lei de enquadramento orçamental.

O Ministro de Estado e das Finanças referiu que as transferências orçamentais para as empresas públicas constam anualmente do Relatório do OE. A consulta do Relatório da proposta da LOE/2011 não contém quaisquer elementos informativos relativos às transferências para as empresas públicas, pelo que se considera a recomendação como não acolhida.



16.3. Recomendações não acolhidas pela Administração Central

a) Legalidade e regularidade

Processo orçamental

Recomendação 1 – PCGE/2008

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

O Ministro de Estado e das Finanças considerou a recomendação como não acolhida referindo que “A recomendação surge na sequência de operações de carácter muito específico ocorridas em 2008 (constituição das sociedades “Polis” utilizando as verbas pagas pela EDP e atribuição de um subsídio à Fundação Ricardo Espírito Santo Silva, com origem em receita consignada à extinta Direcção-Geral do Património), resultando as mesmas exclusivamente de decisão governamental. Os exemplos apresentados pelo TC enquadram-se nos termos de norma legal que habilita a possibilidade de autorização dos mesmos (Lei do Orçamento e Decreto de Execução Orçamental de 2008 e anos subsequentes) pelo Governo”.

A resposta centra-se nas duas situações que deram origem à recomendação concluindo que se enquadravam em “norma legal que habilita a possibilidade de autorização das mesmas”. Não se pronuncia em abstracto, no sentido apontado pela recomendação. Assim, considera-se a recomendação não acolhida.

Receita

Recomendação 2 – PCGE/2008

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

O Ministro de Estado e das Finanças considerou a recomendação parcialmente acolhida referindo que está a ser desenvolvida uma aplicação de contabilidade para a DGCI e que está agendado um projecto informático da DGAIEC que permitirá cumprir o regime legal de contabilização das receitas.

Como os projectos em causa não foram concretizados até ao final de 2010, o Tribunal considera esta recomendação não acolhida e reiterou-a no Parecer sobre a CGE de 2009¹.

Dívida pública

Recomendação 31 – PCGE/2008

O Tribunal reitera a recomendação efectuada em Pareceres anteriores, no sentido de ser reponderado o conteúdo das normas em causa.

¹ Recomendação n.º 3 – PCGE/2009.

O Ministro de Estado e das Finanças considera a recomendação não acolhida e refere que a comissão de gestão do IGCP está enquadrada na alínea a) do n.º 1 do artigo 25º dos seus estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro.

Fluxos financeiros com a União Europeia

Recomendação 49 – PCGE/2008

Neste contexto o Tribunal continua a recomendar que a Conta Geral do Estado passe a incluir informação sistematizada, por fundo comunitário, relativamente à aplicação e execução orçamental das verbas transferidas no âmbito dos fundos comunitários.

O Ministro das Finanças justificou o acolhimento desta recomendação referindo que a afectação orçamental dos fundos comunitários transferidos pela UE, para efeitos da CGE, cabe ao organismo público beneficiário e que, adicionalmente, o classificador de fontes de financiamento permite evidenciar a despesa por Programa Operacional dos respectivos financiamentos. Embora seja de registar o conjunto de medidas já tomadas pelo Governo para, no seu conjunto, assegurar o objectivo desta recomendação, o mapa 32, relativo à execução orçamental dos serviços e fundos autónomos, ainda não inclui totais sobre a execução das despesas co-financiadas, inviabilizando o seu apuramento global, com base nos mapas da CGE.

b) Correção dos valores apresentados na Conta

Receita

Recomendação 5 – PCGE/2008

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

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

O Ministro de Estado e das Finanças considerou a recomendação parcialmente acolhida mas como não foram tomadas medidas para executar o procedimento recomendado, o Tribunal considera esta recomendação não acolhida e já a reiterou de forma mais abrangente no Parecer sobre a CGE de 2009¹.

¹ Recomendação n.º 10 – PCGE/2009.



Despesa

Recomendação 12 – PCGE/2008

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

O Ministro de Estado e das Finanças, na sua resposta, considerou a recomendação como parcialmente acolhida, referindo que “A definição e abrangência da recolha de informação sobre pagamentos em atraso vai ser alterada ainda em 2011”. Embora seja recolhida a informação, continua a não ser divulgada relativamente a um conjunto de entidades, pelo que se considera a recomendação como não acolhida.

Dívida pública

Recomendação 32 – PCGE/2008

Recomenda-se, mais uma vez, a criação de contas, por tipo de dívida e investidor, de modo a viabilizar o controlo da correcta classificação das receitas de passivos financeiros.

O Ministro de Estado e das Finanças considera a recomendação não acolhida e esclarece que a dívida pública directa do Estado é maioritariamente emitida por sindicato ou leilão. No caso dos sindicatos é possível saber o investidor/tomador inicial. No caso dos leilões, quer de obrigações do Tesouro quer de bilhetes do Tesouro, o tomador é o banco que acede ao sistema de leilões desconhecendo o IGCP o investidor que está eventualmente por detrás da operação de compra. Importa, ainda, mencionar que o controlo da correcta classificação das receitas de passivos financeiros poderá ser exercido através do confronto com o mapa nº 9 - “Movimento relativo ao Produto dos Empréstimos Públicos” que integra a conta de gerência dos Encargos da Dívida Pública.

Património Financeiro

Recomendação 35 – PCGE/2008

Considerando que o serviço se limitou a cumprir o teor da nota explicativa do agrupamento 10 “Passivos financeiros” que consta do anexo III ao Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, impõe-se a alteração de tal nota, a qual poderá ser concretizada por portaria do Ministro responsável pela área das finanças.

O Ministro de Estado e das Finanças considera a recomendação parcialmente acolhida e responde que os ajustamentos ao classificador económico das despesas públicas deverão ser equacionados no âmbito de uma revisão global do diploma, à luz da nova LEO. Uma vez que a Portaria em causa não foi alterada, deve considerar-se como não acolhida.

c) Economia, eficiência e eficácia da gestão

PIDDAC

Recomendação 22 – PCGE/2008

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

O então Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações justificou o não acolhimento desta recomendação em 2010 devido à tardia aprovação do OE para esse ano e à necessidade de serem ouvidas as associações do sector. Relativamente a 2011, ainda segundo a tutela, embora houvesse à partida condições favoráveis para se aprovar o despacho no início do ano, o facto de estarem por liquidar os incentivos relativos a 2010, aliado ao reforço dos mecanismos de controlo orçamental introduzidos, impediu a emissão do referido despacho pelo anterior Governo. Assim, no actual contexto de contenção orçamental, a recomendação pode vir a ficar prejudicada por eventual extinção do objecto.

d) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Receita

Recomendação 9 – PCGE/2007

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

O Tribunal continua a considerar esta recomendação não acolhida porque a aplicação informática recomendada ainda não estava implementada em Maio de 2011, não obstante estar prevista no plano de actividades da Justiça Tributária desde 2010.

Subsídios, créditos e outras formas de apoio

Recomendação 27 – PCGE/2008

A legislação relativa ao regime de crédito bonificado à habitação deveria estabelecer a obrigação de todos os elementos do agregado familiar terem o mesmo domicílio fiscal e, não o tendo, de apresentarem motivo justificado (tipificando a legislação os motivos atendíveis para esta situação).

O Ministro de Estado e das Finanças, na sua resposta, considerou a recomendação como parcialmente acolhida, invocando que “Esta recomendação envolve alterações profundas ao nível da aferição dos requisitos de manutenção do direito ao crédito bonificado, cuja implementação e controlo está a cargo quer da DGCI, quer da DGITA. Mais é de salientar que, também neste caso deverá ser tido em conta que o regime legal em causa apenas se mantém em vigor para os contratos celebrados até 30 de Setembro de 2002, encontrando-se vedada a realização de novas operações”. Uma vez que a situação não se alterou, mantém-se a apreciação sobre esta matéria, considerando-se a recomendação não acolhida.



e) Outras

Fluxos financeiros com o sector público empresarial

Recomendação 48 – PCGE/2008

Face às lacunas dos actuais classificadores que, designadamente, inviabilizam o apuramento da totalidade dos fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector público empresarial, o Tribunal recomenda, de novo, ao Governo que altere o diploma que os aprovou, no sentido de as mesmas serem colmatadas.

O Ministro de Estado e das Finanças respondeu que os ajustamentos pontuais ao classificador económico das despesas públicas deverão ser equacionados no âmbito de uma revisão global do diploma. No âmbito da receita foram introduzidas alterações nesta matéria através do Decreto-Lei de execução orçamental de 2011. Face à alteração da LEO, o classificador será revisto em conformidade. Uma vez que o diploma em causa não foi alterado, considera-se como não acolhida.

16.4. Recomendações não acolhidas pela Segurança Social

Enquadrando as recomendações de acordo com a tipologia definida pelo Tribunal procede-se de seguida à análise das justificações apresentadas pela tutela bem como das razões que levam o Tribunal a não considerar acolhidas 8 recomendações, 7 formuladas no Parecer de 2008 e 1 no de 2007.

a) Legalidade e regularidade

Recomendação 58 – PCGE/2008

O Tribunal reitera a recomendação constante do Parecer anterior no sentido de vir a ser publicado o Decreto-Lei a que se refere o n.º 3 do artigo 27.º da Lei de Enquadramento Orçamental, para que o Orçamento da Segurança Social seja também estruturado por classificação orgânica, de modo a publicitar o valor global do orçamento de cada instituição e a definir legalmente as entidades que integram o perímetro de consolidação.

A ex-Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social informou que “Face às limitações de um governo de gestão, prevê-se que a publicação do normativo a que se refere o n.º 3 do artigo 27.º da LEO venha a ocorrer na próxima legislatura”. No entanto, ainda não foi publicado qualquer normativo sobre a matéria em apreço.

Recomendação 63 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda à Assembleia da República e ao Governo que se harmonizem os diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias actualmente existentes.

O ex-Ministro de Estado e das Finanças informou que “seria desejável o desenvolvimento de esforços no sentido de proceder à integração do orçamento da Segurança Social no Orçamento do Estado, passando a ser produzido um orçamento único (...)”, remetendo, no entanto, a resposta para a tutela face ao actual enquadramento jurídico.

A ex-Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social informou que “Tendo presente as limitações de um governo de gestão, prevê-se que a eventual reformulação do actual enquadramento normativo venha a ocorrer na próxima legislatura”.

Continuando a existir discrepâncias entre a LEO, a Lei de Bases da Segurança Social e o Decreto-Lei que regula o financiamento da segurança social, considera-se a recomendação não acolhida.

Recomendação 68 – PCGE/2008

O Tribunal reitera a recomendação expressa em anteriores Pareceres para que sejam concluídas as diligências necessárias com vista à publicação do diploma que regulamenta o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.

A ex-Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social informou que “Tendo presente as limitações de um governo de gestão, prevê-se que a publicação do normativo venha a ocorrer na próxima legislatura”. No entanto, não foi publicado qualquer normativo sobre a matéria em apreço.

Recomendação n.º 54-PCGE/2007

O Tribunal recomenda à Assembleia da República e ao Governo que se compatibilizem as disposições legais que estabelecem as regras de elaboração do orçamento, de financiamento e de classificação económica das receitas e das despesas públicas no sentido de simplificar e dotar de maior transparência todo o processo orçamental e respectiva execução.

A ex-Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social informou que “Tendo presente as limitações de um governo de gestão, prevê-se que a eventual reformulação do actual enquadramento normativo venha a ocorrer na próxima legislatura”.

O ex-Ministro de Estado e das Finanças referiu que “(...) seria desejável o desenvolvimento de esforços no sentido de se proceder à integração do Orçamento da Segurança Social no Orçamento do Estado, passando a ser produzido um único orçamento, procedimento que, por si só, iria assegurar a uniformização da disciplina orçamental e a sua sujeição aos mesmos órgãos de controlo e auditoria. Todavia, não é este o ordenamento jurídico actual, pelo que, o Orçamento da Segurança Social e o Orçamento do Estado são elaborados por diferentes Tutelas Políticas que assumem as respectivas responsabilidades”. Acrescentando que “Daqui decorre que, o cumprimento das recomendações formuladas pelo TC no que concerne ao Orçamento da Segurança Social deve ser aferido junto da respectiva tutela”.

b) Correção de valores apresentados na Conta Geral do Estado

Recomendação 79 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que a relevação contabilística das mais e menos valias apuradas, no âmbito da gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, se efectue nos termos expressos no respectivo Normativo de Valorimetria e se divulguem no anexo às demonstrações financeiras as necessárias informações complementares.

A ex-Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social informou que o acolhimento da recomendação se encontra em estudo. Deste modo, a recomendação ainda não foi acolhida.



c) Economia, eficiência e eficácia da gestão

Recomendação 83 – PCGE/2008

- a) *Assegure que as decisões de investimento relativas à “Reserva estratégica” do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social sejam sempre fundamentadas e publicitadas e que o desempenho desses investimentos seja objecto de efectivo acompanhamento e controlo.*
- b) *Defina e publicite orientações sobre a detenção directa ou indirecta, por parte de entidades públicas de produtos financeiros emitidos por entidades sedeadas em off-shores.*

O Ministro da Solidariedade e da Segurança Social remeteu uma Nota do Conselho Directivo do IGFCSS e o Secretário de Estado do Orçamento remeteu um ofício dirigido ao Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social a solicitar informação sobre as medidas tomadas pelo Ministério da Solidariedade e da Segurança Social para acolhimento da recomendação.

No que respeita à recomendação da alínea a), o Conselho Directivo do IGFCSS informa, na referida Nota, que os investimentos na Transurban e na FINPRO, SCR foram feitos numa lógica de complementaridade às restantes participações do FEFSS e que é efectuado um acompanhamento das participações, acrescentando que deliberou, em Maio de 2011, não realizar quaisquer novos investimentos na Reserva Estratégica, atenta a insuficiência de recursos humanos que possam dedicar-se ao seu estudo.

Considera-se a recomendação não acolhida, porque não foi demonstrada a existência de um documento aprovado pela tutela que defina os procedimentos e regras a cumprir na selecção, acompanhamento e alienação dos investimentos que compõem a Reserva Estratégica. O facto de a realização de novos investimentos naquela componente da carteira se encontrar suspensa não minoriza a importância de tal regulação existir para o futuro, nem elimina a necessidade de estarem fundamentadas (nos termos contidos no documento referido) as decisões que vão sendo tomadas sobre os investimentos já existentes, envolvendo, nomeadamente, a manutenção, a alienação ou o reforço das participações e a avaliação da sua rentabilidade e risco.

Relativamente à recomendação da alínea b) o Conselho Directivo do IGFCSS refere que cumpre as exigências de reporte definidas no Despacho n.º 11595/2008, de 18 de Abril, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado no DR. 2.ª Série de 23 de Abril, salientando que, de acordo com o preâmbulo do mesmo, as aplicações em veículos financeiros emitidos a partir de territórios *off shore* não consubstanciam, por si só, uma irregularidade.

O mencionado despacho, que foi tido em conta na análise efetuada em sede de Parecer sobre a CGE de 2008 (cfr. Pág. XII.260, Volume II), refere que os serviços devem divulgar nos seus relatórios anuais de atividades informação sobre as aplicações financeiras que detenham e tenham sido emitidas a partir de territórios *off shore*, designadamente: o tipo de aplicações detidas, o montante por tipo, o território *off shore*, a data da aquisição e o *rating* atribuído, caso exista. O referido documento visa aumentar a transparência em torno daquelas participações mas não regula as condições em que as mesmas integram as carteiras, facto que justificou a formulação da recomendação em causa, que vai no sentido de estabelecer e publicitar orientações passíveis de regular a detenção, directa ou indirecta, por parte das entidades públicas de produtos financeiros emitidos por entidades sedeadas em *off shore*. Não se trata de recomendar a sua não detenção, mas sim a definição dos moldes em que estes investimentos podem ser detidos (no que concerne, por exemplo, ao peso na carteira, aos critérios de selecção e permanência, aos métodos de cobertura de risco, ao controlo da rentabilidade histórica e da avaliação dos custos de resgate), pelo que se considera a recomendação não acolhida.

d) Fiabilidade do sistema de controlo interno

Recomendação 61 – PCGE/2008

O Tribunal reitera a recomendação constante do Parecer anterior para que seja nomeado o fiscal único nas instituições onde tal ainda não tenha ocorrido, no sentido de reforçar o controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial da globalidade da Segurança Social.

A ex-Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social informou que “Tendo presente as limitações de um governo de gestão, prevê-se que a nomeação do fiscal único nos Institutos onde tal ainda não se verificou, venha a ocorrer na próxima legislatura, mediante despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela”. Contudo, ainda não houve notícia de qualquer nomeação, pelo que se considera a recomendação não acolhida.

Recomendação 62 – PCGE/2008

O Tribunal recomenda que se diligencie no sentido de dotar o módulo de consolidação orçamental das parametrizações necessárias com vista à obtenção de informação consolidada de forma automatizada, assegurando os controlos necessários à monitorização da informação financeira produzida por essa via.

Não obstante a ex-Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social referir que os Institutos com competência na matéria já encetaram diligências com vista à obtenção da informação sobre a execução orçamental consolidada de forma automatizada, os mapas sobre a execução orçamental das receitas e das despesas globais da segurança social e por sistemas e subsistemas continuam a ser elaborados de forma manual.



Tribunal de Contas

|||
**17. Conclusões e
Recomendações**
|||



17. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Com fundamento nos resultados das auditorias e de outras acções de controlo sobre a execução orçamental desenvolvidas com vista à emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 e alicerçadas nas observações antecedentes, formulam-se as seguintes conclusões e recomendações.

Orçamento do Estado (Administração Central)

Alterações orçamentais (cfr. ponto 2)

O OE inicial, aprovado pela Assembleia da República, foi substancialmente alterado ao longo do ano.

Foram autorizadas pelo Governo alterações orçamentais através da abertura de créditos especiais (€ 33.500 M) por contrapartida do aumento da receita de passivos financeiros que, por constituírem receita não efectiva, careciam de autorização da Assembleia da República.

O reforço significativo das dotações para despesas com o pessoal com contrapartida na dotação provisional, que apenas deve ser utilizada para fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, revela suborçamentação da dotação inicial para aquelas despesas, não respeitando o princípio da especificação orçamental (cfr. 2.2.).

Recomendação 1 – PCGE/2010

Reitera-se a recomendação no sentido de que a dotação provisional apenas seja utilizada nos fins previstos no n.º 5 do artigo 8.º da LEO: “despesas não previsíveis e inadiáveis”.

Execução orçamental (cfr. ponto 3)

Receita (cfr. ponto 3.2)

A receita dos SI (€ 37.110 M) aumentou € 2.283 M (6,6%). Todavia, a receita de 2010 ficou 9,2% aquém da verificada em 2008. A receita dos SFA (€ 27.473 M) aumentou € 1.626 M (6,3%) em virtude da transferência de fundos de pensões da Portugal Telecom. A receita da administração central depois de consolidada (€ 47.508 M) representa 74% das receitas dos dois subsectores.

O regime legal de contabilização das receitas, em vigor desde 1 de Janeiro de 2001, continua a não ser plenamente aplicado apesar de consubstanciar a primeira e principal reserva que o Tribunal de Contas tem colocado ao modo como são obtidos os resultados da execução orçamental das receitas.

Recomendação 2 – PCGE/2010

O Tribunal volta a recomendar ao Governo que providencie a concretização dos projectos que permitirão a interligação dos sistemas próprios da DGCI e da DGAIEC ao Sistema de Gestão de Receitas, dado que esta interligação tem constituído a principal limitação ao cumprimento do regime legal de contabilização das receitas do Estado, em vigor desde 1 de Janeiro de 2001.

A participação variável dos municípios no IRS continua sem ser objecto de previsão e execução no âmbito do OE, quer no que se refere à respectiva contabilização como receita orçamental, quer no que respeita à correspondente transferência para os municípios como despesa orçamental.

Recomendação 3 – PCGE/2010

O Tribunal reitera a recomendação no sentido de que a participação variável dos municípios no IRS volte a ser objecto de previsão e execução na esfera do OE, através da contabilização da parte do IRS que lhe dá origem, como receita orçamental, e da sua transferência para os municípios, como despesa orçamental.

As receitas dos SFA são registadas por valores acumulados o que não permite identificar as operações nem a estas associar data-valor e data de registo, elementos essenciais para apreciar a correcção dos procedimentos de contabilização, designadamente quanto à respectiva fiabilidade e tempestividade.

Recomendação 4 – PCGE/2010

O Tribunal recomenda o aperfeiçoamento do sistema de contabilização orçamental dos SFA da administração central, designadamente através da substituição do registo de valores acumulados mensais pelo de operações com data-valor e data de registo.

Constituindo receita geral do Estado 85% dos saldos do exercício de 2009 das entidades reguladoras, detectaram-se casos de subavaliação da receita inscrita na CGE de 2010 no valor de € 237,1 M por incumprimento dos princípios orçamentais da universalidade, da anualidade e da especificação.

Ainda a respeito desta medida de consolidação, a informação da CGE sobre o cumprimento desta norma não é fiável nem integral pois não inclui todos os valores entregues, não explicita os valores a entregar nem os valores em falta e nada informa relativamente aos casos em que não se verificou a entrega de valores em 2010.

Sobre os resultados do combate à fraude e à evasão fiscais, a CGE limita-se a indicar algumas das medidas legislativas adoptadas em 2010, sendo omissa quanto ao acréscimo de receita cobrada.

Acresce que o Relatório sobre a evolução desse combate não discrimina as actividades desenvolvidas nem, como exigido pelo decreto-lei de execução orçamental, os montantes liquidados e cobrados por imposto, bem como não avalia a eficiência dos instrumentos jurídicos dirigidos àquele combate.

Recomendação 5 – PCGE/2010

O Tribunal recomenda a implementação de um sistema de informação sobre o combate à fraude e à evasão fiscais que suporte o Relatório sobre a respectiva evolução e permita a correcta discriminação das receitas provenientes desse combate, em conformidade com a estrutura do Mapa I da CGE.

Despesa (cfr. ponto 3.3)

A despesa dos serviços integrados¹ (€ 53.484 M) e a dos serviços e fundos autónomos² (€ 25.279 M) registaram, face a 2009, um aumento de € 2.884 M e uma redução de € 321 M, respectivamente.

¹ Excepto *passivos financeiros e transferências de capital* para o Fundo de Regularização da Dívida Pública para aquisição de títulos de dívida pública.

² Excepto *activos financeiros em títulos, passivos financeiros e transferências no subsector*.



A CGE continua a não incluir a despesa de todos os serviços integrados e serviços e fundos autónomos, em violação do princípio da universalidade do orçamento.

Recomendação 6 – PCGE/2010

Devem ser envidados esforços para garantir a integralidade da despesa registada na CGE, abrangendo a execução orçamental definitiva de todos os serviços integrados e serviços e fundos autónomos.

A despesa registada na CGE corresponde aos pagamentos deduzidos das reposições abatidas nos pagamentos, podendo diferir, com significado, da despesa segundo o princípio da especialização (acréscimo), por incluir o pagamento de despesas contraídas em anos anteriores e não abranger os encargos assumidos e não pagos, que, no final de 2010, ascendiam a € 1.272 M (cfr. ponto 3.3.3.2.).

Recomendação 7 – PCGE/2010

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

O prazo médio de pagamento ponderado da administração directa e indirecta do Estado no final de 2010 era de 52 dias. A divulgação do prazo médio de pagamento continua a não abranger serviços ligados a órgãos de soberania ou à defesa e segurança nacionais (cfr. ponto 3.3.3.3.).

Recomendação 8 – PCGE/2010

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

A CGE continua a evidenciar como despesa paga transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos, e que transitam para o ano seguinte através da abertura de créditos especiais, sendo contabilizadas na receita como *reposições não abatidas nos pagamentos*. Por isso a despesa de 2010 está sobreavaliada pelo menos em € 54 M.

A transferência de dotações orçamentais do Capítulo 60 – Despesas Excepcionais para contas específicas do Tesouro e a sua utilização no ano seguinte afecta com significado o rigor e a transparência das contas públicas, tendo aumentado a despesa em € 36 M e a receita em € 8 M.

Estas práticas de contabilizar como "pagamentos efectuados" verbas orçamentais não utilizadas violam o princípio da anualidade (cfr. 3.3.3.4.).

Recomendação 9 – PCGE/2010

Para limitar a ocorrência de despesas com transferências injustificadas, o Tribunal reitera a recomendação sobre o estrito cumprimento das disposições sobre o pedido de libertação de créditos que constam dos decretos-lei de execução orçamental, em particular, nos casos de requisição de verbas orçamentais para integração nas dotações do ano seguinte ou a transitar como saldo de gerência, dado afectarem a transparência e o rigor das contas públicas (pela sobrevalorização da despesa orçamental anual) e no défice, com consequências na tesouraria do Estado.

Recomendação 10 – PCGE/2010

O Ministério das Finanças deve dar especial atenção à transferência dos saldos das dotações orçamentais para as contas de operações específicas do Tesouro, que deve ser reduzida ao mínimo indispensável e desde que devidamente justificada por situações excepcionais.

A CGE inclui 9 organismos que apresentam mais de 10% da sua despesa em classificações de natureza residual¹, situações que contrariam o princípio da especificação (cfr. 3.3.3.5.).

Recomendação 11 – PCGE/2010

Deve ser dado cumprimento ao princípio da especificação, utilizando as classificações económicas de carácter residual apenas quando não exista outra classificação adequada à natureza das despesas.

Na estruturação da despesa de 2010, as designações das medidas corresponderam integralmente à classificação funcional, tornando a informação redundante. O actual classificador já não cumpre o objectivo das comparações entre países, uma vez que a ONU publicou, em 2000, as classificações revistas das despesas por objectivo, nomeadamente a classificação das funções das administrações públicas, que foi adoptada no SEC 95 em 2002 (cfr. 3.3.3.5.).

Recomendação 12 – PCGE/2010

Os classificadores de despesa devem ser adequados às necessidades de informação do Estado, pelo que se torna inútil a repetição de informação na designação das medidas e, por isso, se recomenda a actualização da classificação funcional da despesa.

A comparabilidade da despesa ao longo do tempo tem sido afectada, nos últimos anos, essencialmente, por três factores: a alteração do universo dos serviços abrangidos pela Conta, a alteração dos critérios contabilísticos e a utilização de valores provisórios na execução orçamental.

Pelo impacto na redução da despesa da administração central, embora sem efeito significativo no saldo, relevam as operações extra-orçamentais relativas à contribuição de serviço rodoviário (€ 545 M) e à participação variável dos municípios no IRS (€ 390 M). A contribuição do Estado para a CGA, classificada actualmente em *transferências correntes para serviços e fundos autónomos*, altera aparentemente a composição da despesa e não o seu total. Contudo, quando considerada a despesa da administração central consolidada, as *transferências* são eliminadas, pelo que a despesa em 2010 foi reduzida em € 3.750 M (cfr. 3.3.3.6.).

Recomendação 13 – PCGE/2010

Com vista a salvaguardar a consistência da informação orçamental, deverá ser restringido ao mínimo indispensável a alteração do universo dos serviços abrangidos e dos critérios contabilísticos. Sempre que ocorram tais alterações, do relatório da CGE deve constar informação detalhada sobre os seus efeitos, de modo assegurar a comparabilidade ao longo dos anos.

Aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública e Planos Sectoriais na administração central (cfr. caixa 1)

No final de 2010, treze anos após a aprovação do POCP, apenas 40,3% dos serviços (217) o utilizava ou plano sectorial. O calendário de adesão ao POCP, aprovado pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento em 31-05-2011, considerando também os planos sectoriais, prevê que até 2013 o mesmo

¹ Em dois casos essa percentagem atingiu os 100%.



esteja implementado na generalidade dos organismos da administração central, ficando ainda de fora seis serviços.

A não adopção do POCP por um número reduzido de serviços não é impeditiva da elaboração de balanços e demonstrações de resultados, ainda que parcelares.

Recomendação 14 – PCGE/2010

O Tribunal recomenda, além da total implementação do POCP no mais curto espaço de tempo, que a CGE/2013 permita, finalmente, evidenciar a real situação financeira e patrimonial da administração central através da inclusão na CGE dos mapas n.ºs XXX (balanço e demonstração de resultados do subsector dos serviços integrados) e XXXI (balanço e demonstração de resultados do subsector dos serviços e fundos autónomos), previstos na LEO, sem prejuízo de as CGE de 2011 e 2012 poderem já incluir informação dessa natureza, ainda que parcelar ou sectorial.

PIDDAC (cfr. ponto 3.4)

A execução global do PIDDAC, de € 2.197 M, registou um decréscimo de € 1.219 M face a 2009, em grande parte por aquele ter passado a contemplar apenas os investimentos da administração central.

Recomendação 15 – PCGE/2010

O Governo deve diligenciar por forma a assegurar o acompanhamento e o controlo das verbas transferidas do OE para fora do perímetro das administrações públicas e a aplicação efectiva dos dinheiros públicos bem como a percentagem de participação de financiamento do OE em cada um dos projectos de investimento destas entidades assim como das restantes fontes de financiamento.

O PIDDAC inicial contemplou 1.565 projectos e ao longo do ano foram introduzidos mais 132. A taxa média de execução foi de 41,2%. Dos 1.697 projectos, 633 não tiveram execução tendo, no entanto, em grande parte deles sido desencadeadas diversas alterações orçamentais com consequências ao nível do registo e acompanhamento dos indicadores físicos e financeiros, acarretando um processo moroso que não tem consequências na execução efectiva.

Recomendação 16 – PCGE/2010

O PIDDAC deve contemplar apenas os projectos que tenham forte probabilidade de serem executados e que apenas sejam promovidas as alterações orçamentais que visem situações exequíveis.

Continua a registar-se no PIDDAC uma elevada percentagem das despesas correntes, verificando-se um acréscimo de 15,7%, face ao ano anterior.

Recomendação 17 – PCGE/2010

Na previsão e execução do PIDDAC deve dar-se prevalência às despesas de capital, devendo as despesas correntes assumir um papel acessório.

Consolidação da Administração Central (cfr. ponto 3.5)

A conta consolidada da administração central (SI e SFA), incluindo *activos financeiros* excepto *títulos*, apura um saldo negativo (défice) de € -14.209 M, englobando uma receita de € 47.508 M e uma despesa de € 61.717 M.

No período 2006-2010 a receita foi sistematicamente inferior à despesa, agravando-se o défice nos dois últimos anos. Em 2009 verificou-se uma forte quebra da receita. O comportamento tendencial da despesa foi crescente, apesar da quebra significativa das *despesas com pessoal* em 2009 e 2010, que se deveu a alterações de critérios contabilísticos e à saída de serviços da administração central¹ e não à diminuição real de despesa.

Dívida pública (cfr. ponto 4)

Dívida financeira directa (cfr. ponto 4.1.1)

A informação relativa à dívida pública directa que consta da CGE é incompleta e apresenta diversas inconsistências, designadamente por não incluir a dívida pública directa dos SFA no mapa XXIX e as operações de derivados financeiros nos mapas relativos a *stocks* e fluxos associados à dívida pública directa. Por isso, o *stock* da dívida pública directa em 31/12/2010 está subavaliado em € 277,2 M (cfr. ponto 4.1.).

Recomendação 18 – PCGE/2010

O Governo deve diligenciar para que a Conta passe a abranger a dívida pública directa dos SFA no mapa XXIX e as operações de derivados financeiros nos diversos mapas relativos a stocks e fluxos associados à dívida pública directa.

Outros aspectos a rever na CGE prendem-se: com a informação relativa à dívida denominada em moeda estrangeira, que melhoraria em transparência e legibilidade se fosse apresentada na moeda de denominação, acompanhada da indicação das taxas de câmbio usadas na conversão para euros; com a falta de discriminação das despesas relativas aos outros encargos correntes da dívida pública e sua imputação aos empréstimos que lhe estão implícitos; e com a ausência de explicação relativa aos conceitos subjacentes aos valores apresentados nos diferentes mapas, particularmente notória no caso do mapa XXVIII (cfr. ponto 4.1.).

Recomendação 19 – PCGE/2010

O Governo deve promover a adopção de um critério uniforme e consistente para os câmbios utilizados, que a CGE passe a incluir informação discriminada por instrumento de dívida relativa às despesas classificadas como outros encargos correntes da dívida pública e que o modelo da Conta seja reestruturado no sentido de melhorar a comparação entre anos sucessivos e com a informação constante do Mapa XXVI.

Detectaram-se incorrecções e inconsistências na CGE que resultaram de omissões, erros de classificação económica de despesas e de classificação de operações financeiras e que tiveram reflexo na despesa associada à emissão e gestão da dívida pública directa da administração central, daí resultando uma subvalorização da despesa com amortizações em € 4,4 M e uma sobrevalorização da despesa com juros em € 4,4 M (cfr. ponto 4.1.).

Recomendação 20 – PCGE/2010

Em anos futuros, deve o Governo zelar para que seja usado maior rigor na classificação de fluxos e stocks associados à dívida pública directa e na apresentação dos dados que constam da CGE.

¹ Cujas despesas deixaram de ser especificadas por classificação económica e que passaram a beneficiar de *transferências* ou, no caso dos hospitais empresarializados, de *aquisição de serviços de saúde*.



Feitas as devidas correcções apurou-se que:

- ◆ A dívida global directa do Estado (SI e SFA) ascendia em 31/12/2010 a € 152.052,5 M (+€ 19.039,1 M do que em 31/12/2009) e equivalia a 88,0% do PIB;
- ◆ A dívida efectiva na mesma data ascendia a € 136.216,5 M (+€ 14.479,6 M do que em 31/12/2009) e equivalia a 78,8% do PIB;
- ◆ No ano de 2010 foram pagos juros no montante de € 5.280 M e com outros encargos da dívida pública (excluindo € 13,3 M da comissão de gestão do IGCP) foi paga a importância de € 13 M.

Em Julho de 2010 foi criado um novo instrumento de captação de poupanças de particulares, denominado certificados do Tesouro, que permitiu obter um financiamento de € 685,4 M, não tendo ocorrido amortizações ou pagamento de juros. Os efeitos da existência de diferenciais de taxas de juro compensar-se-ão a longo prazo mas, até lá, haverá um diferimento por 5 e 10 anos de significativos encargos com juros (em 2015 serão pagos cerca de € 100 M contra uma média de cerca de € 10 M até lá, e em 2020 cerca de € 118 M contra uma média de cerca de € 28 M entre 2016 e 2019).

Os principais limites fixados pela LOE/2010 e que balizaram a gestão da dívida pública directa foram respeitados. No ano em causa era também relevante o limite fixado na Lei-quadro da dívida pública para o endividamento no período que antecede a entrada em vigor do OE, que foi igualmente observado. Apesar do acréscimo de endividamento líquido global directo dos subsectores dos SI e SFA ter respeitado o limite fixado na lei orçamental, constatou-se que não existe um procedimento de controlo global da utilização do limite autorizado, designadamente por o IGCP não controlar a emissão de dívida pelos SFA (cfr. ponto 4.1.).

Recomendação 21 – PCGE/2010

O Tribunal recomenda a instituição de um procedimento de controlo global da utilização do limite autorizado, sob pena de se incorrer no risco de incumprimento porque cada gestor de dívida desconhece a actuação dos restantes.

Garantias do Estado (cfr. ponto 4.1.2)

O limite para a concessão de garantias pelo Estado, em fluxos líquidos anuais, fixado em € 8.000 M, foi cumprido. A Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho estabeleceu outro limite, de € 22.775 M, para garantias a conceder ao sistema financeiro, ao qual apenas foi imputado o compromisso português - € 11.035,4 M - da participação no Fundo Europeu de Estabilização Financeira.

As garantias do Estado ao BPN, após uma operação de substituição, passaram a totalizar € 3.500 M. Contudo, não obstante a redução do capital garantido em € 500 M, a exposição financeira do garante não diminuiu na sua globalidade, em consequência dos juros mais elevados dos empréstimos obrigacionistas emitidos pelas sociedades veículo.

Em 2010, as responsabilidades assumidas por garantias a financiamentos totalizavam € 24.139 M e as de seguros de crédito e similares € 775 M, representando, face a 2009, um acréscimo de € 1.307 M (6%) e de € 171,4 M (28,4%), respectivamente. As execuções de garantias implicaram pagamentos no montante de € 456,6 M, envolvendo a Casa do Douro, o BPP e responsabilidades decorrentes das Convenções de Lomé e Cotonou.

Recomendação 22 – PCGE/2010

O Tribunal recomenda ao Governo que a dívida à Caixa Geral de Depósitos relativa à execução da garantia prestada à Casa do Douro seja integrada no stock da dívida directa do Estado, passando os subsequentes pagamentos relativos a capital e juros a serem classificados como encargos da dívida pública.

Dívida não financeira (cfr. ponto 4.2)

As dívidas por fornecimento de bens e serviços, no final de 2010 eram superiores em € 347 M às apuradas no ano anterior, ascendendo a € 2.587 M (57,9% vencida e 42,1% vincenda). O maior volume registava-se nas áreas da Saúde (87,2%), Finanças (4,1%) e Justiça (2,5%). Em 31 de Março de 2011 encontravam-se, ainda, por pagar € 1.560 M.

Fluxos financeiros com a União Europeia (cfr. ponto 5)

No que respeita à execução orçamental dos recursos próprios, verificou-se que nem sempre foi observado o princípio do orçamento bruto. Assim, a receita e a despesa orçamental de 2010 referente aos recursos próprios tradicionais encontra-se subavaliada em cerca de € 653,6 m, estando a respeitante aos recursos próprios não tradicionais igualmente subavaliada em € 183,0 m (cfr. ponto 5.2).

Recomendação 23 – PCGE/2010

O Tribunal recomenda que em relação à execução orçamental dos recursos próprios da UE seja respeitado o princípio do orçamento bruto.

A CGE de 2010, a exemplo de anos anteriores, apresenta nos mapas XV, XVI (elementos informativos) e 17, a indicação da fonte de financiamento da despesa, explicitando os fundos comunitários que estão na origem do financiamento, caso intervenham. O mesmo não se verifica no mapa 32, relativo aos serviços e fundos autónomos, impossibilitando o apuramento global da execução orçamental da despesa objecto de financiamento comunitário¹ (cfr. ponto 5.3.1).

Recomendação 24 – PCGE/2010

O Tribunal recomenda que a CGE inclua os dados relativos à execução orçamental da despesa objecto de financiamento comunitário, com a necessária discriminação dos fundos envolvidos, de modo a permitir o apuramento global da participação destes fundos na execução do OE.

À semelhança do referido nos Pareceres anteriores, verifica-se que a CGE de 2010 não evidencia no quadro 114 a totalidade dos recursos oriundos da UE, como resulta da comparação com os dados publicados pela CE. Sendo admissível que uma parte destes fluxos sejam recebidos por entidades exteriores às administrações públicas, a esmagadora maioria é destinada a entidades sujeitas à disciplina orçamental, nomeadamente ao princípio da unidade de tesouraria² e ao dever de informação sobre as verbas directamente recebidas da UE (cfr. ponto 5.3.2).

¹ Contrariando o disposto no artigo 75º, n.º 7, “in fine”, da LEO.

² Artigo 63º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, e artigo 2º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Julho.



Recomendação 25 – PCGE/2010

O Tribunal recomenda que seja cumprido pelas diversas entidades públicas abrangidas, nos termos legais, o princípio da unidade de tesouraria e o dever de informação sobre os recursos financeiros comunitários recebidos directamente da UE.

A falta de inscrição de movimentos financeiros relativos a fundos comunitários no SIGO, mesmo que a título de execução extra-orçamental, conduz à impossibilidade de a contabilidade pública disponibilizar informação fiável sobre a execução dos fundos comunitários (cfr. ponto 5.3.1).

Recomendação 26 – PCGE/2010

O Tribunal recomenda que se adoptem medidas com vista a assegurar o correcto registo de todos os movimentos financeiros no SIGO, de modo a se dispor de informação fiável sobre os fundos comunitários afectos à execução orçamental e extra-orçamental.

A entidade que assegura a coordenação nacional dos Programas Operacionais de Cooperação Territorial Europeia continua a não dispor de informação completa sobre a execução física e financeira destes programas em que Portugal está envolvido e sobre os respectivos fluxos financeiros, só parceladamente conseguindo apurar os montantes efectivamente destinados a beneficiários portugueses. Este apuramento é essencial para que se distingam as verbas que se destinam a outros Estados-Membros, que transitam por Portugal, de acordo com o modelo de gestão transnacional destes programas de cooperação territorial, mas que não devem ser incluídas nos recebimentos de Portugal, para efeitos de balanço dos fluxos financeiros com a UE (cfr. ponto 5.3.2).

Recomendação 27 – PCGE/2010

O Tribunal continua a recomendar que, no âmbito dos Programas Operacionais de Cooperação Territorial, se efectue o apuramento rigoroso dos fundos comunitários efectivamente destinados a investimentos nacionais.

Apesar do conjunto dos Programas Operacionais do QREN financiados pelo FSE e pelo FEDER terem apresentado, em 2010, taxas de execução superiores a 100% (120,2% e 103,6%, respectivamente), estando já a ser recuperados os baixos níveis de execução registados nos anos anteriores, alguns ainda apresentam uma baixa execução. Também a taxa de execução anual do Fundo de Coesão (34,7%), que financia exclusivamente o Programa Operacional Valorização do Território foi baixa, sendo mesmo inferior à de 2009. Face a esta evolução da execução financeira, verifica-se que transitaram para anos subsequentes montantes previstos para 2010, a acrescer aos dos anos anteriores (cfr. ponto 5.3.3.1).

Relativamente aos Programas Operacionais financiados pelo FEADER e pelo FEP, embora também a execução anual da maioria se tenha situado próximo ou mesmo acima dos 100%, o facto de a taxa de execução acumulada ser de 28,1% e de 17,8%, respectivamente, significa que os referidos programas estão a sobrecarregar os exercícios futuros, que terão de atingir resultados que compensem os níveis insuficientes atingidos nos primeiros anos de execução e, eventualmente, a comprometer a utilização integral dos recursos comunitários postos à disposição de Portugal.

No que concerne à perda de recursos comunitários, tendo em conta a expressão financeira dos adiantamentos e ao início dos reembolsos, o PRODOR, o PRORURAL, o PRODORAM e o PROMAR conseguiram apresentar à CE pedidos de reembolso suficientes relativos a despesa paga até 31/12/2010. Apenas o PRRN não conseguiu apresentar pedidos de reembolso em montante suficiente para executar a totalidade da autorização orçamental comunitária para 2008, ficando sujeito a anulação automática cerca de € 419,2 milhares (cfr. ponto 5.3.3.2).

Fluxos com o sector público empresarial (cfr. ponto 6)

Em 2010, os fluxos financeiros entre o OE e o SPE (€ 1.835 M para o SPE e € 1.232 M para o Estado) registaram um saldo global desfavorável ao Estado de € 604 M, substancialmente inferior ao verificado em 2009, € 2.394 M.

O classificador económico, quer do lado das receitas quer do lado das despesas, não distingue as sociedades financeiras públicas das privadas, mas já o faz em relação às sociedades não financeiras, o que lhe retira coerência. Do lado da receita, não individualiza os activos financeiros provenientes do SPE por *sociedades financeiras* e por *sociedades ou quase sociedades não financeiras*. Assim, a informação constante da CGE não permite a identificação dos sectores institucionais envolvidos.

Recomendação 28 – PCGE/2010

Face às lacunas dos actuais classificadores que, designadamente, inviabilizam o apuramento rigoroso da totalidade dos fluxos financeiros entre o OE e o sector público empresarial, o Tribunal recomenda, de novo, ao Governo que altere o diploma que os aprovou, no sentido de as mesmas serem colmatadas.

O Governo, mais uma vez, não incluiu na Proposta de Lei n.º 9/XI (OE/2010), elementos informativos sobre as “transferências orçamentais para as empresas públicas”, contrariando o disposto na LEO, não permitindo avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos.

Recomendação 29 – PCGE/2010

O Tribunal volta a recomendar ao Governo que na proposta de OE preste informação sobre a previsão das transferências orçamentais para as empresas públicas, conforme dispõe a LEO.

Embora tenha ocorrido uma melhoria face a anos anteriores, a CGE não evidencia com rigor os fluxos com o sector público empresarial e continuam a existir incorrecções na classificação dos sectores institucionais.

Recomendação 30 – PCGE/2010

O Governo deve zelar pela correcta classificação orçamental dos fluxos financeiros (receitas e despesas) de e para o sector público empresarial.

Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e Autarquias Locais (cfr. ponto 7)

Os fluxos financeiros orçamentais para as Regiões Autónomas foram de € 690 M (Açores € 367 M e Madeira € 323 M), registando o mapa XVIII da CGE apenas € 625 M (a diferença, € 65 M, respeita a activos financeiros). Acrescem € 86 M processados pela Segurança Social e € 283 M de *operações extra-orçamentais* (Açores € 206 M e Madeira € 77 M).

O OE e a CGE não reflectem de forma fidedigna, completa e agregada os fluxos financeiros destinados às Autarquias Locais. O mapa XIX contém uma limitação de conteúdo - restringe-se às transferências para os municípios relativas à sua participação nos impostos do Estado, no valor de € 2.525 M, quando os fluxos foram de € 3.321 M, acrescentando os provenientes da Segurança Social (€ 18 M) e de operações extra-orçamentais (€ 421 M) - e uma incorrecção sobre os valores apresentados, ao não considerar as retenções e as restituições ocorridas em 2010.



Recomendação 31 – PCGE/2010

O Governo deve providenciar pela inclusão na CGE de informação completa e agregada sobre os fluxos financeiros para as Regiões Autónomas e para as Autarquias Locais, nos termos do artigo 76º, n.º 7, da LEO.

Benefícios fiscais; subsídios e outras formas de apoio (cfr. ponto 8)

Benefícios fiscais (cfr. ponto 8.1)

A despesa fiscal relevada na CGE (€ 1.223 M) aumentou € 56 M (4,8%) face a 2009 e representou 3,8% da receita fiscal. Porém, face às deficiências de apuramento e aos erros de contabilização constatados, o Tribunal mantém reservas sobre essa despesa que está, manifestamente, subavaliada.

O EBF impõe que o processo de quantificação da despesa fiscal abranja todas as exceções ao regime de tributação-regra. Ora, o valor inscrito na CGE não inclui, designadamente, a despesa em IRC relativa ao “reinvestimento dos valores de realização” (€ 83 M) e ao “regime especial de tributação dos grupos de sociedades” (€ 510 M) a qual, representa, por si só, mais do dobro da despesa desse imposto. Acresce que a despesa fiscal em IRC e em ISV apresenta erros de contabilização por desrespeito dos critérios legais de imputação entre continente e regiões autónomas.

Recomendação 32 – PCGE/2010

O Tribunal recomenda o aperfeiçoamento do processo de apuramento da despesa fiscal no sentido de abranger todos os benefícios fiscais e assegurar a sua rigorosa discriminação por modalidade técnica e função.

A caducidade, no final de 2011, de benefícios fiscais torna oportuna a reavaliação dos interesses extrafiscais que determinaram a sua atribuição.

Recomendação 33 – PCGE/2010

O Tribunal reitera as suas recomendações no sentido da reavaliação dos benefícios fiscais, sublinhando a sua especial oportunidade, face à caducidade de benefícios em 2011 e à necessidade de concluir sobre a validade e actualidade dos interesses extrafiscais que determinam a sua atribuição.

Subsídios e outras formas de apoio (cfr. ponto 8.2)

Os apoios financeiros evidenciados na CGE foram de € 4.242 M (7,2% da despesa consolidada da administração central). Os maiores montantes destinaram-se, às instituições sem fins lucrativos (€ 1.151 M, 27,1%), às empresas privadas (€ 1.083 M, 25,5%), às famílias (€ 1.001 M, 23,6%), e às empresas públicas (€ 739 M, 17,4%).

Por força de instruções da DGO, passaram a ser consideradas como *operações extra-orçamentais* as transferências/pagamentos de fundos comunitários *não associados a contrapartida nacional, para entidades fora das Administrações Públicas*, justificando parte da diminuição dos apoios evidenciados na CGE face ao ano anterior, procedimento que não respeita os princípios da universalidade e da especificação consagrados na LEO e afecta, com significado, a comparabilidade com os anos anteriores, quer dos apoios financeiros quer do total da despesa.

Recomendação 34 – PCGE/2010

Sem prejuízo de dever ser ponderado manter o processamento dos fundos provenientes da União Europeia como operações orçamentais, enquanto o mesmo continuar a ser efectuado por operações extra-orçamentais deverá constar do relatório que acompanha a CGE informação detalhada dos montantes das transferências e pagamentos desses fundos. A mesma informação deverá constar das respectivas contas de gerência.

Património do Estado (cfr. ponto 9)

Património financeiro (cfr. ponto 9.1)

O património financeiro dos SI e dos SFA atingiu, no final de 2010, o valor nominal de € 27.734 M, tendo aumentado 11,7% em relação a 2009, devido ao acréscimo nos créditos (€ 1.255 M¹), nas participações sociais (€ 576 M²) e em *Outros activos financeiros* (€ 1.069 M³).

Foram respeitados os limites para a concessão de empréstimos e para a realização de outras operações de crédito activas, fixados na LOE.

A concessão de empréstimos pelo Estado (SI e SFA) e respectivas condições não são, em geral, objecto de publicitação.

Em 2010 o Estado recebeu da PARPÚBLICA € 705,2 M relativos a reprivatizações, mas não foi efectuada a compensação à empresa, em violação do n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro; uma vez que as acções tinham sido transmitidas pelo Estado à empresa em anos anteriores, recebendo o Estado o correspondente valor, deveria ter sido calculado o diferencial entre o valor da transmissão e o da privatização, entregando-se apenas a mais-valia auferida.

Recomendação 35 – PCGE/2010

Quando as acções reprivatizadas tenham sido anteriormente transmitidas onerosamente pelo Estado à PARPÚBLICA, recomenda-se ao Governo que o valor a entregar pela empresa, nos termos dos números 2 e 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro, corresponda à diferença entre a receita obtida pela PARPÚBLICA na reprivatização de acções e o valor da transmissão desses títulos para esta sociedade.

Alguns dos empréstimos de curto prazo concedidos a entidades públicas em 2010, mais não são do que adiantamentos necessários devido aos atrasos no pagamento das indemnizações compensatórias devidas a essas entidades.

Recomendação 36 – PCGE/2010

Deve o Governo providenciar pela agilização dos processos de pagamentos das indemnizações compensatórias, assim se evitando procedimentos desnecessários.

As despesas relacionadas com a participação dos SFA em entidades de natureza não societária de que não resulta qualquer tipo de direito de crédito ou activo, continuam a ser registadas como activos

¹ Destacam-se: a parcela do empréstimo à Grécia (€ 547 M), o crédito sobre o BPP pela execução da garantia prestada (€ 451 M) e os novos empréstimos concedidos pelo IAPMEI (€ 193 M).

² Dos quais € 550 M do aumento do capital social da CGD.

³ Nos SFA, destaca-se o IAPMEI com € 701 M em unidades de participação em fundos de investimento.



Luc
Dr.
Therese
A

financeiros. O Tribunal, em Pareceres anteriores, já considerou tal procedimento incorrecto e sugeriu à DGO a emissão de orientações no sentido da sua correcção, o que ainda não sucedeu.

Na contabilização de CEDIC e de outros títulos de dívida pública pelos serviços e fundos autónomos são seguidas orientações distintas.

Recomendação 37 – PCGE/2010

O Governo, através da DGO, deverá emitir instruções no sentido: i) de que as despesas com entidades não societárias das quais não resulta qualquer tipo de activo ou crédito não sejam classificadas no agrupamento 09 “Activos Financeiros”; e ii) de estabelecer um procedimento uniforme para contabilização de CEDIC e de outros títulos de dívida pública.

O Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo e o Fundo de Garantia de Depósitos, sendo pessoas colectivas de direito públicas dotadas de autonomia administrativa e financeira, não estão incluídos nem no OE, nem na CGE.

Recomendação 38 – PCGE/2010

Deve o Governo diligenciar pela inclusão destes Fundos no OE e na CGE.

Património imobiliário (cfr. ponto 9.2)

A CGE limita-se a indicar os valores das operações realizadas e a referir um conjunto de resultados sobre a execução do Programa de Gestão do Património Imobiliário, informação que se verificou não ser completa nem fiável dadas as inconsistências materiais detectadas, designadamente quanto aos imóveis identificados e às entidades ocupantes.

A circunstância de a LEO prever que a apresentação dos mapas contabilísticos gerais relativos à situação patrimonial só se torne obrigatória quando todos os serviços a que se referem tiverem adoptado o POCP não justifica a falta de informação consolidada e consistente na CGE sobre o inventário do património imobiliário, bem como sobre as correspondentes variações patrimoniais.

As receitas (€ 348 M) e despesas (€ 150 M) relativas às operações imobiliárias inscritas na CGE encontram-se subavaliadas em € 9 M e em € 13 M, respectivamente, devido a erros materiais de contabilização em incumprimento dos princípios orçamentais da universalidade, da anualidade e da especificação. Acresce que 81,7% do valor das alienações de imóveis se refere a vendas à ESTAMO, uma sociedade de capitais exclusivamente públicos. Trata-se de uma informação relevante para a apreciação da CGE que deveria ter sido objecto de uma nota explicativa.

Recomendação 39 – PCGE/2010

O Tribunal recomenda novamente a implementação de um sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos institutos públicos que registe e mantenha não só os dados do inventário geral no final de cada ano mas, também, os dados relativos à totalidade das variações patrimoniais ocorridas em cada ano as quais não se limitam às operações de alienação e de aquisição de imóveis.

O incumprimento de princípios orçamentais detectado na contabilização das receitas provenientes da alienação de imóveis do Estado decorre de a DGTF se limitar a transferir as verbas afectas a outros organismos sem assegurar, como lhe compete, a sua contabilização como receitas do Estado no exercício correspondente.

Recomendação 40 – PCGE/2010

O Tribunal recomenda novamente que a responsabilidade pela contabilização das receitas provenientes da alienação de imóveis do Estado seja integralmente assumida pela DGTF por se afigurar susceptível de contribuir para que cesse o reiterado incumprimento de princípios orçamentais.

Operações de tesouraria (cfr. ponto 10)

Na falta de balanços e demonstrações de resultados, a conta dos fluxos financeiros do Estado assume especial importância visto que deveria comportar a totalidade dos fundos movimentados pelos serviços da administração central fazendo a necessária distinção entre a execução orçamental e a restante movimentação, a relevar como operações extra-orçamentais. Ora, em 2010 voltou a constatar-se a movimentação de fundos fora do Tesouro (por dispensa ou por incumprimento do princípio da unidade de tesouraria) o que retira à conta dos fluxos financeiros apresentada na CGE a utilidade para o controlo que decorreria da existência de uma verdadeira conta dos fluxos financeiros do Estado.

Recomendação 41 – PCGE/2010

O Tribunal recomenda que sejam tomadas as medidas necessárias para assegurar a inclusão na tesouraria do Estado – e a correspondente relevação na contabilidade do Tesouro – da movimentação integral de todas as contas de disponibilidades e aplicações detidas por todos os serviços da administração central distinguindo, de forma inequívoca, as contas dos SI das contas dos SFA e das contas de outras entidades.

Recomendação 42 – PCGE/2010

O Tribunal recomenda que a CGE inclua a conta dos fluxos financeiros do Estado discriminando a execução orçamental dos SI e dos SFA da administração central, distinguindo as respectivas receitas e despesas orçamentais em efectivas e não efectivas e incluindo, ainda, a restante movimentação de fundos desses serviços como operações extra-orçamentais.

Em 2010, os fundos movimentados por SI mas registados em operações específicas do Tesouro continuam a não ser considerados nos sistemas de contabilização orçamental, enquanto os fundos movimentados por SFA são integralmente registados em operações específicas do Tesouro. Em consequência, verbas relevantes não constam da execução orçamental.

Recomendação 43 – PCGE/2010

O Tribunal recomenda que a totalidade dos fluxos financeiros dos serviços da administração central seja relevada nos respectivos sistemas de contabilização orçamental, cumprindo o princípio da universalidade e sujeitando todos os fundos movimentados ao princípio da especificação e ao consequente controlo e responsabilização evitando, por exemplo, a indevida inclusão de receitas ou despesas orçamentais em operações extra-orçamentais.

A centralização de fundos públicos no Tesouro – indicada na CGE como sendo superior a 90% – reporta-se apenas à situação no final do ano e não abrange todos os organismos sujeitos à unidade de tesouraria do Estado, não sendo apurado o valor nem conhecida a situação de todos os fundos fora do Tesouro.

A DGO não considera todos os elementos legalmente exigidos para o controlo do cumprimento da unidade de tesouraria pelos SFA e não procede à circularização dos saldos detidos nas instituições de crédito. Não foram aplicadas as sanções previstas na lei aos organismos considerados em situação de incumprimento e os rendimentos auferidos com depósitos e aplicações financeiras indevidamente fora do Tesouro não foram entregues ao Estado.



Luc
Dr.
Thom
A

Recomendação 44 – PCGE/2010

O Tribunal recomenda o aperfeiçoamento do sistema de informação sobre o cumprimento da unidade de tesouraria do Estado, designadamente com a identificação das situações de dispensa e de incumprimento, com vista a suprir a falta de elementos necessários para um controlo eficaz que assegure a centralização dos fundos no Tesouro, a entrega ao Estado dos rendimentos auferidos indevidamente e a aplicação sistemática das sanções legalmente previstas.

O sistema de informação para a verificação do cumprimento da unidade de tesouraria pelas entidades não financeiras do sector empresarial do Estado apenas começou a ser desenvolvido em 2010 e não garantiu o adequado controlo da aplicação do regime.

Recomendação 45 – PCGE/2010

O Tribunal recomenda que sejam tomadas as medidas necessárias no sentido da implementação de um sistema que assegure o reporte à tutela financeira dos resultados sobre o cumprimento da unidade de tesouraria pelas entidades não financeiras do sector empresarial do Estado que comporte, designadamente, a indicação dos gestores responsáveis por situações de incumprimento.

Não são desenvolvidos procedimentos regulares de controlo e de avaliação do cumprimento do regime da unidade de tesouraria em relação aos SI e às entidades não financeiras do sector empresarial do Estado.

Recomendação 46 – PCGE/2010

O Tribunal recomenda a revisão, sucessivamente adiada, do regime da tesouraria do Estado, em face do carácter incompleto e da falta de estabilidade das normas sobre a unidade de tesouraria.

Segurança Social (cfr. pontos 12, 13 e 14)

Persistem por solucionar algumas situações de enquadramento e de gestão do orçamento da Segurança Social que têm vindo a ser objecto de recomendações em anteriores Pareceres, seguidamente discriminadas:

- ◆ Os diplomas legais que visam a estruturação das despesas da segurança social por classificação orgânica e a regulamentação, o enquadramento e o funcionamento da tesouraria única do sistema de segurança social não foram ainda publicados (cfr. ponto 12.1);

Recomendação 47 – PCGE/2010

O Tribunal reitera a recomendação no sentido de vir a ser publicado o Decreto-Lei a que se refere o n.º 3 do artigo 27.º da LEO, para que o OSS seja também estruturado por classificação orgânica, de modo a publicitar o valor global do orçamento de cada instituição e a definir legalmente as entidades que integram o perímetro de consolidação.

Recomendação 48 – PCGE/2010

O Tribunal reitera a recomendação para que sejam concluídas as diligências necessárias com vista à publicação do diploma que regulamente o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.

- ◆ Registam-se discrepâncias entre os vários diplomas que definem e regulamentam o financiamento da segurança social, designadamente no que respeita ao financiamento da

componente capitalização do sistema previdencial. Continuam ainda por compatibilizar as disposições legais que estabelecem as regras de elaboração do orçamento, no sentido de simplificar e dotar de maior transparência todo o processo orçamental e respectiva execução (cfr. ponto 12.1 e 13.1.2);

Recomendação 49 – PCGE/2010

O Tribunal reitera a recomendação formulada à Assembleia da República e ao Governo para que se harmonizem os diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias actualmente existentes, e se compatibilizem as disposições legais que estabelecem as regras de elaboração do orçamento, no sentido de simplificar e dotar de maior transparência todo o processo orçamental e respectiva execução.

- ◆ Apesar de anteriores recomendações do Tribunal apontarem para a necessidade de nomeação dos fiscais únicos do IGFCSS, do IGFCSS, do ISS e do II, regista-se que os mesmos continuam a não se encontrar nomeados (cfr. ponto 12.1).

Recomendação 50 – PCGE/2010

O Tribunal reitera a recomendação para que seja nomeado o fiscal único nas instituições onde tal ainda não tenha ocorrido, no sentido de reforçar o controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial da globalidade da Segurança Social.

- ◆ A informação contabilística das operações realizadas pelo IGFCSS e pelo FEFSS não se encontra ainda no SIF, nem concluídas as parametrizações necessárias com vista à produção automática dos mapas de execução orçamental consolidados globais, por componentes e por subsistemas (cfr. ponto 13).

Recomendação 51 – PCGE/2010

O Tribunal reitera a recomendação para que se continue a diligenciar no sentido de concluir o processo de integração no SIF da informação contabilística das operações realizadas pelo IGFCSS e pelo FEFSS e que sejam concluídas as parametrizações necessárias com vista à produção automática dos mapas de execução orçamental consolidados globais, por componentes e por subsistemas.

Em 2010, a receita total arrecadada ascendeu a € 32.320,5 M (incluindo € 1.261,1 M integrados de saldos de gerências anteriores), 86,2% do previsto no OSS e mais 2,7% (€ 861,2 M) que em 2009. A despesa total atingiu € 31.093,9 M, o que corresponde a uma taxa de execução de 84,9% e a um aumento de 5,1% (€ 1.516,5 M) face ao ano anterior. As receitas mais relevantes são as contribuições e quotizações (€ 13.483 M) e as transferências correntes (€ 9.636 M), com destaque para as transferências do OE para financiamento da LBSS (€ 7.499 M). As despesas com pensões (€ 14.012 M) e desemprego e apoio ao emprego (€ 2.221 M) são as mais significativas. Foram transferidos para formação profissional € 1.206 M, dos quais € 86 M se destinaram à Administração Regional. Em acção social despenderam-se € 1.676 M, dos quais € 1.394 M para as IPSS e € 11 M para as Autarquias Locais. Mais de um quarto do total da receita constitui receita não efectiva, constituída por saldo integrado de gerências anteriores (€ 1.261,1 M) e activos financeiros do FEFSS (€ 7.202 M). Também cerca de um quarto do total da despesa constitui despesa não efectiva e reporta-se a activos financeiros do mesmo Fundo (€ 7.926 M). A receita efectiva cresceu a um ritmo superior (4,4%) ao da despesa efectiva (4,0%) relativamente ao ano anterior. Na receita destaca-se o crescimento das contribuições (2,7%) e das transferências do OE (7,4%), e na despesa as transferências para as famílias (4,2%) (cfr. ponto 13.2.2.).



Luc
Dr.
Therese
A

A contabilização por classificação económica de cerca de 47,5% das receitas provenientes de contribuições e quotizações ainda foi realizada com recurso a uma tabela de imputação (cfr. ponto 13.2.2.2).

Recomendação 52 – PCGE/2010

O Tribunal reitera a recomendação no sentido de que a contabilização das receitas provenientes de contribuições e quotizações seja efectuada de acordo com a sua origem e não em função de uma tabela de imputação.

O valor transferido pelo OE para financiar receitas cessantes (€ 313 M) não correspondeu integralmente ao devido, face ao disposto no artigo 11.º, n.ºs 3 e 4, do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro (€ 337 M). Todavia, este défice (€ 24 M) foi suprido com o excesso de financiamento do subsistema de protecção familiar, também ele financiado integralmente por receita fiscal consignada e transferências do OE (cfr. ponto 13.2.2.2).

Nas transferências correntes para as famílias estão indevidamente registados como pagos cerca de € 27 M que se referem a prestações sociais devolvidas à segurança social no exercício. O procedimento em causa leva a que anualmente seja incorretamente relevada uma despesa orçamental (cfr. ponto 13.2.2.3).

Recomendação 53 – PCGE/2010

O Tribunal reitera a recomendação para que se concluam os procedimentos necessários de modo a que a despesa orçamental não seja sobrevalorizada com pagamentos que efectivamente não se concretizaram.

O saldo de execução orçamental do ano de 2010 foi negativo, no valor de € 34,5 M. No entanto, adicionado o saldo integrado no ano para aplicação em despesa, o saldo é positivo no montante de € 1.226,6 M. Já o saldo de execução efectiva foi de € 689 M. O saldo de anos anteriores não integrado foi de € 1.306,4 M, o que perfaz um saldo final em 2010 de € 2.533 M. Dos saldos globais acumulados no final de cada ano da componente repartição do sistema previdencial, o “limite máximo das transferências para capitalização” era de € 1.318 M e € 983 M em 2008 e em 2009, respectivamente. Destes saldos, apenas foram transferidos cerca de € 123 M, em 2009, e € 200 M, em 2010. Do saldo final global acumulado de 2010 da componente Repartição o “limite máximo das transferências para capitalização” era de € 1.083 M, não tendo sido transferida qualquer importância durante o ano de 2011. Regista-se, assim, que não foi dado integral cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 91.º da LBSS relativamente à transferência para capitalização dos saldos referentes aos anos de 2008, 2009 e 2010 (cfr. pontos 13.2.2.7 e 13.2.2.2).

Entre 2003 e 2010, o crescimento da receita efectiva superou o da despesa efectiva entre 2006 e 2008 e ligeiramente em 2010. O ritmo de crescimento da despesa e da receita foi superior ao do PIB (excepto em 2007). A taxa de crescimento médio anual da despesa no último quinquénio (5,5%) foi bastante superior à apresentada pelo PIB no mesmo período (2,4%) (cfr. ponto 13.2.2.8).

O activo da segurança social é composto maioritariamente por disponibilidades (€ 11.416 M) e por dívidas de terceiros (€ 7.270 M) que representam, em 2010, cerca de 57,7% e 36,8% do activo bruto, respectivamente. As provisões para cobrança duvidosa (€ 5.438 M) absorvem 74,8% do valor em dívida e o imobilizado encontra-se amortizado em cerca de 49,7% (€ 410 M), reduzindo o activo líquido a cerca de 70,4% (€ 13.930 M) do valor do activo bruto (€ 19.778 M). O segundo membro do balanço é constituído na quase totalidade por fundos próprios (92,4%, cerca de € 12.871 M).

Registam-se, de 2009 para 2010, aumentos no activo líquido (3,4%) e nos fundos próprios (4,5%) e um decréscimo de 8,8% no passivo (cfr. ponto 13.2.3).

O ISS procedeu à anulação do seu activo em € 6,4 M, valor relativo a imóveis indevidamente registados como património próprio, mas que são propriedade da DGTF e da Câmara Municipal de Odivelas, encontrando-se cedidos ao Instituto. A divulgação no anexo à CSS da desvalorização de um imóvel do FEFSS, avaliado em 2010, não se encontra correcta. O mapa do activo bruto produzido pela aplicação informática não reflecte correctamente o valor dos aumentos e das transferências e abates, uma vez que considera as transferências realizadas dentro da mesma conta (por exemplo as provenientes de centros de custo diferentes), o que levou o IGFSS a proceder à sua correcção em sede de consolidação. Registaram-se progressos na área do imobilizado, designadamente ao nível da inventariação e do controlo dos activos. Todavia, ainda permanecem situações que necessitam de ser concluídas e melhoradas, em especial no ISS e no II (cfr. ponto 13.2.3.1.1).

Recomendação 54 – PCGE/2010

O Tribunal reitera a recomendação para que se continue a diligenciar no sentido de recuperar a informação sobre o imobilizado a fim de garantir o controlo e gestão dos bens e o reconhecimento do seu valor contabilístico no Activo do Balanço, colmatando igualmente as deficiências detectadas, designadamente, com o processo de inventariação. O Tribunal recomenda ainda a correcção do Mapa do Activo Bruto produzido pela aplicação informática.

Em termos brutos, as *dívidas de terceiros* de médio e longo prazo ascendem a € 5.739,6 M e as de curto prazo a € 1.530,5 M. Cerca de 83,5% (€ 6.071,5 M) do total destas dívidas estão registadas em *dívidas de cobrança duvidosa*. A evolução no triénio de 2008 a 2010 das *dívidas de terceiros*, em termos brutos, tem sido em crescendo, embora com uma desaceleração da taxa de crescimento em 2010 (9,7%) relativamente ao período homólogo anterior. Diferentemente, em termos líquidos, verifica-se um decréscimo em 2010 face a 2009 de 11,3% (menos € 234 M) (cfr. ponto 13.2.3.1.2).

Desde o início do funcionamento do FGS, em 2001, as dívidas de clientes continuam subvalorizadas no valor correspondente às retenções de IRS realizadas até 2006, dado que só a partir de 2009 estas retenções de imposto passaram a ser entregues à DGCI e, conseqüentemente, a ser objecto de relevação contabilística. A subvalorização é ainda extensível ao valor correspondente às retenções de quotizações para a segurança social realizadas nas prestações atribuídas aos beneficiários (cfr. ponto 13.2.3.1.2, alínea A e ponto 13.2.4.1).

Recomendação 55 – PCGE/2010

O Tribunal reitera a recomendação para que as dívidas ao FGS sejam registadas pelos valores ilíquidos atribuídos aos beneficiários.

As dívidas de contribuintes são as mais relevantes e ascendem, em 2010, a cerca de € 5.451 M. O valor reconhecido como dívidas de cobrança duvidosa é de € 5.051 M, encontrando-se provisionada a quantia de € 4.507 M (89,2%). Em 2010, à semelhança de anos anteriores, mantêm-se reservas quanto ao valor relevado no Balanço sobre estas dívidas, uma vez que não foi possível, em face dos ficheiros discriminados remetidos ao Tribunal para suporte da contabilização dos valores de dívidas prescritas, validar o valor das mesmas que se encontra registado (€ 1.435 M). As divergências devem-se, de acordo com o IGFSS e com o II, ao facto de a extracção de dados para o encerramento da conta ter ocorrido em momento anterior ao da extracção de dados para remessa ao Tribunal, incorporando, assim, informação não integralmente coincidente. Sublinha-se que, em 2008, o Tribunal formulou uma recomendação no sentido da salvaguarda da informação que serve de base aos registos contabilísticos, designadamente para efeitos de registo de dívida prescrita e de constituição de provisões para cobrança duvidosa, recomendação não totalmente acolhida no ano de 2010. Ora, se tal procedimento tivesse



Luc
Dr.
Thom
A

sido seguido, não haveria fundamento para que os ficheiros remetidos contivessem informação diferente da relevada na extracção de dados para efeitos de encerramento da conta. Também não foi possível confirmar a fiabilidade do valor de € 1.201 M de dívida a contribuintes prescrita, uma vez que se trata de créditos constituídos até 2001, mas cujo montante não está espelhado na conta 2001 (apenas reflete cerca de € 106 M) e que o ISS considerou que muitos destes créditos não têm uma origem real, mas sim em erros do sistema e falhas de migração de dados entre sistemas. Acresce que não há garantia de que os valores declarados e cobrados da empresa Doca-Pesca entre 2002 e 2007 se encontrem registados a débito da conta corrente, nem que tenham sido registados os respectivos proveitos, subvalorizando desta forma quer a dívida de contribuintes quer os resultados transitados. O valor relevado na conta de Contribuintes de cobrança duvidosa - Cobrança em atraso do CGFSS-RAA não é fiável, uma vez que releva dívidas que já não existem ou deixaram de ser da sua responsabilidade.

Recomendação 56 – PCGE/2010

O Tribunal volta a recomendar que se proceda à salvaguarda da informação que suporta os registos contabilísticos realizados no âmbito da prescrição de dívidas e da constituição de provisões para cobrança duvidosa, de modo a permitir identificar o contribuinte, o mês e ano de referência a que respeita a dívida e o correspondente valor por tributo, os actos interruptivos e/ou suspensivos do prazo de prescrição de cada dívida por mês e ano de referência e o processo de execução fiscal em que cada dívida se encontra incluída.

O valor divulgado na CGE relativo a “Créditos extintos por prescrição” (€ 234 M) também merece reservas quer pela metodologia adoptada, uma vez que divulga apenas o valor compensado de créditos extintos a favor da segurança social (€ 1.435 M) e de créditos a favor de contribuintes (€ 1.201 M), quer pelas reservas já referidas quanto aos valores considerados prescritos e que concorrem para apuramento daquele valor (cfr. ponto 13.2.3.1.2, alínea B).

As prescrições ocorridas em 2010 foram reconhecidas manualmente ou na sequência de procedimentos informáticos automatizados, constituindo estas a grande maioria (cfr. ponto 13.2.3.1.2, alínea B).

As prescrições manuais, reconhecidas por despacho do Coordenador da Secção de Processo Executivo do IGFSS, são registadas manualmente no SEF, sem qualquer menção ao despacho que as reconhece e sem que o autor do mesmo intervenha na validação ou controlo de tal registo (cfr. ponto 13.2.3.1.2, alínea B).

Recomendação 57 – PCGE/2010

O Tribunal recomenda a criação de mecanismos de controlo na aplicação SEF que permitam a identificação do despacho que reconheceu a prescrição da dívida e a validação do registo manual da prescrição pelo autor do referido despacho.

As prescrições automáticas vêm ocorrendo desde 2007. Contudo, não existem decisões escritas autorizadas dos inerentes procedimentos, nem da contabilização dos valores resultantes daqueles, não sendo, assim, possível identificar os seus autores nem aferir da respectiva competência (cfr. ponto 13.2.3.1.2, alínea B).

As prescrições reconhecidas automaticamente foram-no com base em informação insuficiente. Com efeito, a declaração da prescrição em SEF tem por base a informação transmitida por GC sobre a data de início da contagem do prazo para prescrição, a que se adiciona o prazo legal de 60 meses. Ora, a informação transmitida por GC pode não se revelar verdadeira, porquanto não incorpora menção dos

factos suspensivos ou interruptivos da prescrição ocorridos antes da participação da dívida a SEF, nem deduz ao prazo prescricional os hiatos em que o mesmo foi suspenso, nem reinicia a sua contagem após uma interrupção. Pelo exposto, são susceptíveis de ser indevidamente reconhecidas como prescritas neste tipo de procedimentos dívidas em relação às quais não decorreu integralmente o prazo de prescrição. O procedimento automático decorrido em 2010 encontra-se inquinado por estas fragilidades, o que gera falta de fidedignidade dos valores apurados pelo II como dívida de contribuintes prescrita, inscritos na conta consolidada da segurança social (cfr. ponto 13.2.3.1.2, alínea B).

Recomendação 58 – PCGE/2010

O Tribunal recomenda que os procedimentos automáticos, massivos ou não, de reconhecimento de prescrições sejam objecto de autorização escrita da entidade competente, que igualmente regule os seus aspectos essenciais. Tal decisão deverá tomar em consideração toda a informação relevante, designadamente sobre os dados e as parametrizações das várias aplicações informáticas intervenientes, assegurando, assim, que estão integralmente garantidas todas as condições e funcionalidades para que o resultado dos procedimentos não seja contrário à lei, designadamente por permitir o reconhecimento de prescrições que, efectivamente, não ocorreram. Mais se recomenda que sejam reduzidas a escrito quer a designação dos interlocutores dos vários institutos públicos envolvidos no desenho das soluções técnicas e operativas mais adequadas quer tais soluções.

O Balanço releva dívida de prestações sociais a repor no valor de € 564,5 M, estando 88,1% relevadas em cobrança duvidosa (€ 498,1 M) e representando as respectivas provisões acumuladas 85,6% do seu valor (€ 426,4 M). A informação incluída nos ficheiros de suporte ao cálculo das provisões, disponibilizados ao Tribunal, não identifica, na maioria dos casos, o devedor e nem sempre é possível aferir a antiguidade das dívidas. Todavia, existem casos que se reportam a datas remotas. O ISS, sendo a instituição que detém o maior volume de dívidas, apresenta registos desde 2002, data em que entrou em vigor o actual sistema informático, pelo que se desconhece se existem dívidas com data anterior. Todavia, parte destas dívidas, estarão, eventualmente, prescritas (cfr. ponto 13.2.3.1.2, alínea C).

Recomendação 59 – PCGE/2010

O Tribunal recomenda que os ficheiros que suportam os cálculos para a constituição das provisões para cobrança duvidosa de prestações sociais a repor incluam elementos que permitam identificar o beneficiário, o mês e ano referência a que respeita a dívida e o correspondente valor por tipo de prestação paga.

Na conta “Outros devedores” estão incluídas dívidas no valor de € 729,9 M. Continua ainda aí indevidamente relevada a dívida da Sociedade Mecânica Setubalense, Lda., no valor de € 312,9 m, quando o processo de falência já se encontra concluído. Estão também incluídas dívidas do FSS relativas a processos introduzidos em execução fiscal no período de 1970 a 1987. Tendo em consideração o tempo já decorrido, o valor em dívida poderá ter sido cobrado ou encontrar-se prescrito (cfr. ponto 13.2.3.1.2, alínea D).

Recomendação 60 – PCGE/2010

O Tribunal recomenda que a dívida relevada no Balanço relativa à Sociedade Mecânica Setubalense, Lda. seja regularizada e que se verifique qual a situação das dívidas do FSS devendo proceder-se às respectivas alterações, caso se mostre necessário.

Em “Outros devedores” permanecem ainda por regularizar várias situações que se reportam a um passado remoto, das quais se destacam as dívidas do Ministério da Saúde, da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela, da Direcção Regional do Trabalho e Qualificação



Luc
Dr.
Therese
A

Profissional, dos Açores, e da APPC. Destaca-se também a dívida do Ministério da Agricultura e Pescas, relativa a taxas contributivas dos produtores agrícolas (cfr. ponto 13.2.3.1.2, alínea D).

Recomendação 61 – PCGE/2010

O Tribunal reitera a recomendação para que se agilizem as diligências necessárias com vista à resolução das situações a aguardar decisão, relativas a “outros devedores” à Segurança Social, pendentes há longos anos, quer ao nível dos órgãos de direcção das instituições quer por parte do Governo.

A análise realizada à área das disponibilidades permitiu verificar que continua a existir um elevado número de movimentos por reconciliar no IGFSS e no ISS, alguns desde 2001. A maioria dos movimentos por reconciliar no IGFSS é de 2007 e de 2008 e relacionam-se com a contabilização de receita de contribuições. No ISS os motivos mais frequentes prendem-se com cheques emitidos e ainda não levantados pelos respectivos portadores e movimentos que ainda não foram identificados. Em 2010 este Instituto procedeu ao encerramento de 108 contas bancárias (cfr. ponto 13.2.3.1.3).

Recomendação 62 – PCGE/2010

O Tribunal reitera a recomendação para que sejam concluídos os procedimentos necessários ao tratamento adequado dos movimentos por reconciliar.

O FGS continua a não possuir fundos próprios, contrariamente ao definido na lei (cfr. ponto 13.2.3.2.1).

Recomendação 63 – PCGE/2010

O Tribunal reitera a recomendação para que se assegure que o FGS funcione de acordo com a legislação Comunitária e Nacional que o enquadra, o que implica que seja dotado de fundos próprios, financiado de acordo com o estabelecido na lei e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afectos à prossecução das finalidades que lhes são próprias.

Em 2010, apesar dos constrangimentos, designadamente no apuramento de receita de contribuições desde 2002, foram calculados os saldos a afectar aos fundos especiais. Os valores de receita e de despesa utilizados para um dos fundos em 2009 e 2010 merecem reservas, por se constatar que permanecem imutáveis de um ano para o outro. A situação financeira dos fundos foi comunicada ao Secretário de Estado da Segurança Social, tendo sido referido expressamente que o FETCPCFL deixou de gerar meios financeiros para assegurar a sua gestão desde 2005 e que o FESSPBC mantém a tendência de aumento de prejuízos, com previsão de entrada em falência a médio prazo (cfr. ponto 13.2.3.2.1).

Não estão a ser imputados aos proveitos do exercício os proveitos diferidos (juros vincendos) decorrentes de acordos de regularização de dívida cobrados no exercício, em virtude de um erro de parametrização da aplicação informática, o qual tem impacto ao nível do resultado líquido, por não reconhecimento de tais proveitos (cfr. pontos 13.2.3.2.2 e 13.2.4.3).

Recomendação 64 – PCGE/2010

O Tribunal reitera a recomendação para que sejam instituídos procedimentos adequados à movimentação das contas do razão no âmbito dos acordos prestacionais e se proceda à correcção da parametrização da aplicação informática no que respeita ao reconhecimento de proveitos decorrentes da cobrança de juros no âmbito daqueles acordos.

O IGFSS tem recebido do ex-MAOTDR verbas para financiamento de despesas com subsídios de renda superiores aos montantes despendidos. Não obstante a existência de disposições legais que obrigam à compensação desses montantes no ano seguinte, o IGFSS tem incorporado os excedentes no saldo do subsistema de solidariedade, subsequentemente transferido para o sistema previdencial, incumprindo aquelas disposições (cfr. ponto 13.2.4.1).

Recomendação 65 – PCGE/2010

O Tribunal recomenda que o financiamento do OSS para despesas com subsídio de renda seja efectuado de acordo com as disposições legais aplicáveis.

Os custos com pessoal ascenderam a cerca de € 324 M, observando-se decréscimos em todos os grupos profissionais, com excepção do pessoal dirigente, onde se verifica uma variação positiva de 27,6%, resultante do acréscimo de dirigentes verificado no ISS (34,7%, de 899 para 1.211), por aplicação da Portaria n.º 1460-A/2009, de 31 de Dezembro (cfr. ponto 13.2.4.1).

Os custos e proveitos financeiros gerados no perímetro de consolidação da segurança social são provenientes, na quase totalidade, do FEFSS, gerido pelo IGFCSS. Os resultados financeiros de 2010 reflectiram o impacto da crise económica e dos mercados financeiros, sendo que as perdas em alienações de aplicações de tesouraria aumentaram exponencialmente relativamente a 2009 (cerca de € 459 M, 726,3%) e os ganhos em alienações de aplicações de tesouraria diminuíram aproximadamente € 189 M (64,4%) relativamente ao mesmo período. Assim, os acréscimos verificados nos juros obtidos (4,2%, mais € 11,1 M) e nos rendimentos de participações de capital (40%, mais € 19,3 M) não foram suficientes para atenuar o decréscimo do resultado financeiro do Fundo (cfr. ponto 13.2.4.2).

As valias realizadas no âmbito da gestão do FEFSS 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/desvalorização, conforme refere o Normativo de Valorimetria do Fundo. A nota 8.2.37 ao anexo das demonstrações financeiras do IGFCSS/FEFSS carece de correcção relativamente às operações realizadas com forwards (cfr. ponto 13.2.4.2)

Recomendação 66 – PCGE/2010

O Tribunal reitera a recomendação para que a relevação contabilística das mais e menos valias apuradas, no âmbito da gestão do Fundo de Estabilização da Segurança Social, se efectue nos termos expressos no respectivo Normativo de Valorimetria e a nota ao anexo das demonstrações financeiras do IGFCSS/FEFSS seja corrigida relativamente às operações realizadas com forwards.

Embora se verifique um crescimento global dos gastos com pensões no quinquénio, a evolução das três eventualidades não é uniforme. Com efeito, constata-se incrementos nas eventualidades velhice e sobrevivência, com taxas de crescimento dos gastos, relativamente ao ano anterior, de 4,6% e 3,6%, respectivamente e um decréscimo de 1,0% na eventualidade invalidez. Este comportamento das despesas é acompanhado pela evolução do número de beneficiários, sendo o acréscimo mais significativo evidenciado na modalidade velhice, que representa 65,7% do número total de pensionistas. Na invalidez, que representa 10,0% do total, verifica-se uma perda de 25 mil beneficiários no período de 2006 a 2010 (cfr. ponto 14.1).

O total de desempregados subsidiados, que em 2010 ronda os 627 mil, registou um acréscimo de 5,8% relativamente a 2009, mais mitigado do que o verificado de 2008 para 2009 (cerca de 20%). No



âmbito do subsídio de desemprego, a prestação mais representativa das prestações de desemprego (67,8% do total), o número de beneficiários regista um aumento de 6,3% de 2009 para 2010, que compara com o aumento de 24% de 2008 para 2009. O número de beneficiários do subsídio social de desemprego inicial cresceu entre 2006 e 2009, registando o maior aumento (23,2%) de 2006 para 2007; de 2009 para 2010 decresceu cerca de 6,8%, contrariamente ao subsídio social de desemprego subsequente, que diminuiu nos primeiros períodos em análise e no último ano registou um acréscimo de 22,7% (cfr. ponto 14.2.2.1).

Em 2010, o IGFSS efectuou adiantamentos para financiar os programas co-financiados pelo FSE no montante de € 133 M, situando-se o saldo final de adiantamentos realizados em € 147 M, não excedendo o montante autorizado pela LOE e não tendo recorrido a empréstimos de curto prazo para financiar tais adiantamentos (cfr. ponto 14.2.3).

O FEFSS foi criado em 1989 com uma dotação inicial de € 216 M. Durante 2010 recebeu € 223,5 M em dotações previstas na lei (menos 56,7% que em 2009), encontrando-se valorizado, a 31 de Dezembro, em € 9.637,9 M, equivalentes a 5,6% do PIB português e suficientes para pagar 8,3 meses de Pensões. A alocação apresentava um reforço de activos de rendimento variável (23,4% em acções) em detrimento dos activos de rendimento fixo (71,6% em dívida), embora se tenham dado aquisições substanciais de dívida pública portuguesa, nomeadamente para respeitar o mínimo regulamentar de 50% da carteira, num contexto em que esta perdia valor de mercado. Em 2010, a gestão acrescentou € 7,8 M ao Fundo, obtendo uma rendibilidade nominal de 0,08% que implicou uma desvalorização real dos activos. A gestão táctica restringiu-se a títulos de dívida pública, acções e câmbios, na área do Euro, no Reino Unido, EUA e Japão, e não conseguiu superar o desempenho do *benchmark* interno. Desde a sua constituição, os rendimentos e valias gerados ascendem a € 2.592,2 M, cerca de 26,9 % do total, traduzindo uma rendibilidade média anual de 3,9% (3,4% nos últimos 10 anos e 0,9% nos últimos 3) (cfr. ponto 14.3).

Para os funcionários públicos e trabalhadores equiparados admitidos, até 31 de Dezembro de 2005, a responsabilidade da gestão do regime de segurança social em matéria de pensões de aposentação, reforma (forças armadas e GNR), sobrevivência e outras de natureza especial, designadamente pensões de preço de sangue e pensões por serviços excepcionais e relevantes prestados ao País pertence à CGA, passando aquela a constituir um grupo fechado a partir de 1 de Janeiro de 2006 (cfr. ponto 14.4.1).

Em 2010, as receitas efectivas da CGA totalizaram € 10.171 M, mais 27,7% que em 2009, destacando-se o aumento das comparticipações de entidades (43,9%), da transferência do OE para financiamento do défice da CGA (7,9%) e a integração dos fundos da PT, que, no seu conjunto, representaram 75,5% da receita efectiva (cfr. ponto 14.4.2).

Não obstante a média das pensões atribuídas em 2010 (€ 1.225,83) ter sido inferior à de 2009 (€ 1.261,50), condicionada pelas alterações legislativas tendentes a efectuar a convergência entre este regime e o RGSS, o valor pago em pensões (99,0% da despesa efectiva) aumentou 4,1%, pressionando a evolução da despesa efectiva que apresentou igual taxa de crescimento em termos homólogos (cfr. ponto 14.4.3).

Em 2010, a receita proveniente de quotas dos subscritores apenas cobriu 16,7% da despesa com pensões, indicador que tem vindo a degradar-se desde 2006 (registava então 21,9%), ano em que a CGA adquiriu a natureza de grupo fechado. Desta dinâmica resulta uma comparticipação efectiva do Estado cada vez mais relevante, passando de € 4.132,9 M em 2006 para € 5.799,5 M em 2010 (cfr. ponto 14.4.4).

As reservas relativas aos fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA evidenciaram uma erosão de € 510,3 M em 2010, representando estas no final do ano apenas 58,5% das suas reservas iniciais. Para tal contribuiu a diferença entre a constituição e a anulação de provisões para fazer face a menos valias potenciais de investimentos financeiros (mais € 255,6 M), o que torna evidente que a sustentabilidade destes fundos depende da evolução das suas responsabilidades mas também da capacidade em gerar valor na aplicação dos seus recursos (cfr. ponto 14.4.2).

Consolidação das Contas - administração central e segurança social (cfr. ponto 15)

Em 2010, a receita consolidada (SI, SFA e SS) atingiu cerca de € 62.408 M, e a despesa € 75.928 M, apurando-se um saldo negativo (défice) de € 13.520 M (7,8% do PIB) (cfr. 15.1).

A conta consolidada da administração central consolida (elimina) apenas as *transferências (correntes e de capital)* intra e intersectoriais de serviços integrados e serviços e fundos autónomos, embora o classificador das receitas e das despesas públicas permitisse também a consolidação dos fluxos de *juros, activos financeiros e passivos financeiros*.

Nas diferenças de consolidação dentro de cada subsector destacam-se os serviços e fundos autónomos, que ascenderam a € 74,2 M (nas *transferências correntes e de capital*). Nas diferenças de consolidação entre os subsectores salientam-se as *transferências correntes* dos SFA para SI (de € 34,5 M) e da segurança social para os SFA (de € 46,1 M). Estes valores revelam deficiências na contabilização dos fluxos financeiros entre os organismos destes subsectores.

Em 2010, os *subsídios* pagos a administrações públicas mantiveram a mesma classificação (em anos anteriores eram reclassificados em *transferências correntes*), visando manter a natureza final da despesa. O mesmo critério não foi seguido na reclassificação das diferenças entre as transferências que um subsector regista como recebidas e as que outro indica como pagas ao primeiro. Neste caso, a diferença foi reclassificada como *outras despesas* ou *outras receitas (correntes ou de capital)* (cfr. 15.2).

Recomendação 67 – PCGE/2010

Tendo em conta o critério de respeitar a natureza final da despesa, as divergências entre receita e despesa de transferências, apuradas no processo de consolidação, devem ser reclassificadas como “outras transferências” (para ou provenientes de outros subsectores) e evidenciar que se trata de diferenças de consolidação.

O mecanismo de controlo instituído ao nível da administração central, que obriga à identificação do organismo para o qual se transferem as verbas, em 2010 não foi aplicado por todos os serviços, situação que abrange € 16,6 M nos SI e € 138,3 M nos SFA (cfr. 15.2).

Recomendação 68 – PCGE/2010

Devem ser instituídos mecanismos que assegurem a especificação adequada entre destinatários das transferências pagas e recebidas.

A segurança social continua a classificar a verba referente ao “IVA social” (€ 698,0 M) como transferências correntes do orçamento dos SI, o que não encontra correspondência nas transferências pagas por este subsector. Essa verba, cobrada juntamente com o restante IVA, é entregue à segurança social, à margem do orçamento dos SI (cfr. ponto 15.2).



Luc
Dr.
Therese
H

Recomendação 69 – PCGE/2010

| *A contabilização do “IVA social” deve ser revista de forma a dar cumprimento à obrigação de assegurar a inscrição, em receita e em despesa, tanto no organismo pagador como no recebedor.*

*

Na avaliação global da sequência dada às recomendações formuladas à Assembleia da República e ao Governo no Parecer sobre a CGE de 2008 (só estas, ou anteriores, eram exequíveis no exercício orçamental de 2010) com vista à correcção das deficiências e irregularidades que afectam o rigor e a fiabilidade da CGE, o Tribunal constatou que 72,3% daquelas recomendações foram acolhidas e executadas, total ou parcialmente, facto que se regista com agrado.

*

CAIXA 2 – RISCOS PARA A SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS NACIONAIS

Esta caixa faz a síntese dos aspectos tratados ao longo do Parecer que, segundo o Tribunal de Contas e de acordo com os dados apurados até ao final do exercício orçamental de 2010, representam riscos potenciais para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais na óptica orçamental.

Apresentam-se as projecções de natureza económica e demográfica e a sua repercussão nos principais agregados da despesa que lhes estão associados; analisa-se a trajectória das receitas e das despesas efectivas dos últimos anos e do défice (na óptica da contabilidade pública), bem como das despesas segundo a classificação funcional apropriada; identificam-se encargos futuros já assumidos; e, por fim, assinalam-se os riscos.

I – As projecções demográficas e de natureza económica

O ano de 2010 encerrou uma década de reduzida actividade económica manifestada através de uma taxa média de crescimento do PIB de 1%, correspondente a taxas de crescimento anuais sempre inferiores¹ às registadas na área do euro (cfr. ponto 1.2.2.1). As projecções da DG ECFIN (2010) apontam para a manutenção de uma média de crescimento económico na próxima década de 1% (metade da média projectada para a área do euro) e de 2% para a década 2020 a 2030, tal como a média da área do euro.

Ao nível do mercado de trabalho (cfr. ponto 1.2.2.2) as projecções indicam para a manutenção de elevadas taxas de desemprego (em média 8%), superiores às da área do euro em cerca de 2 p.p. A taxa de actividade de 74% em 2010 aumentará para 76% em 2030, tal como na área do euro.

Estas projecções macroeconómicas são acompanhadas por um cenário demográfico de envelhecimento da população (cfr. ponto 1.4.2) reflectido num aumento do peso da população com idade superior a 64 anos que, em Portugal, passa de 18% em 2010 para 24% em 2030. Estes números repercutem-se no mercado de trabalho através do aumento do peso da população inactiva (com menos de 15 e mais de 64 anos) face à população activa (de 15 a 64 anos) de 50% em 2010, para 58% em 2030, à semelhança da área do euro.

A pressão projectada para as finanças públicas resultante deste envelhecimento populacional traduz-se no aumento do peso das despesas sociais e de saúde e numa eventual redução das despesas com educação. As projecções à data [DG ECFIN (2009) e FMI (2010)] apontam para que, no total, aquelas despesas atinjam em 2030 cerca de 28% do PIB Português tal como se discrimina:

- ◆ O peso das despesas da segurança social com pensões em Portugal atingirá 12,6% do PIB (seguindo aliás a tendência dos valores projectados para a área do euro) fruto do número de pensionistas que já em 2030, e segundo se prevê, ultrapassará o número de contribuintes. Num cenário de manutenção de elevada taxa de desemprego (cerca de 8% em 2030), as despesas com os subsídios de desemprego, embora inferiores aos valores actuais, representarão cerca de 0,8% do PIB;

¹ Com excepção do ano 2009 onde o decréscimo da actividade económica em Portugal foi inferior ao da área do euro.



- ◆ O peso das despesas em saúde atingirá 10,9% do PIB em 2030;
- ◆ O peso das despesas em educação no PIB será em 2030 inferior a 2010, representando 4,1% do PIB.

II – Execução orçamental

De 2000 a 2010 enquanto as receitas efectivas aumentaram, em termos nominais, € 9.593 M, as despesas efectivas aumentaram € 20.440 M, originando um défice público em 2010 cinco vezes superior ao de 2000, tal como evidenciado no quadro abaixo.

Quadro 3 – Evolução das receitas e das despesas consolidadas da administração central e da segurança social

(em milhões de euros)

Receitas e despesas da Administração Central e SS e PIB	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receitas, com activos financeiros, excepto títulos	52 814	50 517	53 730	54 706	57 293	58 007	61 715	66 399	67 620	58 964	62 408
Despesas, com activos financeiros, excepto títulos	55 488	55 518	58 343	58 154	63 999	65 976	66 176	68 918	71 871	74 098	75 928
Saldo Global	-2 674	-5 001	-4 613	-3 448	-6 706	-7 969	-4 461	-2 519	-4 251	-15 133	-13 520
PIB (base 2006)	127 008	134 137	140 142	143 015	148 827	153 728	160 274	169 319	171 983	168 587	172 799
Receitas em % do PIB	41,6%	37,7%	38,3%	38,3%	38,5%	37,7%	38,5%	39,2%	39,3%	35,0%	36,1%
Despesas em % do PIB	43,7%	41,4%	41,6%	40,7%	43,0%	42,9%	41,3%	40,7%	41,8%	44,0%	43,9%
Saldo Global em % do PIB	-2,1%	-3,7%	-3,3%	-2,4%	-4,5%	-5,2%	-2,8%	-1,5%	-2,5%	-9,0%	-7,8%

Fonte: Tribunal de Contas, Pareceres sobre a CGE 2000-2010.

Do ponto de vista da classificação funcional destaca-se o aumento entre 2000 e 2010, em termos nominais, de 75% das despesas em saúde (mais € 4.469 M) e de 44% das despesas em educação (mais € 2.797 M) (quadro 4). As despesas em saúde representaram, em 2000, cerca de 11% do total das despesas da Administração Central e Segurança Social e 14% em 2010. As despesas em educação representaram 11% do total das despesas da Administração Central e Segurança Social em 2000, e 12% em 2010.

Quadro 4 – Despesas da administração central com as funções Educação e Saúde ⁽¹⁾

(em milhões de euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Educação	6 366	6 935	7 527	8 713	8 895	7 825	7 856	7 866	8 004	8 837	9 163
Saúde	5 949	6 525	8 694	12 684	16 835	10 051	9 453	9 832	9 756	10 305	10 418

(1) As despesas estão consolidadas, ou seja, excluem as transferências entre serviços integrados e autónomos, e incluem activos financeiros excepto títulos.

Fonte: Tribunal de Contas, Pareceres sobre a CGE 2000-2010.

Em 2010, as despesas em saúde representaram 6% do PIB e as de educação 5,3%.

Ao nível das despesas sociais endógenas ao envelhecimento da população e à evolução do desemprego, destaca-se a evolução verificada na última década das despesas com pensões e com subsídios de desemprego (quadros 5 e 6, respectivamente).

Quadro 5 – Despesas com pensões

(em milhões de euros)

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Segurança Social	7 009	7 728	8 434	9 043	9 865	10 688	11 423	12 133	12 818	13 465	14 012
CGA	4 175	4 507	4 948	5 466	5 987	6 345	6 774	7 184	7 572	8 072	8 406

Fonte: Tribunal de Contas, Pareceres sobre a CGE 2000-2010 e Relatórios e Contas da CGA 2000-2002.

De realçar a duplicação, na última década, das despesas com pensões, que em 2010 representaram 13% do PIB¹. Estas despesas significaram 30% das despesas consolidadas da Administração Central e da Segurança Social.

Quadro 6 – Despesas com subsídios de desemprego e apoio ao emprego

(em milhões de euros)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
803	871	1 090	1 489	1 662	1 806	1 828	1 685	1 567	2 045	2 221

Fonte: Tribunal de Contas, Pareceres sobre a CGE 2000-2010.

As despesas com subsídios de desemprego acompanharam a evolução das taxas de desemprego registadas na última década e mais do que duplicaram, atingindo 1,3% do PIB em 2010.

III – Dívida Pública

O *stock* de dívida pública directa tem vindo a crescer significativamente atingindo 88% do PIB em 2010², contra 52% do PIB em 2000 e foi acompanhado por um aumento dos encargos com a mesma, tal como discriminado no quadro abaixo:

Quadro 7 – Dívida directa e encargos

(em milhões de euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dívida directa (stock)	66 175	72 451	79 475	83 377	90 739	101 758	108 557	112 804	118 463	132 746	151 775
Encargos											
Amortizações	8 536	11 378	15 834	29 430	28 969	45 590	50 961	86 730	86 742	72 163	114 365
Juros	3 705	3 934	3 926	4 102	3 732	3 943	4 373	4 708	4 889	5 015	5 280
Outros encargos	12	10	21	22	18	30	31	24	30	32	27
Total encargos	12 252	15 322	19 781	33 554	32 719	49 564	55 364	91 462	91 661	77 210	119 671

Fonte: Tribunal de Contas, Pareceres sobre a CGE 2000 a 2010.

Em 2010, as despesas com juros e outros encargos com a dívida pública directa totalizaram 3,1% do PIB.

¹ As despesas com pensões da Segurança Social representaram, em 2010, 8% do PIB.

² 83% desta dívida é de médio e longo prazo.



Ao nível dos diversos instrumentos de dívida pública, realça-se o lançamento em 2010 dos certificados do Tesouro (cfr. ponto 4.1.1.1.2.2.), cujos encargos futuros previstos se concentram a partir de 2015. Para os emitidos em 2010, os encargos a pagar em 2015 (5º ano de subscrição) rondarão os € 100 M (contra a média anual de € 10 M entre 2011 e 2014) e em 2020 (10º ano de subscrição) cerca de € 118 M (contra a média anual de € 28 M entre 2016 e 2019).

Complementarmente, a dívida garantida (garantias a financiamentos e a seguros de crédito) são responsabilidades contingentes que o Estado poderá eventualmente ter de vir a assumir no futuro e que passaram de € 5.305 M em 2000 para € 23.017 M em 2010, tal como abaixo identificadas.

Quadro 8 – Dívida garantida efectiva

(em milhões de euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dívida garantida	5 305	6 380	7 268	7 710	8 730	8 480	9 419	9 937	11 872	21 348	23 017

Fonte: Tribunal de Contas, Pareceres sobre a CGE 2000-2010.

IV – Parcerias Público-Privadas

As PPPs representam um encargo futuro elevado para as contas públicas assumido por via do investimento que, entre 1995 e 2010, incluiu 36 projectos e que totalizou € 18.474 M. Até 2050 o valor actualizado previsto para os encargos brutos com estas PPPs ascendem a € 26.004 M¹, cerca de 15,2% do PIB previsto para 2011 (cfr. ponto 1.4.3).

V – Conclusões

O aumento das necessidades de financiamento das Administrações Públicas portuguesas na última década, traduzido no elevado crescimento do défice e da dívida, não deixam margem suficiente às finanças públicas para, no curto e médio prazo, manterem o padrão de evolução registado no passado.

Em 2010, as despesas com pensões, saúde, educação e subsídios de desemprego representaram já 25,6% do PIB; as despesas em juros e outros encargos da dívida pública directa 3,1% do PIB e as com PPPs 0,7% do PIB.

Assim, evidencia-se em particular o aumento previsto das despesas com pensões e saúde resultante do envelhecimento projectado para a população no médio prazo. A este aumento das despesas, acresce o eventual crescimento dos juros projectado para a próxima década, bem como os encargos futuros com PPPs. Esta pressão sobre as despesas é tanto mais relevante quanto, do lado das receitas, se prevê a eliminação da margem de crescimento com as projecções de fraco desenvolvimento económico para a próxima década, e do lado das despesas, os valores de que se parte em 2010 serem já bastante elevados.

¹ Retirando a este valor os proveitos previstos para o mesmo período, o valor actualizado líquido destes encargos é de € 15.129 M.



Tribunal de Contas

|||
18. Juízo sobre a Conta





18. JUÍZO SOBRE A CONTA

Apesar de se terem verificado melhorias, face às observações feitas, às conclusões extraídas e às recomendações formuladas, o Tribunal de Contas emite, no âmbito estrito deste Parecer, o seguinte juízo sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, de 2010:

A) Conta Geral do Estado – Administração Central (SI e SFA)

Legalidade

O Tribunal de Contas formula um juízo globalmente favorável sobre a legalidade da execução orçamental, mas com ênfase relativamente à observância dos princípios da anualidade, da universalidade, da especificação, do cabimento prévio e da unidade de tesouraria. Referência também para a não aplicação integral da reforma da contabilização das receitas.

Correcção financeira

Quanto à correcção financeira, o Tribunal formula reservas sobre a fiabilidade e integridade dos valores inscritos na CGE nos aspectos que a seguir se enunciam: não foi possível confirmar o valor global da receita e da despesa; a contribuição de serviço rodoviário, a participação variável dos municípios no IRS e o IVA social, são tratados à margem do orçamento quando deveriam ter expressão na previsão e execução orçamental; a despesa fiscal está manifestamente subvalorizada; a receita encontra-se subvalorizada por omissões e erros; não inclui a despesa de todos os serviços integrados e serviços e fundos autónomos (ou não inclui a despesa final); a despesa encontra-se sobrevalorizada; a informação sobre a dívida pública directa do estado não inclui a dos SFA; devido a erros de classificação a despesa associada à emissão e gestão da dívida pública está subvalorizada nas amortizações e sobrevalorizada nos juros; a informação sobre os fluxos financeiros para as autarquias locais não é fidedigna nem completa; não contempla a totalidade dos recursos comunitários transferidos para Portugal; não reflecte de forma verdadeira e apropriada as receitas e despesas relativas às operações imobiliárias; não releva os fundos movimentados por serviços da administração central fora da tesouraria do estado.

B) Conta da Segurança Social

Legalidade

O Tribunal formula uma reserva pelo incumprimento de disposições legais no âmbito do procedimento de reconhecimento automático de prescrição de dívida de contribuintes, com impacto nos valores registados na conta. Formula, por outro lado, ênfases relativamente ao incumprimento da LBSS em matéria de financiamento, à não designação do fiscal único para o IGFSS, ISS, IGFCSS e II, à ausência de diplomas que regulem a tesouraria única da segurança social, a ausência de normas sobre estruturação do OSS por classificação orgânica e que simplifiquem e dotem de maior transparência o processo orçamental e respectiva execução e dirimam as discrepâncias no quadro do financiamento.

Correcção financeira

A CSS apresenta deficiências que influenciam negativamente a fiabilidade e consistência da respectiva informação económica, financeira e orçamental, conduzindo à formulação das seguintes reservas:

- ◆ Na contabilidade orçamental, parte significativa do valor das contribuições cobradas não se encontra imputado às diferentes classificações económicas e respectivas desagregações em função da sua origem; o valor de prestações sociais registado como pago inclui, indevidamente, prestações devolvidas à segurança social no exercício; e os saldos apurados são influenciados por movimentos ocorridos nas contas bancárias que se encontram há largos anos “por reconciliar”.
- ◆ Na contabilidade patrimonial, quanto aos valores relevados no Balanço e na Demonstração de Resultados relativos: ao imobilizado; às dívidas de terceiros (com especial relevância para as dívidas de contribuintes e respectivas prescrições); às disponibilidades; às reservas; aos resultados transitados; ao resultado líquido e aos proveitos diferidos.



Tribunal de Contas

Lisboa e Sala de Sessões do Tribunal de Contas, 14 de Dezembro de 2011

Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente

José Luís Pinto Almeida, Relator e Coordenador

José de Castro de Mira Mendes, Relator

António Manuel Fonseca da Silva, Relator

João Manuel Macedo Ferreira Dias

João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

Alberto Fernandes Brás

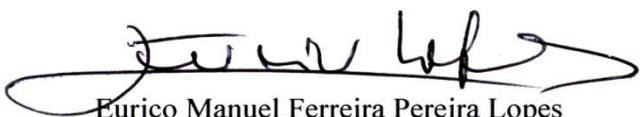
José Manuel Monteiro da Silva



António José Avérous Mira Crespo



António Augusto Pinto dos Santos Carvalho



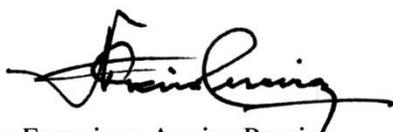
Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes



Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes



Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira



João Francisco Aveiro Pereira



Ernesto Luis Rosa Laurentino da Cunha

FUI PRESENTE



Jorge Leal



Tribunal de Contas

Ficha Técnica



Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010

Coordenação Geral

Conselheiro Responsável – *José Luís Pinto Almeida*

Juízes Conselheiros responsáveis pelos pontos:

Introdução

Elaborado pela Coordenação Geral

Parte A – Enquadramento Macroeconómico

Elaborado pela Coordenação Geral

Parte B – A Conta Geral do Estado

Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: *José Luís Pinto Almeida*

2. O OE
3. A execução orçamental (CGE)
 - 3.1. Síntese
 - 3.3. Despesa
 - 3.4. Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC)
 - 3.5. Consolidação da administração central
4. A Dívida Pública
6. Fluxos financeiros com o Sector Público Empresarial
7. Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais
8. Benefícios fiscais; Subsídios e outras formas de apoio
 - 8.2. Subsídios e outras formas de apoio não reembolsáveis
9. Património do Estado
 - 9.1. Património Financeiro

Área de Responsabilidade II

Conselheiro Responsável: *José de Castro de Mira Mendes*

3. A execução orçamental (CGE)
 - 3.1. Síntese
 - 3.2. Receita
 - 3.5. Consolidação da administração central
8. Benefícios fiscais; Subsídios e outras formas de apoio
 - 8.1. Benefícios fiscais
9. Património do Estado
 - 9.2. Património Imobiliário
10. Operações de Tesouraria

Área de Responsabilidade III

Conselheiro Responsável: *António dos Santos Carvalho*

5. Fluxos financeiros com a União Europeia

Parte C – A Conta da Segurança Social

Área de Responsabilidade VII

Conselheiro Responsável: *António Manuel Fonseca da Silva*

- 12. Enquadramento, limitações e condicionantes
 - 12.1. Enquadramento
 - 12.2. Limitações e condicionantes
- 13. Orçamento e Conta da Segurança Social
 - 13.1. Orçamento da Segurança Social
 - 13.2. Conta da Segurança Social
- 14. Análises Complementares
 - 14.1. Pensões
 - 14.2. O emprego, desemprego, políticas activas de emprego e formação profissional
 - 14.3. Património financeiro
 - 14.4. Caixa Geral de Aposentações (CGA)

Parte D – Conclusões e Recomendações; Juízo sobre a Conta

Contributo das várias Áreas de Responsabilidade

Conselheiro Responsável: *José Luís Pinto Almeida*



Tribunal de Contas

Apoios técnicos

Departamento de Auditoria I

Auditor Coordenador: *António de Sousa e Menezes*; **Auditores Chefes:** *António Marta e Francisco Moledo*

Execução técnica: *Ana Cristina Cabo, Ana Furtado, Arabela Correia, Fátima Cortes, Josefa Henriques, Luís 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 e Deolinda Santos*

Departamento de Auditoria II

Auditor Coordenador: *Luís Filipe Simões*; **Auditores Chefes:** *Maria João Caldas e Vítor Miguel Braz*

Execução técnica: *Ângela Maria Castro, Bella Isa Rodrigues, Dina Rocha Machado, Fátima Perfeito, Frederico Hugo Pinto, Gisela de Oliveira Dias, Manuel João Custódio, Maria Elisa Ribeiro, Maria Umbelina Pires, Marília Carrilho, Miguel Abrantes, Natália Barbosa, Paulo Duque e Tiago de Moura Gonçalves*

Apoio informático: *Ângela Maria Castro*

Departamento de Auditoria III

Auditora Coordenadora: *Leonor Côrte-Real Amaral*; **Auditores Chefes:** *António Marques do Rosário e Nuno Zibaia da Conceição*

Execução técnica: *Ana Maria Silva, Daphnie Góis, João Caracol Miguel, José Augusto Silva, Júlio Dias Matos, Júlio Gomes Ferreira, Maria Ivone Mendes, Paula Martinho, Teresa Estrela, e Zélia Pereira*

Apoio Informático: *Célia Horta e Magda Sofia Filipe*

Departamento de Auditoria VII

Auditora Coordenadora: *Helena Cruz Fernandes*; **Auditora Chefe:** *Maria Luísa Rato Bispo*

Execução técnica: *Adelina do Rosário Cardoso, Ana Godinho Tavares, Graciosa Neves, Luís Carlos Martins, Maria Angelina Mateus, Maria de Nazaré Leça Ramada, Marina Fonseca e Maria Teresa Santos*

Colaboração na Parte A – Enquadramento Macroeconómico: *Luís Queimado*

Grupo de Trabalho “Dívida não Financeira”: *Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria, Francisco Moledo, António Marques do Rosário, Maria Isabel Duarte Viegas, João Carlos Cardoso e Ana Teresa Santos*

Apoio informático: *Maria do Carmo Correia*

Apoio informático geral: *Ana França, Armando Antunes, Artur Maia, Graças Vaz, João Paulo Amado, Paula Fonseca e Sandra Veloso*



Tribunal de Contas

*Principais Abreviaturas
Utilizadas*



Tribunal de Contas

PRINCIPAIS ABREVIATURAS

ADSE	Direcção-Geral de Protecção Social dos Funcionários e Agentes da Administração Pública
ALRAA	Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores
AMECO	Annual Macroeconomic Indicators (Base de dados de indicadores económicos da Comissão Europeia)
ANA	ANA - Aeroportos de Portugal, SA
AP	Administração Pública
ARSLVT	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo
AT	Administração Tributária
AUD	Dólares Australianos
BCE	Banco Central Europeu
BdP	Banco de Portugal
BEI	Banco Europeu de Investimentos
BF	Benefício Fiscal
BNU	Banco Nacional Ultramarino
BPN	Banco Português de Negócios
BPP	Banco Privado Português
BT	Bilhetes do Tesouro
CE	Comissão Europeia
CE	Classificação Económica
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CERDP	Classificação Económica das Receitas e das Despesas Públicas
CES	Conselho Económico e Social
C-FCP	Cimentos - Federação das Caixas de Previdência
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CGFEI	Conselho de Garantias Financeiras à exportação e ao Investimento
CGFSS	Centro de Gestão Financeira da Segurança Social
CGFSSRAA	Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da Região Autónoma dos Açores
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CNCAP	Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública
CPAFEB	Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários
CPAFJ	Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas
CPN	Comparticipação Pública Nacional
CPPCPRM	Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi
CPPCRGE	Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas de Gás e Electricidade
CPPSP	Cofre de Previdência da Polícia de Segurança Pública
CPPT	Código do Procedimento e Processo Tributário
CPPTLP	Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto
CPTEPAL	Caixa de Previdência dos Trabalhadores da Empresa Portuguesa das Águas Livres, SA

CRP	Constituição da República Portuguesa
CSI	Complemento Solidário para Idosos
CSS	Centro de Segurança Social
CSSRAM	Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira
CT	Certificados de Tesouro
CTT	Correios de Portugal, SA
CVM	Central de Valores Mobiliários
DG ECFIN	Direcção-Geral Para os Assuntos Económicos e Financeiros (Comissão Europeia)
DGAIEC	Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais
DGCI	Direcção-Geral dos Impostos
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DPD	Dívida Pública Directa
DRAGAPOR	Dragagens de Portugal, SA
DUA	Documento Único de Anulação
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
ECP	Euro Commercial Paper
EFFAS	Federação Europeia de Associações de Analistas Financeiros
ENVC	Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA
EP	Empresa Pública
EPE	Entidade Pública Empresarial
EUA	Estados Unidos da América
FAC	Fundo dos Antigos Combatentes
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FCIL	Fundo da ex-Caixa da Indústria dos Lanifícios
FCR	Fundo de Certificados de Reforma
FCT	Fundação para a Ciência e Tecnologia
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FEP	Fundo Europeu das Pescas
FESSPBC	Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos
FETPCFL	Fundo Especial dos Trabalhadores da ex-Caixa de Previdência da Carris de Ferro de Lisboa
FFF	Fundo de Financiamento das Freguesias
FGAM	Fundo de Garantia de Alimentos a Menores



Tribunal de Contas

FGS	Fundo de Garantia Salarial
FII	Fundo de Investimento Imobiliário
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FSE	Fundo Social Europeu
FSM	Fundo Social Municipal
FSS	Fundo de Socorro Social
GC	Gestão de Contribuintes
GEMF	Grupo de Estudos Monetários e Financeiros
GEP	Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação
GNR	Guarda Nacional Republicana
GT	Gestão de tesourarias
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação
IAS	Indexante de Apoios Sociais
IAS	Instituto de Acção Social
IAS	International Audit Standards
IC	Instituição de Crédito
ICNB	Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade
IDE	Investimento Directo Estrangeiro
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP
IGFCSS	Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, IP
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP
IGFSSA	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social nos Açores, IPRA
IGRSS	Instituto de Gestão de Regimes da Segurança Social
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 Emprego
INCM	Imprensa Nacional Casa da Moeda
INDEP	Indústrias Nacionais de Defesa, E.P.
INE	Instituto Nacional de Estatística
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
INTERREG	Programa de Iniciativa Comunitária de Cooperação Transeuropeia para o Desenvolvimento Equilibrado do Território
IP	Instituto Público
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social

IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IRHU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISC	Instituição Superior de Controlo
ISS	Instituto da Segurança Social, IP
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JORAA	Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
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
MAP	Ministério da Agricultura e Pescas
MC	Ministério da Cultura
MCTES	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Educação
MEE	Ministério da Economia e do Emprego
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
MJ	Ministério da Justiça
MM	Manutenção Militar
MS	Ministério da Saúde
MSSS	Ministério da Solidariedade e da Segurança Social
MTSS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
NAV	Navegação Aérea de Portugal, E.P.E.
NIB	Número de Identificação Bancária
NIF	Número de Identificação Fiscal
NRAU	Novo Regime do Arrendamento Urbano
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento
OE	Orçamento do Estado
OET	Operações Específicas do Tesouro
OGFE	Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Obrigações do Tesouro
p.p.	Pontos percentuais
PAE	Políticas Activas de Emprego
PAEFP	Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional
PAIC	Programas de Ação de Iniciativa Comunitária
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado



Tribunal de Contas

PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PDE	Procedimento de Défices Excessivos
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PGPI	Programa de Gestão do Património Imobiliário
PIB	Produto Interno Bruto
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PO	Programa Orçamental
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
POCTEP	Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Portugal/Espanha
POPH	Programa Operacional Potencial Humano
POR	Programa Operacional Regional
PORLisboa	Programa Operacional Regional de Lisboa
PPP	Parecerias Público-Privadas
PRO Emprego	Programa Operacional Regional dos Açores – Fundo Social Europeu
PROALV	Programa Aprendizagem ao Longo da Vida
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
PT	Portugal Telecom
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAEOSS	Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social
RAM	Região Autónoma da Madeira
RAU	Regime do Arrendamento Urbano
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RDP	Rádio Difusão Portuguesa
REFER	Rede Ferroviária Nacional EPE
RESSAA	Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas
RGSS	Regime Geral da Segurança Social
RNC	Regime não Contributivo
ROE	Relatório do Orçamento de Estado
ROPO	Relatório de Orientação da Política Orçamental
RPC	Regime Público de Capitalização
RSI	Rendimento Social de Inserção
RTE	Regime da Tesouraria do Estado
RTR	Regime Transitório dos Rurais
RUMOS	Programa Operacional Regional da Madeira – Fundo Social Europeu

SA	Sociedade Anónima
SCC	Sistema Central de Contabilidade
SCM	Santa Casa de Misericórdia
SCML	Santa Casa de Misericórdia de Lisboa
SD	Subsídio de Desemprego
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SEO	Saldo de Execução Orçamental
SETF	Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SGC	Sistema de Gestão de Contribuições
SGC	Sistema de Gestão de Contribuintes
SGCR	Sistema de Gestão de Contribuintes e Remunerações
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SI	Serviços Integrados
SI2P	Sistema de Informação das Pescas
SICC	Sistema Integrado de Conta Corrente
SIF	Sistema de Informação Financeira
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SIPIDDAC	Sistema de Informação para o PIDDAC
SPE	Sector Público Empresarial
SS	Segurança Social
SSD	Subsídio Social de Desemprego
SSS	Sistema de Segurança Social
TC	Tribunal de Contas
TIR	Taxa Interna de Rendibilidade
TRADER	Sistema de Gestão de Activos TRADER
TSU	Taxa Social Única
TWRR	Time Weighted Rate of Return
UE	União Europeia
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
USD	Dólar dos Estados Unidos
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental



Tribunal de Contas

ÍNDICES



Tribunal de Contas

ÍNDICE

SUMÁRIO.....	I
INTRODUÇÃO.....	3
I – Atribuições e Competências do Tribunal de Contas na Área do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.....	4
a) Na Constituição da República Portuguesa.....	4
b) Na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.....	5
c) Na Lei de Enquadramento Orçamental.....	5
II – Regime Jurídico-Financeiro do Estado.....	6
a) Constituição da República Portuguesa.....	6
b) Lei de Enquadramento Orçamental.....	7
c) Orçamento do Estado.....	8
d) Decreto-Lei de Execução Orçamental.....	10
e) Outros normativos relevantes.....	12

Parte A – Enquadramento Macroeconómico

1. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO.....	19
1.1. Os pressupostos macroeconómicos subjacentes à política orçamental em 2010.....	19
1.1.1. <i>A relação entre o cenário macroeconómico e a orçamentação das receitas e despesas.....</i>	19
1.1.2. <i>O cenário de base previsto no OE 2010.....</i>	20
1.1.3. <i>Os indicadores macroeconómicos do Programa de Estabilidade e Crescimento e do Relatório de Orientação da Política Orçamental.....</i>	22
1.1.4. <i>Os desvios entre a previsão e os valores verificados.....</i>	23
1.2. A economia em 2010.....	26
1.2.1. <i>A economia internacional.....</i>	26
1.2.2. <i>A economia portuguesa.....</i>	31
1.3. As políticas públicas previstas e as que influenciaram a execução orçamental.....	37
1.4. Condicionantes estruturais das finanças públicas.....	40
1.4.1. <i>No curto prazo: as perspectivas de crescimento económico fraco e as previsões do FMI no âmbito do Programa de Assistência Financeira.....</i>	40
1.4.2. <i>No médio prazo: impacto da evolução demográfica nas Contas Públicas.....</i>	42
1.4.3. <i>Parcerias público-privadas (PPP).....</i>	43

Parte B – A Conta Geral do Estado

2.	ORÇAMENTO DO ESTADO	51
2.1.	Alterações ao orçamento dos serviços integrados	51
2.2.	Alterações aos orçamentos dos serviços e fundos autónomos	54
3.	A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (CGE)	59
3.1.	Síntese da CGE.....	59
3.1.1.	<i>Serviços integrados</i>	<i>59</i>
3.1.2.	<i>Serviços e fundos autónomos.....</i>	<i>61</i>
3.2.	Receita.....	62
3.2.1.	<i>Receita dos serviços integrados</i>	<i>64</i>
3.2.2.	<i>Receita dos serviços e fundos autónomos.....</i>	<i>71</i>
3.2.3.	<i>Receita proveniente das entidades reguladoras.....</i>	<i>76</i>
3.2.4.	<i>Resultados do combate à fraude e à evasão fiscais.....</i>	<i>79</i>
3.3.	Despesa.....	83
3.3.1.	<i>Execução face ao orçamento.....</i>	<i>83</i>
3.3.2.	<i>Evolução da despesa paga por classificação económica.....</i>	<i>85</i>
3.3.3.	<i>Reservas quanto à fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental ...</i>	<i>93</i>
	<i>Caixa 1 – Aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública e Planos Sectoriais na Administração Central</i>	<i>106</i>
3.4.	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC)	108
3.4.1.	<i>Enquadramento</i>	<i>108</i>
3.4.2.	<i>Execução face à dotação</i>	<i>108</i>
3.4.3.	<i>Execução face ao período homólogo.....</i>	<i>111</i>
3.5.	Consolidação da administração central.....	113
3.5.1.	<i>Consolidação.....</i>	<i>113</i>
3.5.2.	<i>Evolução.....</i>	<i>113</i>
4.	A DÍVIDA PÚBLICA	119
4.1.	Dívida Financeira.....	119
4.1.1.	<i>Dívida directa dos serviços integrados e dos SFA</i>	<i>119</i>
4.1.2.	<i>Garantias do Estado.....</i>	<i>139</i>
4.1.3.	<i>Endividamento. Peso. Projecções</i>	<i>151</i>
4.2.	Dívida não Financeira.....	154
4.2.1.	<i>Objectivos e âmbito</i>	<i>154</i>
4.2.2.	<i>Metodologia adoptada.....</i>	<i>155</i>



Tribunal de Contas

4.2.3.	<i>Identificação das entidades devedoras e caracterização das respectivas dívidas</i>	155
4.2.4.	<i>Identificação das instituições credoras do Estado relativamente a bonificação de juros</i>	158
4.2.5.	<i>Cruzamento de dados</i>	158
4.2.6.	<i>Nota final</i>	159
5.	FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA	163
5.1.	Saldo global	163
5.2.	Fluxos financeiros para a União Europeia	164
5.3.	Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal	165
5.3.1.	<i>Reflexo das transferências da União Europeia na CGE</i>	165
5.3.2.	<i>Comparação com os dados publicados pela Comissão Europeia</i>	167
5.3.3.	<i>Fluxos relativos ao período de programação 2007-2013</i>	168
5.3.4.	<i>Execução do FEAGA</i>	170
5.3.5.	<i>Fluxos relativos a Programas de Acção de Iniciativa Comunitária</i>	170
5.3.6.	<i>Fluxos relativos a períodos de programação anteriores e outras dotações comunitárias</i>	171
6.	FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL	175
6.1.	Fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE	176
6.2.	Fluxos financeiros do SPE para o subsector dos serviços integrados	178
6.3.	Fluxos financeiros do subsector dos SFA para o SPE	179
6.4.	Fluxos financeiros do SPE para o subsector dos SFA	180
7.	FLUXOS FINANCEIROS COM AS REGIÕES AUTÓNOMAS E COM AS AUTARQUIAS LOCAIS ..	185
7.1.	Fluxos Financeiros com as Regiões Autónomas	186
7.1.1.	<i>Da Administração Central para as Regiões Autónomas</i>	186
7.1.2.	<i>Das Regiões Autónomas para a administração central</i>	187
7.2.	Fluxos Financeiros com as Autarquias Locais	188
7.2.1.	<i>Da Administração Central para as Autarquias Locais</i>	188
7.2.2.	<i>Das Autarquias Locais para a Administração Central</i>	191
8.	BENEFÍCIOS FISCAIS; SUBSÍDIOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO	195
8.1.	Benefícios Fiscais	195
8.1.1.	<i>Despesa fiscal subavaliada</i>	195
8.1.2.	<i>Evolução da despesa fiscal</i>	196
8.1.3.	<i>Relação entre despesa e receita fiscal</i>	197

8.1.4.	<i>Classificação dos benefícios fiscais</i>	198
8.1.5.	<i>Despesa fiscal por imposto</i>	200
8.1.6.	<i>Acções a realizar no domínio dos benefícios fiscais</i>	203
8.2.	Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis	204
9.	PATRIMÓNIO DO ESTADO	211
9.1.	Património financeiro	211
9.1.1.	<i>Subsector dos serviços integrados</i>	213
9.1.2.	<i>Subsector dos serviços e fundos autónomos</i>	217
9.1.3.	<i>Aplicação das receitas das privatizações</i>	220
9.2.	Património Imobiliário	221
9.2.1.	<i>Execução do Programa de Gestão do Património Imobiliário</i>	222
9.2.2.	<i>Operações imobiliárias</i>	223
10.	OPERAÇÕES DE TESOURARIA	231
10.1.	Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado	232
10.2.	Unidade da Tesouraria do Estado	236
10.2.1.	<i>Fundos detidos por SFA no final de 2010</i>	236
10.2.2.	<i>Sistema de informação da DGO</i>	237
10.2.3.	<i>Cumprimento da UTE por SFA</i>	238
10.2.4.	<i>Cumprimento da UTE por serviços integrados</i>	241
10.2.5.	<i>Cumprimento da UTE pelas entidades do SEE</i>	242
10.2.6.	<i>Rendimentos auferidos por aplicações fora do Tesouro</i>	243
10.2.7.	<i>Aplicação de sanções</i>	243
10.2.8.	<i>Serviços prestados pelo IGCP</i>	243
11.	AUDITORIAS REALIZADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DIRECTAMENTE RELACIONADAS COM A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2010	247
A.	Sistema informático de penhoras automáticas	247
B.	Venda de bens penhorados pela DGCI	248
C.	Execução do PGPI – Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado	251
D.	Programa Operacional Factores de Competitividade	252
E.	Medida “Investimentos produtivos na Aquicultura” do Programa Operacional Pesca (PROMAR)	253
F.	Mecanismos previstos para o controlo e redução de CO2 – Plano Nacional de Atribuição Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo Português de Carbono	254
G.	Programa Operacional Regional de Lisboa	256
H.	Efeitos na despesa do Sistema Nacional de Compras Públicas	257



Tribunal de Contas

Parte C – A Conta da Segurança Social

12.	ENQUADRAMENTO, LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES	263
12.1.	Enquadramento	263
12.2.	Limitações e condicionantes	265
13.	ORÇAMENTO E CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL.....	269
13.1.	Orçamento da segurança social.....	270
13.1.1.	<i>Principais medidas legislativas com impacto na execução orçamental</i>	<i>270</i>
13.1.2.	<i>Orçamento inicial, alterações orçamentais e orçamento final</i>	<i>272</i>
13.2.	Conta da segurança social.....	274
13.2.1.	<i>Consolidação de contas</i>	<i>275</i>
13.2.2.	<i>Execução orçamental.....</i>	<i>276</i>
13.2.3.	<i>Balanço</i>	<i>295</i>
13.2.4.	<i>Demonstração de resultados.....</i>	<i>321</i>
14.	ANÁLISES COMPLEMENTARES	333
14.1.	Pensões.....	333
14.1.1.	<i>Dados financeiros e físicos</i>	<i>333</i>
14.1.2.	<i>Forma de financiamento da despesa com pensões e complementos.....</i>	<i>336</i>
14.2.	O emprego, desemprego, políticas activas de emprego e formação profissional ...	337
14.2.1.	<i>Enquadramento geral – emprego/desemprego</i>	<i>337</i>
14.2.2.	<i>Prestações de desemprego</i>	<i>339</i>
14.2.3.	<i>Transferências e subsídios – políticas activas de emprego e formação profissional.....</i>	<i>342</i>
14.3.	Património financeiro.....	343
14.3.1.	<i>Enquadramento legal e actividade do IGFCSS</i>	<i>343</i>
14.3.2.	<i>Comportamento dos mercados financeiros em 2010</i>	<i>343</i>
14.3.3.	<i>Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social</i>	<i>344</i>
14.3.4.	<i>Análise da gestão do Fundo</i>	<i>350</i>
14.4.	Caixa Geral de Aposentações (CGA).....	351
14.4.1.	<i>Caracterização da população alvo: aposentados e subscritores da CGA.....</i>	<i>352</i>
14.4.2.	<i>Fontes de financiamento da CGA</i>	<i>353</i>
14.4.3.	<i>Aplicação de recursos.....</i>	<i>356</i>
14.4.4.	<i>Cobertura das despesas com pensões pelas principais fontes de financiamento.....</i>	<i>357</i>

Parte D – Conclusões e Recomendações; Juízo sobre a Conta

15.	CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS	363
15.1.	Conta consolidada da administração central e segurança social.....	363
15.2.	Procedimentos de consolidação na CGE/2010.....	364
16.	CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS EM ANTERIORES PARECERES.....	369
16.1.	Grau de acolhimento.....	369
16.2.	Recomendações não acolhidas pela Assembleia da República	370
16.3.	Recomendações não acolhidas pela administração central.....	371
16.4.	Recomendações não acolhidas pela segurança social	375
17.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	381
	<i>Caixa 2 – Riscos para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais.....</i>	<i>406</i>
18.	JUÍZO SOBRE A CONTA.....	413
A)	Conta Geral do Estado – Administração Central (SI e SFA)	413
B)	Conta da Segurança Social.....	413



ÍNDICE DE QUADROS

Parte A – Enquadramento Macroeconómico

Quadro 1	– Cenário base do OE/2010 e projecções de outras entidades	20
Quadro 2	– A orçamentação das receitas e despesas das APs em 2010 face ao executado em 2009 (valores calculados com a metodologia anterior a Abril 2011)	21
Quadro 3	– Projecções macroeconómicas realizadas no 1.º Semestre de 2010 para Portugal	22
Quadro 4	– Cenário base do OE/2010 e do ROPO, valores efectivos e desvios	24
Quadro 5	– Receitas e Despesas das Administrações Públicas em 2010 (Contabilidade Nacional)	25
Quadro 6	– Comércio internacional.....	27
Quadro 7	– Investimento directo estrangeiro – Portugal	28
Quadro 8	– Saldos orçamentais na área do euro (16)	30
Quadro 9	– Dívidas públicas na área do euro (16)	31
Quadro 10	– Taxas de inflação (IHPC) e principais agregados	33
Quadro 11	– Indicadores mercado de trabalho	34
Quadro 12	– Balança de pagamentos.....	36
Quadro 13	– Evolução das receitas e despesas 2009-2010 (Contabilidade pública)	39
Quadro 14	– PIB, receitas, despesas e dívida pública.....	41
Quadro 15	– Parcerias Público-Privadas	44
Quadro 16	– Encargos líquidos no exercício de 2010	45
Quadro 17	– Portugal – principais indicadores económicos.....	46

Parte B – A Conta Geral do Estado

Quadro 1	– Serviços integrados - alterações de natureza económica	51
Quadro 2	– Serviços integrados – alterações por orgânica (despesa)	54
Quadro 3	– Serviços e fundos autónomos – alterações de natureza económica	54
Quadro 4	– Execução orçamental dos serviços integrados	59
Quadro 5	– Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos.....	61
Quadro 6	– Principais casos de deficiente contabilização por incumprimento de princípios orçamentais.....	63
Quadro 7	– Receita dos serviços integrados – Principais Agregados	64
Quadro 8	– Receita dos serviços integrados – Evolução 2008-2010.....	66
Quadro 9	– Receita dos serviços integrados – Receitas Fiscais – Factores Explicativos	68
Quadro 10	– Receita dos serviços e fundos autónomos – Execução	72
Quadro 11	– Receita dos serviços e fundos autónomos – Factores Explicativos	74

Quadro 12 – Receita proveniente das entidades reguladoras (RER).....	76
Quadro 13 – Comparação da despesa orçamentada com a executada, por Ministério – SI e SFA	84
Quadro 14 – Evolução da despesa orçamental dos serviços integrados (2009-2010), por classificação económica	86
Quadro 15 – Evolução da despesa orçamental dos SFA (2009-2010), por classificação económica	90
Quadro 16 – Despesa dos SI e SFA, por orgânica	95
Quadro 17 – Efeito da utilização das contas de Saldos do Capítulo 60 entre 2006 e 2010.....	99
Quadro 18 – Serviços que saíram da administração central no período 2006-2010	102
Quadro 19 – Principais reclassificações de despesa entre 2008 e 2010	104
Quadro 20 – PIDDAC por Ministério/PO em 2010.....	109
Quadro 21 – PIDDAC por Agrupamentos da Classificação Económica	110
Quadro 22 – PIDDAC inicial, disponível e executado em 2009 e 2010.....	111
Quadro 23 – Evolução do <i>stock</i> da DPD em 2010.....	120
Quadro 24 – Receita e despesa por capítulo de classificação económica	121
Quadro 25 – Evolução da DPD de MLP em 2010	122
Quadro 26 – Emissões de OT no ano de 2010	122
Quadro 27 – Amortizações de OT no ano de 2010.....	123
Quadro 28 – Incorreções no registo da BND USD MAR2015	126
Quadro 29 – Evolução da DPD de CP em 2010	127
Quadro 30 – ECP: variações cambiais.....	129
Quadro 31 – Evolução da DPD da Administração Central em 2010	131
Quadro 32 – Apuramento das receitas da emissão de dívida.....	132
Quadro 33 – Despesa do Estado com passivos financeiros na CGE/2010.....	132
Quadro 34 – Apuramento das despesas da gestão da dívida.....	135
Quadro 35 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas.....	141
Quadro 36 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2010 ao abrigo da Lei n.º 112/97.....	142
Quadro 37 – Responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias pessoais prestadas	144
Quadro 38 – Responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público	144
Quadro 39 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias.....	145
Quadro 40 – Operações garantidas pelo Estado em 2010.....	146
Quadro 41 – Posição acumulada das responsabilidades do Estado em vigor no final do ano	147
Quadro 42 – Receitas do Estado em 2010 – prémios de seguro	148
Quadro 43 – Observância do limite fixado na Lei do Orçamento (artigo 67.º)	149
Quadro 44 – Observância do limite fixado na Lei do Orçamento (artigo 78.º)	150
Quadro 45 – Evolução da dívida efectiva do Estado	151
Quadro 46 – Evolução da dívida directa e da dívida efectiva face ao PIB	152
Quadro 47 – Evolução do endividamento global do Estado (Subsectores SI e SFA).....	153



Tribunal de Contas

Quadro 48 – Entidades que apresentam dívidas não financeiras, em 31 de Dezembro de 2010, superiores a € 10 M e situação das mesmas a 31 de Março 2011	156
Quadro 49 – Credores do Estado em 31 de Dezembro de 2010 por montantes de dívida	158
Quadro 50 – Entidades a quem o Estado devia em 31 de Dezembro de 2010 montantes superiores a € 5 M por fornecimento de bens e serviços	159
Quadro 51 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia – 2010.....	163
Quadro 52 – Transferências da União Europeia – Divergências apuradas.....	166
Quadro 53 – Resumo dos fluxos entre o OE e o SPE.....	175
Quadro 54 – Fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE	176
Quadro 55 – Subsídios para entidades não financeiras do SPE.....	177
Quadro 56 – Subsídios para sociedades financeiras do SPE	178
Quadro 57 – Receitas com origem no SPE evidenciadas na CGE, por classificação económica	179
Quadro 58 – Fluxos financeiros dos SFA para o SPE não financeiro	180
Quadro 59 – Receitas dos SFA com origem no SPE, por classificação económica	180
Quadro 60 – Fluxos financeiros com as Administrações Regional e Local	185
Quadro 61 – Fluxos financeiros destinados à Administração Regional	186
Quadro 62 – Operações extra-orçamentais – Regiões Autónomas.....	187
Quadro 63 – Fluxos financeiros da Administração Regional destinados à Administração Central.....	188
Quadro 64 – Fluxos financeiros destinados à Administração Local.....	188
Quadro 65 – Operações extra-orçamentais – Administração Local	190
Quadro 66 – Fluxos financeiros da Administração Local destinados à Administração Central	191
Quadro 67 – Evolução da despesa fiscal	196
Quadro 68 – Despesa fiscal por imposto	196
Quadro 69 – Evolução da despesa e da receita fiscais.....	197
Quadro 70 – Relação entre despesa e receita fiscais.....	197
Quadro 71 – Tipologia da despesa fiscal.....	198
Quadro 72 – Despesa fiscal por função	199
Quadro 73 – Despesa Fiscal de IRC – Principais benefícios e beneficiários.....	201
Quadro 74 – Apoios financeiros não reembolsáveis (2008-2010).....	204
Quadro 75 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por classificação económica (2010)	205
Quadro 76 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por entidade pagadora	206
Quadro 77 – Património financeiro global - Evolução em 2010	212
Quadro 78 – Património financeiro dos serviços integrados – Evolução em 2010.....	213
Quadro 79 – Património financeiro dos serviços e fundos autónomos – Evolução em 2010	217
Quadro 80 – Erros materiais de contabilização por incumprimento de princípios orçamentais	224
Quadro 81 – Receita com a alienação de imóveis	224
Quadro 82 – Despesa com a aquisição de bens de capital	228

Quadro 83 – Conta dos Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado.....	233
Quadro 84 – Balanço da Tesouraria do Estado.....	234
Quadro 85 – Fundos detidos por SFA em 31/12/2010.....	236
Quadro 86 – Grau de cumprimento da UTE por SFA em 31/12/2010.....	238
Quadro 87 – SFA com valores em excesso fora do Tesouro em 31/12/2010	239
Quadro 88 – Fundos detidos por IES em 31/12/2010.....	241
Quadro 89 – Fundos detidos por SI fora do Tesouro em 31/12/2010.....	241
Quadro 90 – Dívida em cobrança coerciva.....	248

Parte C – A Conta da Segurança Social

Quadro 1 – Alterações orçamentais.....	272
Quadro 2 – Receitas por classificação económica.....	277
Quadro 3 – Desagregação do Capítulo “Contribuições para a segurança social”.....	277
Quadro 4 – Receitas por origem.....	281
Quadro 5 – Despesas por classificação económica.....	283
Quadro 6 – Despesa por aplicações.....	285
Quadro 7 – OSS - Fluxos financeiros de despesa com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais.....	289
Quadro 8 – Transferências do OSS para as Regiões Autónomas e para as Autarquias Locais.....	290
Quadro 9 – Saldo de execução orçamental (SEO) por componentes e subsistemas.....	291
Quadro 10 – Saldo de execução efectiva por componentes e subsistemas.....	292
Quadro 11 – Balanço da segurança social.....	296
Quadro 12 – Imobilizado.....	297
Quadro 13 – Dívida de terceiros.....	300
Quadro 14 – Disponibilidades.....	315
Quadro 15 – Demonstração de resultados da segurança social – 2008 a 2010.....	322
Quadro 16 – Número de efectivos por grupos profissionais.....	326
Quadro 17 – Resultado líquido do exercício.....	329
Quadro 18 – Evolução do rácio das pensões.....	333
Quadro 19 – Evolução das despesas com pensões.....	334
Quadro 20 – Financiamento das despesas com pensões e complementos.....	337
Quadro 21 – Evolução das taxas de emprego e desemprego.....	338
Quadro 22 – N.º de beneficiários com processamento de prestações de desemprego.....	340
Quadro 23 – N.º de requerimentos entrados, deferidos, indeferidos e pendentes.....	340
Quadro 24 – Evolução da despesa com prestações de desemprego.....	341
Quadro 25 – Transferências e subsídios associados a PAEFP.....	342



Tribunal de Contas

Quadro 26 – Estrutura da carteira.....	344
Quadro 27 – Cumprimento dos limites regulamentares em 31/12/2010.....	346
Quadro 28 – Desagregação do valor acrescentado à carteira	348
Quadro 29 – Rácios de cobertura das pensões pelo FEFSS.....	350
Quadro 30 – Resultados da gestão do Fundo.....	350
Quadro 31 – Fontes de financiamento	354
Quadro 32 – Reservas correspondentes a Fundos de pensões	355
Quadro 33 – Aplicação de recursos	357

Parte D – Conclusões e Recomendações; Juízo sobre a Conta

Quadro 1 – Conta consolidada da administração central e segurança social	363
Quadro 2 – Ajustamentos efectuados no âmbito da Conta consolidada da administração central e segurança social	365
Quadro 3 – Evolução das receitas e das despesas consolidadas da administração central e da segurança social	407
Quadro 4 – Despesas da administração central com as funções Educação e Saúde	407
Quadro 5 – Despesas com pensões	408
Quadro 6 – Despesas com subsídios de desemprego e apoio ao emprego.....	408
Quadro 7 – Dívida directa e encargos.....	408
Quadro 8 – Dívida garantida efectiva	409

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Parte A – Enquadramento Macroeconómico

Gráfico 1	– PIB real, taxas de variação anuais	26
Gráfico 2	– Variação em % do PIB a preços constantes (União Europeia)	27
Gráfico 3	– Taxas de inflação (IPC)	28
Gráfico 4	– Preço do petróleo Brent (US dólares)	29
Gráfico 5	– Taxas de câmbio US dólar/euro	29
Gráfico 6	– Taxa de crescimento do PIB em Portugal e na área do Euro (a 17) (2000-2010)	32
Gráfico 7	– Taxas de crescimento anuais das componentes da despesa (variações médias).....	32
Gráfico 8	– Taxas de desemprego em Portugal e na área do euro (17)	34
Gráfico 9	– PIB/pessoa empregada (€ 1000) (preços de mercado de 2000)	34
Gráfico 10	– Evolução dos custos unitários do trabalho (2000-2010)	35
Gráfico 11	– Evolução do saldo conjunto da balança corrente e de capitais.....	36
Gráfico 12	– Decomposição da posição de investimento internacional por sectores institucionais.....	37
Gráfico 13	– Evolução das receitas, despesas e dívida pública 2007-2010.....	40
Gráfico 14	– Evolução das despesas e receitas públicas: 2007-2010-2016 (projeções FMI).....	41

Parte B – A Conta Geral do Estado

Gráfico 1	– Receita dos Serviços Integrados – Receitas Fiscais – Evolução 2008 – 2010	67
Gráfico 2	– Evolução das reposições não abatidas nos pagamentos e dos créditos especiais abertos em sua contrapartida	98
Gráfico 3	– Efeito dos pagamentos não efectivos entre 2006 e 2010.....	100
Gráfico 4	– Peso das outras despesas correntes e de capital na despesa total do serviço/orgânica (em %)	101
Gráfico 5	– Redução da despesa da administração central, devida a alteração de critérios de contabilização entre 2008 e 2010	105
Gráfico 6	– Aplicação do POCP e planos sectoriais na administração central	106
Gráfico 7	– Aplicação do POCP e planos sectoriais – por subsector	107
Gráfico 8	– Evolução da receita, despesa e saldo da administração central (2006–2010)	113
Gráfico 9	– Evolução dos principais agregados da receita e da despesa da administração central (2006–2010).....	114
Gráfico 10	– Encargos com juros: CT emitidos em 2010	125
Gráfico 11	– Responsabilidades do Estado por países, no final de 2010	147
Gráfico 12	– Evolução do stock da dívida directa e do PIB.....	152
Gráfico 13	– Recursos Próprios da União Europeia – 2010.....	164



Tribunal de Contas

Gráfico 14 – Programação e execução acumulada dos Fundos do QREN, em 31 de Dezembro de 2010.....	168
Gráfico 15 – Programação e execução acumulada do FEADER e do FEP, em 31 de Dezembro de 2010	169
Gráfico 16 – Fluxos financeiros para os municípios.....	189
Gráfico 17 – Fluxos financeiros para as juntas de freguesia.....	189
Gráfico 18 – Transferências para as Autarquias Locais excluindo os fluxos processados pela DGAL.....	190
Gráfico 19 – Evolução da despesa fiscal	196
Gráfico 20 – Relação entre despesa e receita fiscais.....	197
Gráfico 21 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros em 2010.....	204
Gráfico 22 – Distribuição por áreas dos apoios financeiros em 2010.....	207
Gráfico 23 – Composição do património financeiro no final de 2010, por tipo de activos	217
Gráfico 24 – Peso das aquisições da Estamo nas alienações de bens imóveis do Estado	227
Gráfico 25 – Número de penhoras por tipo de bem	247
Gráfico 26 – Número de vendas marcadas	249

Parte C – A Conta da Segurança Social

Gráfico 1 – Receita e despesa efectiva por componentes e subsistemas.....	288
Gráfico 2 – Valor e variação homóloga do saldo de execução efectiva.....	293
Gráfico 3 – Comportamento de longo prazo da receita e despesa efectiva.....	294
Gráfico 4 – Receitas e despesas em percentagem do PIB.....	295
Gráfico 5 – Variação anual no total das despesas com pensões/evolução do número de pensionistas por eventualidade.....	336
Gráfico 6 – Rendibilidade do FEFSS.....	347
Gráfico 7 – Rendibilidade das classes de activos do FEFSS	347
Gráfico 8 – Variações na carteira desde 2000.....	349
Gráfico 9 – Subscritores, aposentados, pensionistas e índice de dependência.....	352
Gráfico 10 – Índice de cobertura das despesas com pensões	358

ÍNDICE DE RECOMENDAÇÕES

Orçamento do Estado (Administração Central)

Recomendação 1 – PCGE/2010	381
----------------------------------	-----

Execução orçamental

Recomendação 2 – PCGE/2010	381
Recomendação 3 – PCGE/2010	382
Recomendação 4 – PCGE/2010	382
Recomendação 5 – PCGE/2010	382
Recomendação 6 – PCGE/2010	383
Recomendação 7 – PCGE/2010	383
Recomendação 8 – PCGE/2010	383
Recomendação 9 – PCGE/2010	383
Recomendação 10 – PCGE/2010	384
Recomendação 11 – PCGE/2010	384
Recomendação 12 – PCGE/2010	384
Recomendação 13 – PCGE/2010	384
Recomendação 14 – PCGE/2010	385
Recomendação 15 – PCGE/2010	385
Recomendação 16 – PCGE/2010	385
Recomendação 17 – PCGE/2010	385

Dívida pública

Recomendação 18 – PCGE/2010	386
Recomendação 19 – PCGE/2010	386
Recomendação 20 – PCGE/2010	386
Recomendação 21 – PCGE/2010	387
Recomendação 22 – PCGE/2010	388



Tribunal de Contas

Fluxos financeiros com a União Europeia

Recomendação 23 – PCGE/2010.....	388
Recomendação 24 – PCGE/2010.....	388
Recomendação 25 – PCGE/2010.....	389
Recomendação 26 – PCGE/2010.....	389
Recomendação 27 – PCGE/2010.....	389

Fluxos com o sector público empresarial

Recomendação 28 – PCGE/2010.....	390
Recomendação 29 – PCGE/2010.....	390
Recomendação 30 – PCGE/2010.....	390

Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e Autarquias Locais

Recomendação 31 – PCGE/2010.....	391
----------------------------------	-----

Benefícios fiscais; subsídios e outras formas de apoio

Recomendação 32 – PCGE/2010.....	391
Recomendação 33 – PCGE/2010.....	391
Recomendação 34 – PCGE/2010.....	392

Património do Estado

Recomendação 35 – PCGE/2010.....	392
Recomendação 36 – PCGE/2010.....	392
Recomendação 37 – PCGE/2010.....	393
Recomendação 38 – PCGE/2010.....	393
Recomendação 39 – PCGE/2010.....	393
Recomendação 40 – PCGE/2010.....	394

Operações de tesouraria

Recomendação 41 – PCGE/2010	394
Recomendação 42 – PCGE/2010	394
Recomendação 43 – PCGE/2010	394
Recomendação 44 – PCGE/2010	395
Recomendação 45 – PCGE/2010	395
Recomendação 46 – PCGE/2010	395

Segurança Social

Recomendação 47 – PCGE/2010	395
Recomendação 48 – PCGE/2010	395
Recomendação 49 – PCGE/2010	396
Recomendação 50 – PCGE/2010	396
Recomendação 51 – PCGE/2010	396
Recomendação 52 – PCGE/2010	397
Recomendação 53 – PCGE/2010	397
Recomendação 54 – PCGE/2010	398
Recomendação 55 – PCGE/2010	398
Recomendação 56 – PCGE/2010	399
Recomendação 57 – PCGE/2010	399
Recomendação 58 – PCGE/2010	400
Recomendação 59 – PCGE/2010	400
Recomendação 60 – PCGE/2010	400
Recomendação 61 – PCGE/2010	401
Recomendação 62 – PCGE/2010	401
Recomendação 63 – PCGE/2010	401
Recomendação 64 – PCGE/2010	401
Recomendação 65 – PCGE/2010	402
Recomendação 66 – PCGE/2010	402

Consolidação das Contas - administração central e segurança social

Recomendação 67 – PCGE/2010	404
Recomendação 68 – PCGE/2010	404
Recomendação 69 – PCGE/2010	405



Tribunal de Contas

ANEXOS



Tribunal de Contas

|||
Anexo I
|||

ANEXO I - ENTIDADES A QUEM O ANTEPROJECTO FOI ENVIADO, MATÉRIA CORRESPONDENTE E APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES

Matéria	Entidade	Resposta		Observações		
		Sim	Não	Com alegações	Sem comentários	Notas (exemplo: Concordância com o anteprojecto etc)
2. Alterações orçamentais	Ministro de Estado e das Finanças		N			
	Direcção-Geral do Orçamento	S		X		
3.2. Receita	Ministro de Estado e das Finanças		N			
	Direcção-Geral dos Impostos ^{a)}	S		X		
	Direcção-Geral do Orçamento ^{a)}	S		X		
	Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo ^{a)}	S		X		
	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público ^{a)}	S		X		
	Autoridade da Concorrência	S		X		
	ICP - Autoridade Nacional de Comunicações	S		X		
	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica	S		X		
	Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos	S		X		
	Instituto Nacional de Aviação Civil, IP	S		X		
	Instituto da Construção e do Imobiliário, IP	S		X		
INFARMED – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, IP	S		X			
3.3. Despesa	Ministro de Estado e das Finanças		N			
	Direcção-Geral do Orçamento	S		X		
3.4. PIDDAC	Ministro de Estado e das Finanças		N			
	Direcção-Geral do Orçamento	S		X		
3.5.Consolidação (Administração Central)	Ministro de Estado e das Finanças		N			
	Direcção-Geral do Orçamento	S			X	
4.1.1. Dívida directa	Ministro de Estado e das Finanças		N			
	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público	S		X		
	Direcção-Geral do Orçamento	S		X		
4.1.2. Garantias do Estado	Ministro de Estado e das Finanças		N			
	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (Gar. Fin. Relato)	S			X	
	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (Anteprojecto)		N			
	Companhia de Seguros de Crédito	S		X		
4.2. Dívida não financeira	Ministro de Estado e das Finanças		N			
	Ministro da Economia e Emprego		N			
	Ministra da Justiça		N			
	Ministro da Saúde	S		X		

Matéria	Entidade	Resposta		Observações		
		Sim	Não	Com alegações	Sem comentários	Notas (exemplo: Concordância com o anteprojecto etc)
5. Fluxos financeiros com a UE	Direcção-Geral do Orçamento	S		X		Confirmam as situações relatadas no ponto 5.2
	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público	S			X	
	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	S			X	
	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu	S			X	
	Instituto de Gestão de Financiamento da Agricultura e Pescas		N			
	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional	S			X	
6. Fluxos financeiros com o sector empresarial do Estado	Ministro de Estado e das Finanças		N			
	Direcção-Geral do Orçamento	S		X		
	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças	S			X	
7. Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais	Ministro de Estado e das Finanças		N			
	Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares		N			
	Representante da República para a Região Autónoma dos Açores		N			
	Representante da República para a Região Autónoma da Madeira	S			X	Concordância com os valores apresentados
	Secretaria de Regional do Plano e Finanças (Madeira)	S		X		Concordância com os valores apresentados
	Vice-Presidente do Governo dos Açores		N			
	Direcção-Geral do Orçamento		N			
	Direcção-Geral das Autarquias Locais	S		X		
	Turismo de Portugal	S			X	Concordância com o anteprojecto
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	S			X	Concordância com os valores apresentados
8.1. Benefícios fiscais	Universidade dos Açores		N			
	Ministro de Estado e das Finanças		N			
	Direcção-Geral do Orçamento	S		X		
	Direcção-Geral dos Impostos	S		X		
8.2. Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis	Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo	S		X		
	Ministro de Estado e das Finanças		N			
	Direcção-Geral do Orçamento	S		X		
9.1. Património financeiro	Direcção-Geral do Orçamento	S		X		
	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças	S		X		
	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público	S		X		
	Instituto Politécnico do Porto	S		X		
	Laboratório Nacional de Engenharia e Geologia		N			
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas		N			
	Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública	S			X	
	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação	S		X		
	Instituto de Turismo de Portugal		N			

Matéria	Entidade	Resposta		Observações		
		Sim	Não	Com alegações	Sem comentários	Notas (exemplo: Concordância com o anteprojecto etc)
9.2. Património imobiliário	Ministro de Estado e das Finanças		N			
	Direcção-Geral do Orçamento		N			
	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças	S		X		
	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP	S		X		
	Instituto Camões, IP	S		X		
	Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, IP	S		X		
	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional	S		X		
	Autoridade Nacional de Protecção Civil	S		X		
10. Operações de tesouraria	Ministro do Estado e das Finanças		N			
	Direcção-Geral do Orçamento		N			
	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público	S		X		
	Direcção-Geral da Saúde	S		X		
	Guarda Nacional Republicana	S		X		
Conta da Segurança Social 12. Enquadramento 13. Orçamento e conta 14. Análise complementares (14.1 a 14.3)	Ministro da Solidariedade e da Segurança Social	S			X	
	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.	S		X		Informação sobre as diligências já realizadas ou a realizar com vista à resolução das deficiências apontadas nos pontos 12.2; 13.2.2; 13.2.3 e 13.2.4 do Parecer Alegações relativas às matérias tratadas nos pontos 12.2; 13.2.2; e 13.2.3 do Anteprojecto
	Instituto da Segurança Social, I.P.	S		X		Informação sobre as diligências já realizadas ou a realizar com vista à resolução das deficiências apontadas nos pontos 12.1 e 13.2.3 do Parecer Alegações relativas às matérias tratadas nos pontos 12.2 e 13.2.3 do Parecer
	Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P.	S		X		Informação sobre as diligências já realizadas ou a realizar com vista à resolução das deficiências apontadas nos pontos 12. e 13.2.4 do Parecer
	Instituto de Informática, I.P.	S		X		Informação sobre as diligências já realizadas ou a realizar com vista à resolução das deficiências apontadas nos pontos 12; 13.2.2 e 13.2.3 do Parecer Alegações relativas às matérias tratadas nos pontos 13.2.3 e 13.2.4 do Parecer
	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social nos Açores, IPRA	S		X		Alegações relativas às matérias tratadas no ponto 13.2.3 do Parecer
	Centro de Segurança Social da Madeira	S			X	
	Administração Central de Sistemas de Saúde, IP	S		X		Foi citado sobre o ponto 13.2.3.1.2, alínea D) – Dívida de terceiros- Outros devedores, relativamente à dívida do Ministério da Saúde
15. Consolidação (Estado e Segurança Social)	Ministro de Estado e das Finanças		N			
	Direcção-Geral do Orçamento	S		X		

a) As respostas foram acompanhadas de documentação de suporte que consta dos respectivos processos.



Tribunal de Contas

|||
Anexo II

|||



Tribunal de Contas

*Respostas dos serviços e entidades nos termos do disposto no n.º 3
do artigo 73.º da Lei de Enquadramento Orçamental*



Tribunal de Contas

|||
2. O OE
|||

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.ª Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
1Av. Barbosa du Bocage
1069-045 LISBOA

V/Ref. :16858
Data V/Ref. : 9 Nov. 11

N.º Proc. : 29637/2011
Data Emissor : 22 Nov. 11

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2010, pontos:
2- O OE- Alterações Orçamentais
3.3- Execução Orçamental - Despesa
3.4- Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC)
6- Fluxos Financeiros com o Sector Público Empresarial

Em resposta ao ofício de V.ª Exª acima mencionado informamos o seguinte:

Ponto 2
Página 3/49

O Artigo 77º da Lei nº 3-B/2010, de 28 de Abril (Orçamento de Estado para 2010) dá competência ao Governo para no decurso da execução orçamental de 2010 efectuar diversas operações de gestão da dívida pública directa do estado, nomeadamente o reforço das dotações para amortização de capital.

Página 7 de 47
Recomendação

A constituição de uma dotação provisional obedece a boas práticas internacionais de proceder à orçamentação incluindo uma provisão para riscos que possam ocorrer durante a execução orçamental. Trata-se de um instrumento que o Governo utiliza para evitar a ocorrência de situações que venham a por em causa o cumprimento do défice orçamental.

Se esta dotação fosse afectada à partida, não só promoveria uma atitude passiva nas situações em que o serviço tem que ajustar a sua despesa, como deixaria o governo sem margem de manobra para ocorrer a situações imprevisíveis.

Nos termos do nº 9º da Lei 52/2011 de 13 de Outubro, a dotação provisional pode destinar-se a despesa de qualquer programa.

DGTC 28 11*11 19902

Ponto 3.3**Página 16/49, quadro 3.3**

Informa-se que foi considerado nas alterações do universo de 2009 e 2010 o Hospital de S. Marcos – Braga como parceria público privada. Esse estabelecimento de saúde mantém-se no subsector dos SFA, tendo, contudo, parte das despesas deixado de ser suportadas directamente pelo Orçamento do Estado, designadamente as despesas com pessoal.

Recomendação 1**Página 20/49 e 32/49**

A data limite para prestação de contas pelos Serviços e Fundos Autónomos é definida em cada ano no Decreto de Execução Orçamental (DLEO), sendo os organismos obrigados a proceder ao registo da mesma nos sistemas centrais do Ministério das Finanças. Findo o prazo estabelecido no DLEO, e de forma a cumprir com a data constante da Lei de Enquadramento, a DGO procede à elaboração da CGE com base na informação recolhida.

Página 20/49

Em relação à UMIC, será de referir que a execução orçamental deste organismo, integrada na CGE2010 corresponde à reportada pelo serviço no SIGO-SFA no período Conta de Gerência, encontrando-se, contudo, o reporte incompleto (explicação apresentada na página 144 da CGE2010) apesar das diligências efectuadas pela DGO.

Com vista a eliminar as divergências entre os mapas que integram a CGE, ou seja, entre o Consolidado e os da Lei e Informativos, a DSOR solicitou ao II que incluísse a execução do mês 13 da UMIC no mapa Consolidado.

Assim, a execução registada na CGE é a definitiva.

Recomendação 2 e 3**Página 33/49**

A partir de 5 de Outubro de 2011 passaram-se a publicar os resultados dos EANP de todos os organismos da Administração Central na Síntese da Execução Orçamental, disponibilizada online pela DGO.

Foi também publicado o Decreto-lei nº 65-A/2011, de 17 de Maio, que desenvolve e reforça deveres de prestação de informação financeira necessários ao controlo de execução orçamental.

Recomendação 4**Página 34/49**

A recomendação do Tribunal de Contas encontra-se acolhida no artigo 9º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de Março, onde é claramente reconhecido o princípio da anualidade do Orçamento de Estado. Todos os saldos dos Serviços Integrados e dos Serviços e Fundos Autónomos, com origem em receitas gerais, devem ser entregues na Tesouraria do Estado.

Recomendação 5**Página 34/49**

Nos termos do artigo n.º 68 da Lei 3-B/2010, de 28 de Abril, é autorizada a aplicação em despesa dos saldos do Capítulo 60, desde que a obrigação tenha sido constituída até 31 de Dezembro, sendo as quantias depositadas em conta especial destinada ao pagamento daquelas despesas.

Recomendação 6**Página 41/49 e 34/49**

A DGO pode enfatizar nas suas Circulares a obrigatoriedade dos serviços cumprirem a Lei em matéria de especificação de receitas e despesas. A DGO não pode contudo substituir-se aos serviços nestas especificações.

Recomendação 7**Página 34/49**

A classificação funcional associada às medidas permite que um Programa (habitualmente associado com uma classificação funcional), possa ter Medidas inscritas em qualquer uma das classificações funcionais definidas na lei.

De referir ainda que no caso português existe um excesso de classificadores que determinam que a chave orçamental contenha 47 caracteres o que gera uma fragmentação de orçamentação que impede a leitura dos pontos fundamentais de um orçamento.

Recomendação 8**Página 30/49 e 35/49**

De acordo com o disposto na *alínea c) do nº 1 do artigo 19º, o artigo 20º da Lei nº2/2007 de 15 de Janeiro* 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 (nº 1).

Essa participação depende de deliberação sobre a percentagem de IRS pretendida pelo município, a qual deve ser comunicada por via electrónica pela respectiva câmara municipal à Direcção-Geral dos Impostos, até 31 de Dezembro do ano anter. àquele a que respeitam os rendimentos (nº 2).

Para efeitos do disposto no presente artigo, considera-se como domicílio fiscal o do sujeito passivo identificado em primeiro lugar na respectiva declaração de rendimentos (nº 6).

O produto da participação variável no IRS é transferido para os municípios até ao último dia útil do mês seguinte ao do respectivo apuramento pela Direcção-Geral dos Impostos.

A leitura dos preceitos acima citados conduz directamente à conclusão que a natureza que reveste aquela participação é diferente do previsto nos *artigos 21º a 24º que dispõem acerca da repartição do Fundo de Equilíbrio Financeiro, do Fundo Geral Municipal, do Fundo de Coesão Municipal e do Fundo Social Municipal*, estabelecendo a sua aplicação valores certos que podem ser transferidos em duodécimos para cada município.

Contrariamente, o montante da participação no IRS depende do apuramento da que é receita cobrada e deve ser inscrita no orçamento dos municípios como um imposto directo, resultante da colecta de IRS.

Assim sendo, não pode a DGCI receitar estes montantes, para posteriormente virem a ser novamente receitados pelos municípios, uma vez que se trata de uma evidente duplicação.

Alerta-se para o lapso da nota de rodapé (3) do quadro 3.7 - Verba inscrita no capítulo "Protecção Social" do Ministério das Finanças.

Relativamente às Estradas de Portugal e ao tratamento dado à Contribuição Rodoviária, considera-se que a recomendação do Tribunal se encontra totalmente acolhida no Orçamento de 2012 face as Estradas de Portugal passarem a integrar o perímetro dos Serviços e Fundos Autónomos ao abrigo do nº 5 do artigo 2º da Lei 22/2011, de 20 de Maio, estando a referida verba registada como receita consignada.

Página 35/49

A DGO partilha do ponto de vista do Tribunal de Contas quanto ao facto da instabilidade do universo introduzir dificuldades acrescidas na leitura da execução orçamental. Contudo a aplicação da lei nos últimos anos tem conduzido a esta instabilidade, reconhecendo-se que a maioria das alterações melhorou a transparência dos dados orçamentais como é o caso das modificações introduzidas nas contribuições para a CGA e ADSE. Em 2012 o universo do Orçamento de Estado sofrerá novo ajustamento na sequência da implementação da Lei 52/2011, de 13 de Outubro, para aproximar os universos em Contas Públicas

Ponto 3.4**Recomendação 1****Página 41/49**

Dois elementos novos fazem com que esta recomendação venha a ser de difícil implementação, ambos introduzidos pela 5ª alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, introduzida pela Lei 22/2012, de 20 de Maio: o primeiro é o desaparecimento do conceito de PIDDAC e o segundo é a inclusão das entidades públicas reclassificadas pelo INE no Orçamento de Estado. As entidades anteriormente referidas são integradas no Orçamento de Estado devido ao seu carácter não mercantil, pelo que são as que habitualmente recebem mais verbas do Orçamento de Estado. As restantes entidades do sector empresarial do Estado não reclassificadas têm carácter mercantil, pelo que não parece adequado fazer o seu seguimento na CGE.

Recomendação 2**Página 41/49**

No momento em que é elaborado o Orçamento de Estado, este tem que conter necessariamente a intenção de investimento. A concretização dos projectos depende da aprovação de candidaturas que em muitos casos se desenvolvem durante a execução orçamental.

Recomendação 3**Página 41/49**

Um projecto de investimento contém despesas de capital e despesas correntes que devem ser adequadamente especificadas de acordo com a classificação económica. As despesas correntes assumem especial relevância no MADRP, pela execução de projectos co-financiados no âmbito do IFAP e do MCTES onde se destacam os projectos promovidos pela FCT, de atribuição de bolsas para formação avançada/investigação (doutoramentos, mestrados) mas que, em ambos os casos, são efectivamente são despesas de investimento, dado que apoiam o desenvolvimento social do país.

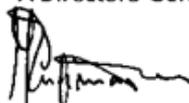
Ponto 6**Recomendação 1 a 3****Página 49/49**

As entidades reclassificadas nos termos do nº5 do artigo 2º da Lei 22/2011, de 20 de Maio, foram integradas no Orçamento de Estado de 2012. Nos termos do ponto 42 da Circular Série A nº 1367 da DGO, os fluxos de transferências para com estas entidades reclassificadas devem ser devidamente identificados com o serviço dador e beneficiário.

Para as entidades não reclassificadas aplica-se o ponto 45 da mesma Circular que estabelece princípios idênticos.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora-Geral



Maria Eugénia Pires



Tribunal de Contas

|||
**3. A execução orçamental
(CGE)**
|||

17 NOV '11 247 00

Exmº Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
M.I. Auditor Coordenador
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
LISBOA

Departamento de Auditoria II Ofº nº 17345, de 15.NOV.2011

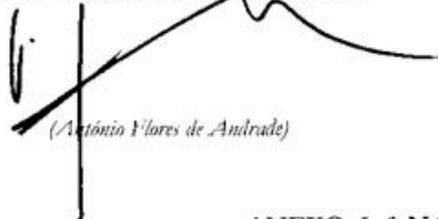
**PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2010
- A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (CGE)
ANTEPROJECTO DE PONTO 3.2.3. DO CAPÍTULO III
- RECEITA PROVENIENTE DAS ENTIDADES REGULADORAS**

Senhor Doutor,

Com referência ao vosso prezado ofício em epígrafe, junto remeto a V. Exª. Informação elaborada pelo Departamento de Contabilidade e Património deste Instituto, com os esclarecimentos que, sobre a matéria, nos parecem pertinentes.

Aproveito a oportunidade para apresentar a V. Exª. os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo,



(António Flores de Andrade)

ANEXO: Inf. N.º 15-2011/DCP/CM

JUNTO: cópia de Relatório

RGTC 18 11'11 19400
Av. João Dinis, 11 - 1069-010 Lisboa T. (351) 21 794 87 00
F. (3511) 351 21 794 67 90 Linha de Atendimento 707 201 020
www.inci.pt
geral@inci.pt
NIPC 504 739 506

Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P.
Ministério da Economia e do Emprego



Informação N.º 15-2011/DCP/CM

Processo N.º:

Data: 16/11/2011

Página: 1/3

Visto.

17-11-2011

Assunto: OFÍCIO N.º 17 345, DE 15 NOV 2011 DO TRIBUNAL DE CONTAS

Aplicação do artigo 8.º da Lei n.º 12-A/2010 de 30 de Junho – Justificação para o incumprimento do princípio da anualidade

Senhor Presidente do Conselho Directivo do InCI,

Na sequência da comunicação do Departamento de Auditoria do Tribunal de Contas que notifica o InCI para, querendo, se pronunciar sobre o incumprimento do princípio da anualidade – imposto pelo n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho – no processo de entrega de «(...) 85% do saldo acumulado dos saldos de gerência e resultados transitados apurados no final do exercício de 2009 das entidades reguladoras (...)», cumpre-me informar o seguinte:

1. No orçamento privativo do Instituto para 2010, aprovado pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, estava inscrito o montante de € 21.370.386 relativo ao saldo na posse do serviço, transitado de gerências anteriores.
2. Após o encerramento contabilístico do ano económico de 2009, o saldo final do Instituto ascendeu a € 22.857.147, sendo o saldo gerado em 2009 de € 1.486.761, conforme quadro seguinte.

Valores em Euros

CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA		SALDO DE GERÊNCIAS ANTERIORES NA POSSE DO SERVIÇO	SALDO APURADO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE 2009	SALDO ACUMULADO
16 01 03	Saldo de gerência anterior na posse do serviço - Consignado	21.370.386	1.486.761	22.857.147

Arêles



Informação N.º 15-2011/DCP/CM

Processo N.º:

Data: 16/11/2011

Página: 2/3

3. Face à publicação da Lei n.º 12-A/2010 de 30 de Junho, o InCI teve dúvidas sobre qual o montante a entregar, opondo – face às dúvidas suscitadas quanto à interpretação do respectivo artigo 8.º, que se referia à entrega de «(...) 85º do **saldo acumulado dos saldos de gerência e resultados transitados** apurados no final do exercício de 2009 (...)» – por entregar apenas € 13.200.000 (treze milhões e duzentos mil Euros), montante que permitia ao InCI manter uma autonomia financeira mínima de 30%, contributo indispensável, no nosso entendimento, para a boa saúde financeira do Instituto, uma vez que a entrega cumulativa dos saldos de gerência + resultados transitados redundaria, no nosso entendimento, em **capitais próprios negativos**.
4. Não o fez, contudo, sem antes ter consultado o Fiscal Único, que foi exactamente desse parecer (Anexo I).
5. O InCI comunicou, então, à 4.ª Delegação da DGO – através de ofício datado de 13 de Outubro de 2010 (Anexo II) – a sua intenção de entregar o referido montante de € 13.200.000 (treze milhões e duzentos mil Euros), justificando a sua opção e anexando, inclusive, o parecer do Fiscal Único.
6. Esse montante foi entregue, nos cofres do Estado, em 29 de Outubro de 2010, por intermédio de transferência para o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. (IGCP) - (Anexo III).
7. **Só dois meses após essa entrega**, ou seja, em **30 de Dezembro de 2010**, foi recebida nos serviços de expediente do Instituto uma comunicação da DGO (Anexo IV) que, fazendo tábua rasa de todos os argumentos que o InCI havia aduzido, solicitava a entrega de € 6.228.575 (seis milhões duzentos e vinte e oito mil quinhentos e setenta e cinco Euros), valor correspondente ao remanescente em falta para os 85º do valor acumulado de 2009, aliás sem estabelecer qualquer prazo para a entrega do referido saldo¹.
8. O referido dia 30 de Dezembro foi a uma 5.ª feira. No dia seguinte houve tolerância de ponto. Meteu-se o fim-de-semana, que terminou em 2 de Janeiro. Tudo somado, o ofício da DGO só chegou ao Conselho Directivo do InCI no dia 3 de Janeiro de 2011, tendo sido despachado nesse mesmo dia.
9. Certo que havia prazo até dia 7 de Janeiro², mas, entretanto, o Conselho Directivo do InCI foi informado que o Instituto seria alvo de uma acção inspectiva, pela Inspeção-Geral de Finanças, visando a matéria referente à entrega de saldos, acção que veio a iniciar-se em 11 de Janeiro (Anexo V).

¹ À semelhança, aliás, do diploma que instituiu esta obrigação: Lei n.º 12-A/2010 de 30 de Junho.

² Tendo em vista o disposto no n.º 1 do artigo 11.º do Decreto de Fixação Orçamental (Decreto-Lei n.º 72-A/2010) d. 18 de Junho.

creal



Informação N.º 15-2011/DCP/CM

Processo N.º:

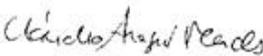
Data: 16/11/2011

Página: 3/3

10. Disso mesmo o InCI deu conta à DGO, por comunicação de 13 de Janeiro (Anexo VI), nela referindo que iria aguardar pelo resultado dessa acção para agir depois em conformidade
11. Contudo, na primeira reunião com a equipa inspectiva da DGE, foi por esta esclarecido que não cabia no âmbito da acção a alteração do critério imposto pela DGO, pelo que o Conselho Directivo comunicou a esta entidade – através do ofício de 14 de Janeiro (Anexo VII) – que havia deliberado a entrega dos € 6.228.575 (seis milhões duzentos e vinte e oito mil quinhentos e setenta e cinco Euros), referindo que, para tal, apenas teria de aguardar pelo processamento do resgate parcial da aplicação financeira em Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo para poder disponibilizar o montante referido.
12. Pelas circunstâncias acumuladas acabadas de referir, o aludido montante de € 6.228.575 (seis milhões duzentos e vinte e oito mil quinhentos e setenta e cinco euros) foi entregue aos cofres do Estado através de transferência bancária para o IGCP apenas em 18 de Janeiro de 2011 (Anexo VIII), ou seja, **com um atraso de onze dias**³.

À consideração superior,

A Chefe do Departamento de Contabilidade e Património


Cláudia Aragão Mendes

³ Tendo em vista o definido no n.º 1 do artigo 11.º do Decreto de Execução Orçamental (Decreto-Lei n.º 72-A/2010 de 18 de Junho).

Exmo. Senhor
Dr. Guilherme de Oliveira Martins
Presidente do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

*Da entrada de
Ao Departamento de
Auditoria II
2011-11-21*

S/ referência
v/ref. 017343

S/ comunicação

N/ referência
ANACOM-S088675/2011

Data

21 11 2011

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 – A execução orçamental (CGE)
Anteprojecto de Ponto 3.2.3 do Capítulo II – Receita proveniente das Entidades Reguladoras

Acusamos a recepção do ofício de V. Ex^{as} supramencionado, cujo conteúdo nos mereceu a melhor atenção e, em resposta, cumpre-nos informar o seguinte:

Nos termos do n.º 4 do artigo 41.º dos seus Estatutos (aprovados pelo Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro), "O orçamento do ICP-ANACOM, que constará do Orçamento Geral do Estado, é elaborado de acordo com Plano Oficial de Contabilidade (actual Sistema de Normalização Contabilística – SNC), não lhe sendo aplicável o regime de contabilidade pública" e, de acordo com o n.º 5 "A contabilidade do ICP-ANACOM é elaborada de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade (actual SNC), não lhe sendo aplicável o regime de contabilidade pública, devendo, contudo, ser apresentados mapas consolidados, de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública, a aprovar pelo Ministro das Finanças".

Por conseguinte, não sendo a contabilidade orçamental aplicável ao ICP-ANACOM, a execução do seu orçamento não gera excedentes ou saldos de gerência, com o sentido que esse conceito assume na contabilidade pública.

Acresce que não é pelo facto de esta Autoridade ter necessidade de articular a contabilidade privada e contabilidade pública para efeitos de consolidação e controlo orçamental que fica sujeita às regras da contabilidade pública – contrariando as disposições legais constantes dos

ICP – Autoridade Nacional de Comunicações
Av. José Malhoa, 12
1099-017 LISBOA
Telefone +351 217211000 • Fax +351 217211001
SL/SP-DFA

seus Estatutos – e ao regime geral da actividade financeira dos serviços e fundos autónomos e, por consequência, ao apuramento de saldos de execução orçamental a entregar ao orçamento do Estado.

Além disso, a apropriação pelo Estado de eventuais excedentes de execução orçamental apurados numa óptica de contabilidade pública, levaria a que esta Autoridade se encontrasse sujeita a dois regimes: por um lado, entregava anualmente ao Estado 85% dos resultados líquidos do exercício do ano anterior (o que sucede actualmente); por outro lado, entregava também os saldos de gerência.

A aplicação cumulativa destes dois regimes não é possível, quer de um ponto de vista jurídico, quer de um ponto de vista contabilístico, quer de um ponto de vista financeiro, sendo certo que é o próprio artigo 8.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, a contrapor a figura dos *saldos de gerência* à figura dos *resultados transitados*, tendo, precisamente, como referência, o universo específico das entidades reguladoras

Ora, no caso do ICP-ANACOM, o cumprimento das regras contabilísticas a que se encontra sujeito (artigo 41.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de Dezembro) dá origem a demonstrações financeiras (balanço e demonstração de resultados) e ao apuramento de um resultado líquido do exercício, conceito que não se confunde com um saldo de execução orçamental.

Importa ainda relevar que a opção consagrada nos respectivos estatutos, de sujeitar a actividade patrimonial a financeira do ICP-ANACOM ao regime das entidades públicas empresariais e à contabilidade privada significa que o Estado optou por receber no final do ano os resultados do exercício e não os excedentes de execução orçamental.

O conceito de saldos de gerência ou de resultados transitados terá sempre que ser encontrado em função do regime financeiro consagrado nas normas estatutárias das entidades abrangidas e não em função de qualquer outro critério que não respeite essas normas (cf. artigo 8.º, n.º 2 da Lei 12-A/2010).

Esta posição foi, aliás, reconhecida pelos Despachos de concordância do Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações e do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 1.03.2011 e 4.03.2011, exarados sobre a Nota Informativa n.º15/2011/TP, de 23.2.2011, elaborada pelo Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações), na qual se refere, designadamente:

“Suscitada a questão da aplicação ao ICP-ANACOM do disposto no artigo 8.º, n.º1 da alínea h), da Lei n.º12-A/2010, de 30 de Junho, importa salientar o seguinte:

- *De acordo com o fixado nesse artigo “Constituem receita Geral do Estado de 2010, 85% do valor acumulado dos saldos de gerência e resultados transitados apurados no final do exercício de 2009 das entidades reguladoras”, designadamente do ICP-ANACOM.*

Em conformidade com os respectivos estatutos, o ICP-ANACOM é caracterizado como uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia financeira e de património (artigo 1.º, n.º1) regendo-se a sua actividade patrimonial e financeira pelo regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais, segundo princípios de direito provado, conforme n.º4 e 5 do artigo 41, no âmbito dos quais se refere expressamente que:

- *“O orçamento do ICP-ANACOM, que constará do orçamento Geral do Estado, é elaborado de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade, não lhe sendo aplicável o regime de contabilidade pública”;*
- *“A contabilidade do ICP-ANACOM é elaborada de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade, devendo, contudo, ser apresentados mapas consolidados, de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública, a aprovar pelo Ministro das Finanças”.*

Verifica-se assim, que o ICP-ANACOM não tem contabilidade orçamental, pelo que a execução do seu orçamento não gera excedentes ou saldos de gerência, com o sentido que este assume em contabilidade pública. Contudo as contas do ICP-ANACOM dão origem a demonstrações financeiras (balanço e demonstração de resultados) e ao apuramento de um resultado líquido do exercício. Resultados esses que aquele organismo deverá continuar a entregar ao Estado”

Não obstante o que precede, o ICP-ANACOM através do seu ofício de 21.01.2011 (doc. anexo 1) tendo em consideração a conjuntura económico-financeira que o País atravessa, e dado que

isso não comprometeria a sua actividade corrente, propôs a entrega ao Estado durante o primeiro trimestre de 2011 do total das suas Reservas Especiais, constantes do Balanço à data de 31.12.2010, no valor de €38.295.175, juntando ao ofício um projecto de Portaria para permitir o enquadramento legal desta transferência financeira. Todavia, nunca foi publicada a referida Portaria, pelo que a transferência desta verba nunca se chegou a concretizar.

Em face do exposto, é entendimento do Conselho de Administração do ICP-ANACOM que o artigo 8.º, n.º 1, alínea h) da Lei n.º 12-A/2010, deve ser interpretado no sentido de se aplicar ao ICP-ANACOM de acordo com o conceito de resultados transitados consagrados no respectivo sistema contabilístico, o qual remete para o POC /SNC (artigo 8.º, n.º 2 da lei n.º 12-A/2010 e artigo 41.º dos estatutos do ICP-ANACOM).

Assim, dado que os resultados transitados apurados no final do exercício de 2009 foram aplicados à razão de 85% para o Estado e 15% para "Reservas de Investimento" não existe qualquer valor que possa constituir receita geral do Estado em 2010 a título de resultados transitados apurados no final do exercício de 2009, pelo que não se encontravam preenchidos os pressupostos de aplicação ao ICP-ANACOM do artigo 8.º, n.º 1 alínea h), da Lei n.º 12-A/2010.

Tal entendimento funda-se também em parecer jurídico que se anexa (doc. anexo 2).

Com os melhores cumprimentos,



Eduardo Cardápolis
Administrador

DGTC 21 11'11 19513

Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor Coordenador do
Departamento de Auditoria II
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

S/referência	S/comunicação	N/referência	Data
017340	15-11-2011	S-Pres/2011/250	18-11-2011

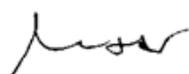
**Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 – A execução orçamental (CGE).
Anteprojecto de Ponto 3.2.3 do Capítulo III – Receita proveniente das entidades reguladoras**

Luís D. Filipe Vieira Simões,

Em resposta ao vosso ofício sobre o assunto em epígrafe, vem a Autoridade da Concorrência informar que no âmbito do processo de entrega de saldos manifestou, junto da Direcção-Geral do Orçamento, uma grande preocupação em proceder às classificações de Receita e Despesa correctas.

Conforme se evidencia no *e-mail* de 26 de Agosto de 2010, a classificação de receita foi indicada pela DGO, pelo que este organismo procedeu em conformidade.

Com os melhores cumprimentos, *e cordiais*



Manuel Sebastião
Presidente

DGTC 21 11 11 19527



53044 27 NOV 2015 14:24



Exmo. Senhor
Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas,
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

vossa ref. : Departamento de Auditoria II

data : 15.11.2011

nossa ref. : UFP/ 20111191485/4.4.1.

data : 21.11.2011

assunto : **Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 – A execução orçamental (CGE)
Anteprojecto de Ponto 3.2.3 do Capítulo III – Receita proveniente das Entidades Reguladoras**

Em resposta à solicitação do Tribunal de Contas de 15 de Novembro de 2011, relativo ao extracto do parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 e, em concreto, sobre o facto de o INFARMED, I.P. não ter entregue o valor acumulado dos saldos de gerência e resultados transitados apurados no final do exercício de 2009 esclarece-se o seguinte:

Existem duas razões fundamentais para que o INFARMED, I.P. não tenha entregue o valor acumulado dos saldos de gerência e resultados transitados apurados no final do exercício de 2009. Em primeiro lugar, o Infarmed entendeu que o disposto no artigo 8.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho não lhe era aplicável na medida em que, não sendo uma entidade reguladora não se encontrava no elenco da referida disposição legal. Por outro lado, a tutela do Ministério das Finanças e da Saúde deram indicação e autorizaram a aplicação dos saldos transitados no Fundo de Apoio aos Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde (FASP).

Quanto à primeira questão, o Infarmed entendeu que não estava no âmbito de aplicação do artigo 8.º da Lei n.º 12-A/2010, o qual se refere a entidades reguladoras (a expressão entidades reguladoras é ambígua).

Por um lado, as entidades reguladoras são um tipo de entidades administrativas independentes com funções de regulação e por isso a par das autoridades administrativas independentes. Por outro lado, é discutível a sua inclusão na Administração Estadual, directa ou indirecta. E finalmente existem entidades com funções reguladoras que integram a Administração Indirecta do Estado, em sentido restrito, como é o caso do Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres I.P. que tem uma unidade de regulação ferroviária que tem funções de regulação (cfr. artigo 13.º do Decreto Lei n.º 147/2007, de 27 de Abril). Neste contexto, o INFARMED, I.P. entendeu que a referida disposição só era aplicável às entidades reguladoras integradas na Administração Independente¹ ou aquelas que sendo institutos público fossem expressamente indicados.

¹ Sobre o conceito de Administração Independente, José Lucas Cardoso, *Administração Independente*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública - 3.ª Supl.*, Lisboa, 2007, 17 ss.



O surgimento das autoridades (ou entidades) administrativas independentes colocou em causa a tradicional tripartição entre Administração Directa/Indirecta e Autónoma e corresponde a uma forma de prossecução de actividades do Estado a que correspondem novas estruturas organizativas, em especial, na área da regulação. A doutrina entende que as autoridades administrativas independentes ou entidades administrativas independentes, quando tenham haja um fenómeno de atribuição de personalidade jurídica, não integra a Administração Indirecta do Estadual e no caso de entidades independentes sem personalidade jurídica a Administração Directa do Estadual².

O INFARMED, I.P. é um Instituto Público inserido na Administração Indirecta e não na Administração Reguladora Independente. A administração estadual indirecta da administração distingue-se da independente com os seguintes fundamentos: (i) a administração independente contrariamente à administração indirecta pode ser prosseguida, indistintamente pelo Estado ou outras pessoas colectivas, (ii) a actividade da administração independente embora prosseguida no interesse Estado é prosseguida em nome próprio e (iii) a administração independente não está sujeita aos poderes de direcção, nem controlo da Administração Pública. Outros autores entendem que as autoridades administrativas independentes são "organismos com funções administrativas especializadas e com independência orgânica e formal e funcional" e que não integram a administração indirecta do Estado e podem ter o formato jurídico de serviços personalizado³.

Apenas este enquadramento justifica que o INFARMED, I.P. tenha sido autorizado a aplicar os respectivos fundos pelos órgãos de tutela sectorial e tutela do Ministério das Finanças. Esta autorização constitui o segundo motivo da não entrega dos saldos de gerência dos anos de 2009.

Com efeito, em Junho 2010 deu-se início ao processo de negociação da aplicação do Saldo de Gerência no Fundo de Apoio aos Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde (FASP), no qual foram intervenientes a Secretaria de Estado do Tesouro e Finanças, a Secretaria de Estado da Saúde e a Administração Central do Sistema Saúde (ACSS).

Em Novembro de 2010, e na sequência da mensagem de correio electrónico de Sua Exa. O Secretário de Estado da Saúde (Anexo I) foi deliberado em 25/11/2010 pelo Conselho Directivo do INFARMED, I.P. de aplicação dos saldos transitados no Fundo de Apoio aos Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde (FASP).

Em Fevereiro 2011, o INFARMED, I.P. formalizou a transição do Saldo de Gerência acumulado do INFARMED, I.P. para o exercício económico de 2010 (Anexo II).

Em Maio de 2011, foi solicitada a transição do Saldo de Gerência acumulado do INFARMED, I.P. a 31 de Dezembro de 2010 para o exercício económico de 2011 (Anexo III).

Em Junho de 2011, foram produzidos os despachos de Suas Exas. os Secretários de Estado do Orçamento e do Tesouro e Finanças sobre a transição do Saldo de Gerência que autorizam a referida transição de saldos (Anexo IV).

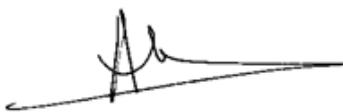
² Assim, Vital Moreira, *Administração autónoma e associações públicas*, Coimbra, 1997, 346 ss. Também José Lucas Cardoso, *Autoridade Administrativas Independentes e Constituição*, Coimbra, 2002, 425-427.

³ António Carlos Santos/Maria Eduarda Gonçalves/Maria Manuel Leitão Marques, *Directo Económico*, 4ª ed., Coimbra, 2002, 128.



Em momento algum o INFARMED, I.P. foi considerado entidade reguladora para efeitos de aplicação da norma invocada pelo Tribunal de Contas e julga-se que com boas razões na medida em que não consta do elenco previsto no artigo 8.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho e, por outro lado, constitui um Instituto Público inserido na Administração Indirecta do Estado que não tem, estatutariamente, as características de entidade reguladora para efeitos de aplicação da referida norma.

Com os melhores cumprimentos,

P/ **O Conselho Directivo**


Relação de Anexos:

Anexo I - Mensagem de correio electrónico de Sua Exa. O Secretário de Estado da Saúde.

Anexo II - Ofício que formalizou a transição do Saldo de Gerência acumulado do INFARMED, I.P. para o exercício económico de 2010 (Ofício n.º 07023, de 8 de Fevereiro de 2011).

Anexo III - foi solicitada a transição do Saldo de Gerência acumulado do INFARMED, I.P. a 31 de Dezembro de 2010 para o exercício económico de 2011 (Ofício n.º 026055, de 11 de Maio de 2011).

Anexo IV - Despachos de Suas Exas. os Secretários de Estado do Orçamento e do Tesouro e Finanças sobre a transição do Saldo de Gerência que autorizam a referida transição de saldos

BGTC 22 11'11 19622

Exmo. Senhor
Dr. Luis Filipe Vieira Simões
Auditor Coordenador
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 21 de Novembro de 2011
Ref: E-DRHF/2011/241/AA/mjl

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 – A execução orçamental (CGE)
Anteprojecto de Ponto 3.2.3. do Capítulo III – Receita proveniente das Entidades
Reguladoras

Exmo. Senhor, *Dr. Luis Simões*

Em referência ao assunto em epígrafe, e na sequência do ofício de V. Exa, datado de 15 de Novembro de 2011, com o nº 017342, vimos, pela presente, as razões que assistem à Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos para que se considere impedida de entregar, ao Tesouro, o saldo de gerência de 2009.

Tem sido obrigação da ERSE, por força dos seus Estatutos e das Directivas 2009/72/CE e 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho que, caso existam saldos de gerência, os mesmos sejam devolvidos aos consumidores. Tal já aconteceu no passado, através de incorporação nas tarifas reguladas, uma vez que o financiamento do Orçamento da ERSE é feito, exclusivamente, através das tarifas pagas pelos consumidores de eletricidade e gás natural. Aos montantes das receitas que integram o orçamento da ERSE, não pode ser dado destino diferente, nem estas podem sofrer qualquer limitação que não seja, unicamente, o assegurar o cabal cumprimento das atribuições que estão cometidas à ERSE e ao funcionamento dos seus serviços, impedindo desta forma de dar cumprimento ao previsto no Artigo 8º, nº1, da Lei 12-A/2010, de 30 de Junho. Foi sempre este o entendimento dos diversos órgãos da ERSE e do Governo no passado.

Sobre este mesmo assunto, a ERSE dispõe da sustentação jurídica que já remetemos ao Exmo. Tribunal de Contas (Anexo I). Nessa sustentação é de destacar que, no propósito de evitar excedentes dos custos da actividade de regulação, *"o modelo regulatório constante na Constituição, no ordenamento comunitário e no ordenamento nacional implica o princípio*



Ao
Tribunal de Contas
Att. Exmo. Sr. Auditor Coordenador
Dr. Luis Filipe Vieira Simões
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

N/ Ref: 2763/DGR/RH Lisboa, 21 de Novembro de 2011

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 - A execução Orçamental (CGE)
Anteprojecto de Ponto 3.2.3 do Capítulo III – Receita proveniente das Entidades Reguladoras

Em resposta ao ofício ref.º 017344 de 15 de Novembro do corrente, sobre o tema em epígrafe, serve o presente para esclarecer resumidamente o processo de entrega de saldos de gerência acumulados constantes da Conta de Gerência de 2009, durante a Gerência de 2010. Assim:

1. A 17 do Maio do ano transacto, através da remessa do Ofício N/Ref 159/DGR/RF – 10 (Anexo I) a S. Exa. o então Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações, foi dado início ao processo de autorização da transição e integração do saldo acumulado da gerência de 2009, no valor total de 19 259.395,90 €.

No mesmo era referido que, deste montante, "se pretende proceder a aplicação de 3 496 658,00 € em despesa com dispensa da Regra do Equilíbrio Orçamental".

2010 23 11 11 136-08

Just
INAC
INSTITUTO NACIONAL DE AUDITORIA E CONTAS
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa



proceder a anulação daquele movimento pelo montante de 19.090 889,18 €, com fundamento no despacho do SEAO e fazer a operação indicada no parágrafo anterior, criando para o efeito uma rubrica extra-orçamental;

Assim sendo e uma vez que o Gabinete do SEAO nos solicitou o ponto da situação relativamente à entrega do saldo, solicita que o INAC proceda à respectiva entrega no mais breve curto espaço de tempo, dando-nos de seguida conhecimento desse movimento;

5. A 26 desse mesmo mês de Novembro através do Ofício N/Ref.º 016/DGR/2010 (Anexo VII), em resposta a esta mensagem de correio electrónico procurou-se esclarecer a então Directora da 4.ª Delegação da DGO que

relativamente à entrega dos saldos de garantia acumulados apurados no final de 2009 () se deve verificar a entrega de 85 % do seu valor e não 100 %;

6. Em 5 de Janeiro do ano corrente é remetido por parte da então Directora da 4.ª Delegação da DGO a este Instituto o Ofício Ref.º 05-2010/100054 (Anexo VIII), de 28 de Dezembro de 2010, no qual é solicitada a este Instituto a

entrega de € 19.090 889 nos cofres do Estado no mais breve curto espaço de tempo ();

7. Em reunião havida entre o INAC, IP e a Inspeção-Geral de Finanças, a 17 de Janeiro de 2011, é indicado ao Conselho Directivo do INAC, IP que deveria proceder de imediato à entrega de 85 % do saldo em questão (Anexo IX), situação que foi regularizada no próprio dia (Anexo X)

Assim sendo e uma vez que o Gabinete do SEAO nos solicitou o ponto da situação relativamente à entrega do saldo, solicita que o INAC proceda à respectiva entrega no mais breve curto espaço de tempo, dando-nos de seguida conhecimento desse movimento;



8. A 18 de Fevereiro, novamente pela então Directora da 4.ª Delegação da DGO, tendo por base o Despacho sem número do então Ex.mo Sr. Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 02 de Fevereiro, é solicitada a entrega do remanescente ainda em posse deste serviço (Anexo XI); solicitação cumprida a 9 de Março, da qual de imediato se deu conhecimento à 4.ª Delegação da DGO através do Ofício n.º 012/DGR/2011 (Anexo XII).

Conforme se pode aferir de tudo o acima exposto, este Instituto procedeu ainda antes do fecho da Conta de Gerência de 2010 à entrega da totalidade dos saldos acumulados a 31 de Dezembro de 2009, procedendo ao registo das diversas operações contabilísticas inerentes a esta operação, tanto na óptica orçamental como patrimonial, nessa Gerência, evitando ademais a transição de qualquer saldo para a gerência de 2011, no estrito cumprimento do até aqui imposto.

Em conclusão, o INAC, IP, embora tenha de facto entregue o saldo nos meses de Janeiro (85 %) e Março (15 %) de 2011 por ter procedido antes do fecho da Conta Geral do Estado desconhece o motivo pelo qual a DGO não tenha realizado atempadamente tais registos.

Acresce que não obstante os factos até essa data verificados, a 27 de Junho do corrente, através do Ofício n.º 1224 de 20 de Junho do Gabinete do então Secretário de Estado Adjunto, das Obras Públicas e das Comunicações (Anexo XIII) é dado a conhecer a este Instituto a conclusão do processo de "Verificação do cumprimento de medidas de consolidação orçamental – transição de saldos de gerência de 2009", no qual se conclui que, por não existir qualquer dúvida que este Instituto é uma entidade reguladora

"o INAC apenas estava obrigado à entrega de 85 % do valor acumulado dos saldos de gerência apurados no final do exercício de 2009"

est

INAC, IP
Rua da Restauração, 130
1050-108 Lisboa
Tel: 213 100 000
Fax: 213 100 001
www.inac.gov.pt



Esta conclusão recebeu, por parte do então Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, a 16 de Junho, o seguinte despacho:

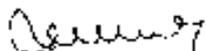
*"Visto,
Concordo com o proposto no n.º 6"*

Sobre esta conclusão e o consequente Despacho recebido, não foi ainda transmitido a este Instituto qualquer indicação sobre a forma de proceder, ou se deverá proceder, relativamente aos 15 % entregues.

Com os melhores cumprimentos,

J. Confraria Vice-Presidente

Joaõ Confraria


João Confraria
Presidente do Conselho de Administração

INAC - Instituto Nacional de Aeronáutica e Espaço
Largo do Alentejo, 15 - 1200-028 Lisboa
Tel: 21 394 1000 - Fax: 21 394 1001
www.inac.pt



Ex.mo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa du Bocage, n.º61
1069-185 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
Of.º 17341- Departamento de Auditoria II	2011-11-15	S/142743/11/SC	2011-11-16

ASSUNTO : Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010- Receita Proveniente das Entidades Reguladoras

Em resposta ao vosso ofício referenciado em epígrafe, nos termos do art.º13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, bem como, das disposições contidas no n.º3 do art.º73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, vem a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, adiante designada por ASAE, informar, o que faz nos termos seguintes:

1. O Decreto-Lei n.º72-A/2010 de 18 de Junho, diploma legal que define as disposições necessárias à execução do Orçamento de Estado para 2010, estabelece no nº 2 do art.º6.º, que os saldos de gerência de 2009 devem ser entregues nos Cofres do Estado, no prazo de 30 dias, contados da sua publicação, com a exceção prevista no n.º 1, alusiva aos saldos com origem em fundos comunitários a serem entregues como receita corrente.
2. Nesse sentido foi solicitada à Direcção-Geral do Orçamento, adiante designada por DGO, em Abril de 2010, por aplicação do Decreto de Execução Orçamental referente a 2009 (por inexistência àquela data do diploma de 2010), a confirmação dos saldos de gerência de 2009 (N/ Ref.º. DSA/DGF/S/30489/10/SC, de 12 de Abril de 2010), com vista aos procedimentos subsequentes, nomeadamente, a entrega dos mesmos no Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público. **(Anexo I)**
3. Em resposta, veio a DGO informar que o montante não correspondia ao valor apurado por aqueles Serviços, pelo que foi solicitada, a sua reverificação.



4. Em 07 de Junho de 2010 a Direcção-Geral do Orçamento procedeu à rectificação do valor dos saldos, conforme Ofício n.º26592, em consonância com o valor apresentado pela ASAE. **(Anexo II)**
5. Em 30 de Junho de 2010 é publicada a Lei n.º12-A que estabelece no seu art.º 8.º que : *“constituem receita geral do Estado de 2010, 85% do valor acumulado dos saldos de gerência ... apurados no final do exercício de 2009 das entidades reguladoras, designadamente: alínea g) - -Autoridade de Segurança Alimentar e Económica”*.
6. A ASAE entendeu não se encontrar abrangida no elenco das entidades reguladoras, conforme argumentos aduzidos na Informação n.º I/3118/10/SC, de 11 de Junho, **(Anexo III)**, e solicitou através de expediente enviado à Tutela em 19 de Julho de 2010, a abertura de crédito especial, com vista à integração dos saldos de gerência de 2009, no montante de €97.484,03, tendo como base a previsão do aumento de despesa.
7. Na sequência do requerido, veio o Senhor Secretário de Estado do Comércio, Serviços e Defesa do Consumidor, a autorizar pela totalidade a integração dos saldos, por despacho de 03/08/2010, pelo que foi posteriormente o respectivo processo, sido reencaminhado para recolha de autorização por parte do Senhor Secretário de Estado do Orçamento. **(Anexo IV)**
8. Por despacho do Secretário de Estado do Orçamento de **08 de Outubro de 2010**, o qual em consonância com o alegado pela ASAE no que concerne à qualificação jurídica de *“Entidade Reguladora”*, foi autorizada a transição de saldos, apenas no montante correspondente a 15% do saldo de gerência de 2009, e determinada a entrega nos Cofres do Estado, do valor correspondente a 85% do total do saldo apurado, conforme proposta da DGO. **(Anexo V)**
9. Não obstante a excepção prevista no n.º 1 do art.º6.º do já referido DL n.º 72-A/2010, conjugada com a Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, no que concerne aos saldos provenientes dos Fundos Comunitários, no montante do saldo autorizado a transitar, não foi considerado aquele regime excepcional, devendo a ASAE, por esse entendimento entregar também €2.226,40 (de fundos comunitários) que, por lei, pertenciam, na totalidade à ASAE, e que foram reclamados oportunamente. **(Anexo VI)**
10. Em Outubro de 2010 foi publicado na página oficial da Direcção-Geral do Orçamento a disseminação do calendário da implementação do SGR, pelos diferentes organismos públicos, com carácter vinculativo.
A ASAE era um dos serviços abrangidos pela diretiva atrás referida, pelo que a entrega da receita, era imperativamente efectuada a partir de Novembro de 2010, através do SGR.



11. Em Novembro de 2010, através de correspondência electrónica trocada entre estes Serviços e a Direcção Geral do Orçamento, foi reclamado, face à falta de aplicação do regime excepcional no que tange a fundos comunitários, o valor total da Fonte de Financiamento 242-POPH-Fundo Social Europeu, aguardando-se resposta daqueles Serviços, para se proceder à entrega do competente saldo. A resposta apenas veio a ocorrer em Janeiro de 2011, havendo assim coincidência com a entrada no SGR que, não estando de imediato operacional, levou a que a sua entrega se verificasse apenas em Fevereiro do mesmo ano, atenta a data de disponibilidade do SGR (31 de Janeiro).
(Anexo VII)

Em conclusão:

Pelo exposto, podemos aduzir que o motivo subjacente à entrega dos saldos de gerência de 2009, não se ter verificado no ano económico de 2010, mas apenas em 2011, não está, de modo algum, correlacionado com desrespeito por parte deste Organismo, dos normativos legais vigentes, mas outrossim, no estrito cumprimento e observação dos interesses do Estado.

Com efeito, a morosidade do processo de integração de saldos, deveu-se, essencialmente, à diferente interpretação da Lei, entre este Organismo e a Direcção-Geral do Orçamento, no que concerne, por um lado, ao fato de ser entendimento da ASAE que estes Serviços não são uma entidade reguladora e, por outro, aos saldos provenientes de verbas do Fundo Social Europeu (Fonte de Financiamento 242).

Na verdade, pese embora, o montante a transitar tivesse uma expressão pouco significativa (2 226,40€), tratava-se de não abrir um precedente nesta doutrina em que, se veio a provar que a ASAE tinha legitimidade na sua pretensão, conforme se veio a confirmar, não só por parte da Direcção-Geral do Orçamento, mas também pelo Despacho do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 06 de Abril de 2011, que se anexa.

(Anexo VIII)

Com os melhores cumprimentos,

Inspector-Geral

(António Nunes)

DGTC 23 11'11 19712



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DAS ALFÂNDEGAS
E DOS IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO

2011-11-23

Ex^{mo} Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

R. Barbosa du Bocage,61
1069-045 LISBOA

Sua Referência

Sua Comunicação

Nossa Referência

Of.º 17410, de 15-11-2011

Rec 2.03.02/2011

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2010
- ponto 3.2

Tendo sido recebido o ofício referenciado supra, venho informar V.ª Exa. do seguinte:

1. Quanto às referências à DGAIEC constantes do Ponto 3.2.1.2 do Anteprojecto, a DGAIEC concorda, na generalidade, com o texto que lhe foi apresentado, entendendo referir, no entanto, o seguinte:
 - a. No que respeita à afirmação de que "A (...) DGAIEC" continua "a proceder à contabilização das respectivas receitas em desrespeito do regime quanto à interligação dos seus sistemas próprios ao SGR. Essa falta de interligação inviabiliza o cumprimento de outras normas (prestação diária da informação e data-valor das operações) e a garantia de que a informação registada no SGR é consistente com a residente nas bases de dados dos sistemas próprios"⁽¹⁾ reafirma-se que, conforme já exposto em anteriores ocasiões⁽²⁾, a DGAIEC 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 2012.

DGTC 25 11'11 19761

¹ Citação do décimo parágrafo da página 3.2-8 do anteprojecto de parecer.

² Cfr. nossa nota n.º4358, de 22.11.2010, que remeteu os nossos comentários, em sede idêntica à presente.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DAS ALFÂNDEGAS
E DOS IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO

No entanto, devo também afirmar que este projecto não pode arrancar sem que sejam, antes, garantidas outras informatizações, também elas agendadas para 2012 (como, por exemplo, a informatização dos reembolsos), pelo que apenas com uma intervenção extraordinária do Governo, tal como refere aliás a recomendação no sétimo parágrafo da página 21 do anteprojecto, se poderá garantir que, em 2012, irá finalmente ver a implementação deste interface;

- b. Por fim, relativamente às conclusões expostas na secção Conclusões e Recomendações deste ponto 3.2 (primeiro parágrafo - página 22), esta Direcção-Geral, apesar de lhe estar cometida a liquidação, cobrança e contabilização dos montantes referentes à Contribuição de Serviço Rodoviário, entende não ser competente para as comentar.

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral,

✓

(A. Brigas Afonso)

IGCP 
Instituto de Gestão da Tesouraria
e do Crédito Público, I.P.

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 21 792 33 00
Fax 351 21 799 37 95

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº 2011/19004
Lisboa, 24 de Novembro de 2011

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 – Receita do Estado
Anteprojecto do ponto 3.2

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício n.º 17412, de 15 de Novembro do corrente ano, informamos, no âmbito do mencionado no 2º parágrafo da página 4, que na proposta de Orçamento do Estado para 2010, e no que respeita ao Fundo de Regularização da Dívida Pública, o IGCP inscreveu a importância de 1.200 milhões de euros como receita de privatizações, de acordo com orientações superiores.

Com os melhores cumprimentos,



Alberto Soares
Presidente do Conselho Directivo

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE 2010 – Receita do Estado Anteprojectos dos pontos 3.2 e 11.2

Em cumprimento do despacho do Senhor Director-Geral dos Impostos, junto envio a V. Ex.ª, cópia das Informações n.º 52 de 2011-11-18, da Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, n.º 66 de 2011-11-24, da Direcção de Serviços de Gestão dos Créditos Tributários e n.º 310 de 2011-11-23, da Direcção de Serviços de Planeamento e Coordenação da Inspeção Tributária, referente ao assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

A Coordenadora do Gabinete,


Helena Vaz
(Inspectora Tributária)

DGTC 28 11'11 19879

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE E CONTROLO

Sec. Apoio Gabinete do Director-Geral

Entrada n.º	22628	Série	
Em	21/11/11	Código	
Relatório		Resposta	

Despacho n.º _____
Data _____
Anotações _____

Despacho:

*Concordo.
Transmitir-se ao Tribunal de Contas.*

25.11.2011

[Signature]
JOSE A. DE AZEVEDO PEREIRO
DIRECTOR-GERAL

Parecer n.º _____
Data _____
Anotações _____

Parecer:

*Concordo com a proposta
de abstenção do exercício
de contraditório.*

*Remeta-se ao Gabinete do
Excmo. Director-Geral*

2011.11.18

[Signature]
FERNANDO JORGE R. SOARES
SUBDIRECTOR-GERAL

Informação

N.º 52/2011
Data 2011/11/18
Proc. _____
Contribuinte _____
Técnico Responsável _____

Assunto:

Parecer sobre a CGE 2010 – Receita do Estado
Anteprojectos dos pontos 3.2 e 11.2

Nos seus contactos com a Administração Fiscal, por favor mencione sempre o nome, a referência do documento, o N.º de Identificação Fiscal (NIF) e o domicílio fiscal

Av. João XXI, 76 - 7.ª LISBOA - 1049-065 LISBOA
Email: dsco@dgoi-mi-financas.pt

Tel: (+351) 21 761 072/5 Fax: (+351) 21 761 0785
www.portaldasfinancas.gov.pt

Por determinação do Senhor Subdirector-Geral dos Impostos, a Direcção e Serviços de Contabilidade e Controlo foi incumbida de exercer o contraditório, no âmbito das suas competências funcionais e que nos termos e efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, em relação ao "Parecer sobre a CGE 2010 – Receita do Estado Anteprojectos dos pontos 3.2 e 11.2".

Apreciados os documentos remetidos, sou de parecer que a DSCC se deverá abster de exercer o contraditório, uma vez que a matéria de facto, relativa às competências previstas nas disposições legais vigentes para esta unidade orgânica, assim o justifica.

À consideração superior.

O Director de Serviços

Gustavo Madeira

Sec. Apoio Técnico do Director-Geral	
Entrada Nº 22960	Saida
Em 25.11.11	Código
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS	

Divisão de Gestão de Sistemas

Despacho n.º _____
Data _____
Anotações _____

Despacho:

Concordo.
Tramitar 2.ª e ao Tribunal
de Contas.

25.11.2011


JOSÉ A. DE AZEVEDO PEREIRA
DIRECTOR-GERAL

Parecer n.º _____
Data _____
Anotações _____

Parecer:

Concordo.
A comunicação do senhor Director-Geral,
com proposta de envio a SEBAAZ
2011/11/25.

Atentada.

José Maria Pires
Director de Serviços
(Em regime de substituição)
DR 2ª Série nº 52, 08/03/13

Informação	
N.º	68/2011
Data	24/11/2011
Proc	64702011E015607
Contribuinte	
Técnicos Responsáveis	
Cristina Caldeira e Paulo Sá	

Assunto:

EXERCÍCIO DO DIREITO DE AUDIÇÃO
PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2010
RECEITA DO ESTADO
ANTEPROJECTO PONTO 112

Nos seus contactos com a Administração Fiscal, por favor mencione sempre o nome, a referência do documento, o N.º de Identificação Fiscal (NIF) e o domicílio fiscal

INFORMAÇÃO

I. INTRODUÇÃO

Por protocolo, foi a Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) notificada, pela Direcção-Geral do Tribunal de Contas, no pretérito dia 15 do corrente mês de Novembro para, querendo, exercer o contraditório até ao próximo dia 25, quanto ao teor do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010 – Receita do Estado, anteprojectos dos pontos 3.2 e 11.2, nos termos dos artigos 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas) e 73.º n.º 3 da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental).

Por se tratar de matéria da sua competência, o Gabinete do Exmo. Sr. Director Geral de Impostos, remeteu a esta Direcção de Serviços, o supra mencionado Parecer, para exercício do contraditório, quanto ao anteprojecto do ponto 11.2 (Auditorias – Venda de bens pela DGCI)

II. NOTA PRÉVIA

No cumprimento da missão de cobrar os impostos por si administrados, a Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) procura orientar a sua actuação de prossecução do interesse público, no respeito pelas garantias dos contribuintes e no estrito cumprimento do quadro legal vigente.

Num esforço continuado de conciliar a necessidade de assegurar a manutenção de elevados padrões de eficácia na cobrança coerciva, com o respeito integral pelo princípio da legalidade, a DGCI, no âmbito das execuções fiscais, procura pautar a sua actuação pelo constante aperfeiçoamento e evolução sem, jamais, comprometer o respeito pelas normas e

princípios legais aplicáveis, no propósito de atingir os objectivos de cobrança cada vez mais exigentes, em defesa do interesse público.

A Cobrança Coerciva, sendo uma forma de realização do direito, é um importante instrumento de garantia da efectividade do princípio da igualdade entre todos os contribuintes. Nessa medida é um mecanismo indispensável, na protecção dos contribuintes cumpridores e de prevalência do Estado de Direito sobre as situações de incumprimento e de violação da Lei, muitas vezes de forma reiterada.

A DGCI iniciou em 2005 a implementação do Plano Estratégico para a Justiça e Eficiência Fiscal (PEJEF), tendente a modernizar a Justiça Tributária e a dotá-la de capacidade para aplicar, com efectividade, todas as medidas que a Lei determina para os casos de incumprimento.

Antes de 2005 era geralmente reconhecido que os serviços da DGCI revelavam um défice pronunciado de capacidade de aplicação das normas legais, previstas nos casos de incumprimentos dos deveres fiscais dos contribuintes, nomeadamente de pagamento.

Eram reconhecidas designadamente, as elevadas pendências dos processos, e a deficiente capacidade de constituir penhoras e realizar as diligências de venda.

A implementação do PEJEF assentou numa estratégia de dotar a DGCI da capacidade de aplicar a Lei, em todos os casos em que os contribuintes violam as suas obrigações fiscais. Em todas essas situações de violação da Lei, a Ordem Jurídica determina a prática de um conjunto de actos jurídicos e de procedimentos. Os actos jurídicos e os procedimentos e processos que a Lei manda aplicar, perante os casos de violação das obrigações fiscais dos contribuintes, não são faculdades proporcionadas à administração fiscal, mas comandos legais de observância obrigatória, que os Serviços de Finanças têm o dever de aplicar.

A necessidade de resgatar o sistema de cobrança coerciva, do atraso estrutural em que se encontrava mergulhado, em resultado de décadas de inexistência de qualquer investimento na sua modernização e de atraso no seu modelo de gestão, impulsionou a DGCI a avançar com o programa de modernização da Justiça Tributária, consciente dos custos para o erário

público, mas segura que, é esse o caminho que melhor assegura a defesa dos interesses do Estado.

Nessa estratégia de dotar a DGCI de capacidade efectiva para aplicar todos os comandos legais previstos para os casos de incumprimento, o Sistema Integrado de Gestão de Vendas Coercivas (SIGVEC) foi desenvolvido para garantir que os Serviços teriam capacidade para após a constituição da penhora, promoverem a respectiva venda, sempre que esta se impusesse como necessária à realização do Direito e à satisfação do crédito tributário. Assegurar a satisfação do crédito tributário é uma obrigação dos órgãos da administração e não uma mera faculdade. Compreende-se facilmente que assim seja, dada a importância de a administração assegurar a prevalência da Lei e do Direito sobre o incumprimento fiscal.

Só aplicando todos os comandos legais a todas as situações previstas na Lei se garante a efectiva reposição dos interesses violados e, bem assim, se assegura o efeito preventivo sobre o incumprimento. Na verdade o sistema de cobrança coerciva, em que se inclui a realização da venda coerciva, não serve apenas para recuperar receitas fiscais indevidamente não pagas pelos contribuintes. Mais importante que essa função reparadora é a função preventiva, de fazer diminuir o incumprimento e por conseguinte a instauração, promovendo a desmotivação do incumprimento pela sua eficácia.

Neste contexto, o anteprojecto do ponto 11.2 (Auditorias – Venda de bens pela DGCI) do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010 – Receita do Estado, Relato apresentado pelo Tribunal de Contas, que ora cabe contraditar, representa para a DGCI uma importante oportunidade de prosseguir com os seus esforços de permanente aperfeiçoamento dos procedimentos adoptados no domínio, muito sensível, da produção de actos de coerção sobre o património dos contribuintes devedores, e em particular no domínio das vendas coercivas, na prossecução dos interesses do Estado e na defesa e salvaguarda dos direitos e garantias dos contribuintes, sejam ou não devedores, sendo que estes últimos não podem nunca ver os seus direitos prejudicados em razão do incumprimento daqueles outros.

III. CONTRADITÓRIO

III.I ENQUADRAMENTO

A análise da avaliação efectuada ao Anteprojecto do Ponto 11.2 do Parecer do Tribunal de Contas que ora cabe contraditar, pela sua importância e amplitude, seguramente, concorrerá para o reforço das regras, já estabelecidas, destinadas a assegurar o integral cumprimento do quadro normativo vigente, no que respeita à prática de actos de coerção sobre o património dos contribuintes devedores ou que, de algum modo possam ter reflexo sobre esse património e, concomitantemente, não deixará de convergir para o reforço, aperfeiçoamento, disponibilização, tratamento e análise de dados e indicadores de gestão, em matérias directa ou indirectamente conexas com a realização das vendas.

É nesta premissa que, procuraremos exercer o direito ao contraditório, com o espírito construtivo de quem não deixará de acolher as considerações e recomendações pelo Tribunal de Contas, sem que isso todavia signifique que nos abstemos de pronunciar relativamente àqueles aos pontos que se nos afiguram serem susceptíveis de esclarecimento ou que justificam nos pronunciemos, no sentido de melhor informar o Tribunal de Contas quanto aos procedimentos de venda e ou com ela conexas e ao *modus operandi* do SIGVEC, incluindo indicadores de gestão.

III.II TEOR DO ANTEPROJECTO DO PONTO 11.2

Em ordem a uma melhor e mais rápida percepção do que, em cada momento está em causa, optamos por identificar, e de forma sumária, as matérias que no anteprojecto do Ponto 11.2 do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010 – Receita do Estado que reputamos justificarem o exercício do contraditório, a saber:

- A afirmação de que, *"do montante cobrado com a venda de bens penhorados, a informação de gestão não identifica o valor que foi imputado aos processos de execução e contabilizado como receita do Estado e o restante valor que se encontra a aguardar graduação de créditos ou que foi entregue a outros credores"*, associada

à afirmação de que, se verificou igualmente, “o reforço das competências da DGCI que passou a proceder à verificação de créditos tendo desenvolvido, para o efeito, uma aplicação informática”;

- A afirmação de que, “...o reconhecimento das limitações do SIGVEC, relativamente à falta de registo dos motivos das anulações dos actos de venda, diferentes dos que decorrem por pagamento de dívida, deveria ser acompanhado da indicação das medidas necessárias à respectiva resolução”;
- A afirmação de que, “O aumento das vendas marcadas com recurso a suportes informáticos exige medidas de controlo que garantam o rigor e a transparência da respectiva tramitação processual... A DGCI continua a não realizar o controlo prévio da legitimidade dos adquirentes e a não garantir o cumprimento da norma processual que impede a aquisição de bens em execução fiscal por determinadas categorias de contribuintes.”

II.II.i “...do montante cobrado com a venda de bens penhorados, a informação de gestão não identifica o valor que foi imputado aos processos de execução e contabilizado como receita do Estado e o restante valor que se encontra a aguardar graduação de créditos ou que foi entregue a outros credores... Verificou-se, também “o reforço das competências da DGCI que passou a proceder à verificação de créditos tendo desenvolvido, para o efeito, uma aplicação informática”

Sobre esta matéria importa informar, pela sua inegável relevância, que, no âmbito da imputação dos valores obtidos na venda coerciva de bens objecto de penhora, foi desenvolvida e implementada, em conjunto com a DGITA, uma nova funcionalidade dentro do SEFWeb, o Sistema de Graduação Automática de Créditos, que em conjunto com a divulgação da respectiva metodologia, junto dos serviços, entrou em produção no dia 4 de Julho do corrente ano.

Esta nova funcionalidade ao possibilitar a recolha dos credores reclamantes e respectivos ónus que recaem sobre o bem objecto da penhora, permite que, concluída aquela recolha, o sistema determine automaticamente:

1. A ordem de preferências de pagamento, de acordo com as garantias reais ou privilégios detidos pelos credores (previamente recolhidos);
2. A transferência das verbas para os credores;
3. A aplicação de valores nos processos executivos respectivos;
4. A restituição ao executado do remanescente, sempre que exista.

A implementação deste sistema responde de forma completa a esta preocupação do Tribunal de Contas.

III.II.ii “...o reconhecimento das limitações do SIGVEC, relativamente à falta de registo dos motivos das anulações dos actos de venda, diferentes dos que decorrem por pagamento de dívida, deveria ser acompanhado da indicação das medidas necessárias à respectiva resolução”

Com o objectivo de dotar o SIGVEC de mecanismos que assegurem o cumprimento das regras sobre anulação de vendas (causas que podem determinar a anulação dos actos de venda), foi criado um conjunto de campos, todos eles de preenchimento obrigatório pelo Órgão de Execução Fiscal, (Motivo da anulação, com respectiva descrição e data) no âmbito da tramitação dos procedimentos de venda coerciva de bens.

O não preenchimento daqueles campos, obsta à evolução da venda, impedindo a sua concretização.

Dito isto, cumpre deixar bem claro que, não existe a possibilidade do Órgão de Execução Fiscal promover a anulação de uma venda sem averbar no sistema (SIGVEC) o motivo que a fundamenta e a respectiva data. Esta impossibilidade é consubstanciada pelo desenvolvimento de uma nova funcionalidade no sistema informático de apoio às vendas coercivas (SIGVEC). Assim, a anulação dos actos de venda carece, sempre, de despacho do Chefe do Serviço de Finanças, no campo, “Anulação de vendas, motivo da anulação, observações”, existente no SIGVEC, sem o qual a anulação não produzirá efeitos nos sistema.

O SIGVEC é hoje o único sistema que permite efectuar o registo da anulação das vendas.

III.II.III “O aumento das vendas marcadas com recurso a suportes informáticos exige medidas de controlo que garantam o rigor e a transparência da respectiva tramitação processual... A DGCI continua a não realizar o controlo prévio da legitimidade dos adquirentes e a não garantir o cumprimento da norma processual que impede a aquisição de bens em execução fiscal por determinadas categorias de contribuintes.”

Quanta a estas alegadas limitações no controlo da legitimidade dos adquirentes de bens objecto de venda em execução, por parte da DGCI, importa esclarecer que dando cumprimento ao que sobre esta matéria prescrevem as als. a) e b) do n.º 1 do artigo 256.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT), o Órgão de Execução Fiscal procede a esse controlo em momento que antecede a adjudicação do bem (naturalmente apenas e só após a abertura das propostas).

Não existe, no entanto, ainda, uma aplicação informática ou funcionalidade que possibilite a verificação imediata, automática da qualidade ou legitimidade do adquirente, que dispense uma verificação casuística operada pelo Órgão de Execução Fiscal. Constrangimentos de natureza orçamental têm impedido o desenvolvimento, por parte da DGITA, de uma funcionalidade alocada no SIGVEC que automatize aquela verificação, conforme era desejo da DGCI e muito em particular desta Direcção de Serviços.

IV. CONCLUSÃO

Os sistemas informáticos de apoio à execução, de que o SIGVEC é peça fundamental, pese embora o elevado grau de desenvolvimento, que já foi possível conferir-lhes, não conseguem ainda disponibilizar todas as funcionalidades que seria desejável disponibilizarem, não estão isentos de limitações. De todo o modo, e também por via desse facto, não constituem sistemas cristalizados, antes estão em permanente processo de desenvolvimento e melhoria, de modo a incorporarem novas e melhores funcionalidades, que simultaneamente potenciem o aumento de eficácia e eficiência dos serviços e assegurem o cumprimento integral da Lei.

A título de exemplo podemos aqui mencionar, no âmbito do SIGVEC, as funcionalidades de: sorteio de mediadores (na venda na modalidade de negociação particular), fotografias de bens e a nova venda na modalidade de leilão electrónico.

Para a designação da entidade encarregue da venda por negociação particular, vg mediador, está hoje disponível, desde 2009, uma funcionalidade no âmbito do SIGVEC que procede ao seu sorteio de forma automática e electrónica em função do tipo de bem e área de intermediação que o mediador declarou aceitar no momento da apresentação da sua candidatura online.

Em 2010 foi implementada e disponibilizada a funcionalidade que permite a divulgação de fotografias dos bens colocados em venda.

Dando corpo às alterações legislativas operadas pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, em matéria de vendas, que passaram pelo estabelecimento do leilão electrónico enquanto modalidade de venda coerciva de bens, já neste ano entrou em produção a nova funcionalidade de leilão electrónico, destinada a assegurar realização das vendas naquela modalidade.

Da presente informação, por traduzir o exercício do contraditório ao anteprojecto do ponto 11.2, do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2010 – Receita do Estado, nos termos dos artigos 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas) e 73.º n.º 3 da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental), sou de parecer, dever dar-se-lhe conhecimento, até ao próximo dia 25 do corrente mês de Novembro, data a que corresponde o termo do prazo daquele exercício.

À consideração superior

Lisboa, 24 de Novembro, de 2011

Os Técnicos


Paulo Sá (Nível II)


Cristina Caldeira

Atto a Confiança
À consideração superior
de 24/11/2011


JOÃO PEDRO VIEIRA CORDEIRO
Chefe de Divisão
(em regime de Substituição)
DR 2ª Série Nº 6, 11/01/10

DSPCIT-DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE PLANEAMENTO E COORDENAÇÃO DA INSPECÇÃO TRIBUTÁRIA

Divisão de Planeamento e Apoio Técnico

Div. de Planeamento e Apoio Técnico (Geral)

Entidade N.º: 22859	Série	
Em 23/11/11	Código	
Assinatura	Assinatura	

Despacho n.º _____
Data _____
Anotações _____

Despacho:

Concordo.
Transmitir ao Tribunal de Contas.
25.11.2011
[Assinatura]
JOSE AZEVEDO PEREIRA
DIRECTOR-GERAL
A consideração do Subdirector-Geral
2011.11.23
João Elias Dura
João Ribeiro Elias Dura
(Subdirector-Geral)

Parecer n.º _____
Data _____
Anotações _____

Parecer:

Confirma

A Consideração Superior

2011/11/23
[Assinatura]
ARNALDO NETO
DIRECTOR DE SERVIÇOS
DE SUBSTITUIÇÃO

INFORMAÇÃO

N.º 310/2011

Data 2011-11-23

Proc. 988/2011

Contribuinte _____

Técnico Responsável

Arnaldo Neto

Assunto: Parecer sobre Conta Geral do Estado de 2010 - Receita do Estado - Anteprojecto do ponto 3.2

INSPECÇÃO TRIBUTÁRIA
Gabinete S.D.G.
Entrada N.º 1443/11
11/11/23 11:30/11

INFORMAÇÃO

I - INTRODUÇÃO

1. Em cumprimento do despacho da Sr^a Directora de Serviços, de 2011/11/21, exarado no documento remetido “por protocolo” pelo Tribunal de Contas, referente a “Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 – Receita do Estado Anteprojectos dos pontos 3.2 e 11.2, presta-se a seguinte informação.
2. No citado documento no ponto das conclusões e recomendações “Combate à fraude e à evasão fiscais (cfr. 3.2.4), foram apresentadas as seguintes conclusões:
 - A informação constante da CGE sobre o combate à fraude e à evasão fiscais limita-se a indicar algumas das medidas legislativas adoptadas em 2010, sendo omissa quanto ao acréscimo da receita cobrada em virtude desse combate.
 - O Relatório sobre a evolução do combate à fraude e à evasão fiscais apresentado pelo Governo em cumprimento do decreto-lei de execução orçamental não discrimina as correspondentes actividades desenvolvidas nem os montantes liquidados e cobrados por imposto, bem como não avalia a eficiência dos instrumentos jurídicos especificamente dirigidos àquele combate.
 - Ao não conter os resultados quantitativos exigidos pela norma de execução orçamental, o Relatório não disponibiliza informação que possa servir de referência para a definição de objectivos e para a avaliação dos resultados nos períodos subsequentes, limitando o objectivo de medir e avaliar, crítica e periodicamente, o combate à fraude e à evasão fiscais.

E as seguintes recomendações:

- O Tribunal recomenda a implementação de um sistema de informação sobre o combate à fraude e à evasão fiscais que identifique as acções desenvolvidas neste âmbito e que defina e aplique a metodologia utilizada para o apuramento das receitas provenientes do referido combate.
- O Tribunal recomenda ainda que o Relatório sobre a evolução do combate à fraude e à evasão fiscais seja suportado pelos dados registados nesse sistema de informação o qual deverá permitir, igualmente, a correcta discriminação das referidas receitas, de acordo com a estrutura do Mapa I dos mapas contabilísticos gerais da Conta Geral do Estado.

II. ANÁLISE DAS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3. Relativamente á afirmação efectuada no ponto 3.2.4.2 deste relatório do Tribunal de contas de que “ o relatório enuncia um conjunto de actividades desenvolvidas pela AT no quadro das suas atribuições...não identificando porém as concretas actividades dirigidas ao combate à fraude e evasão fiscais.”, importa referir que se discorda em absoluto da mesma, pelas razões que a seguir se enunciam.
4. Efectivamente no relatório de combate à fraude são enumeradas todas as actividades e respectivos resultados, que a AT considera que de forma directa ou indirecta contribuíram, naquele ano, para o referido combate.
5. Com efeito as actividades desenvolvidas pela IT, quer na vertente de controlo fiscal, quer na vertente preventiva, quer ainda na vertente de investigação administrativa ou criminal, não deixam qualquer dúvida de que se tratam de actividades que de forma directa combatem a evasão e fraude fiscais.
6. No entanto, importa salientar e compreender que este relatório contempla, para além das actividades directamente desenvolvidas pela IT, todas as actividades desenvolvidas na

AT, no sentido de tornar mais eficiente o desenvolvimento das suas vastas competências no combate à fraude, que visem por um lado, a promoção do cumprimento voluntário das obrigações fiscais e por outro lado aumentar a percepção do risco e do custo associado ao incumprimento. Trata-se de formas indirectas de combate à fraude e evasão fiscal, mas nem por isso menos importantes, que são operacionalizadas pelas áreas da gestão - liquidações oficiosas, pré-preenchimento das declarações, controlo de divergências -, e da justiça - agilizando os processos de contencioso administrativo e judicial.

7. As conclusões deste relatório do tribunal de contas, enunciadas no ponto 2 desta informação, centram-se fundamentalmente na ausência da quantificação do valor do acréscimo na receita proveniente das medidas tomadas no que concerne ao combate à fraude e evasão fiscais. Concretamente é feita referência à alteração legislativa no regime de IVA relativo às transmissões de direitos de emissão de dióxido de carbono, e à obrigatoriedade de certificação de software de facturação.
8. Quanto à alteração legislativa relativa à tributação de direitos de emissão de dióxido de carbono, salienta-se que o relatório em análise discrimina as actividades que se entendeu serem fundamentais nesta área, desenvolvidas pela Unidade orgânica responsável pela investigação deste tipo de fraudes, a DSIFAE, que se traduziram no ano de 2010, ano em que se concretizou a referida alteração legislativa, pelo acompanhamento das empresas do sector, com o objectivo de controlar a possibilidade do aparecimento de empresas denominadas "Conduit companies".
9. Relativamente à obrigatoriedade de certificação de Software, tratando-se de uma obrigação que entrou em vigor em 01/01/2011, nenhuma actividade de controlo associada a este instrumento poderia ter sido relatada no referido relatório.
10. Ainda no que se refere à inexistência de resultados quantitativos associados aos novos instrumentos normativos, refira-se que o sistema de informação da Inspeção tributária foi concebido no sentido de apresentar os resultados da inspecção sobre várias ópticas,

ou seja, pode ser feito um estudo das correcções a nível global, por imposto, por tipo de acção de controlo (interna, externa, geral, parcial), por tipo de sujeito passivo, por CAE, por escalões de valores e por código de actividade. Também permite efectuar comparações com períodos homólogos, e analisar as acções sem correcção, com correcção e com regularizações voluntárias.

11. Em concreto e no que respeita aos resultados por código de actividade, e para ser mais facilmente perceptível, dá-se como exemplos de códigos de actividade a 019 - acções de controlo declarativo, 002 - controlo de sujeitos passivos não declarantes, 018 - controlo da situação tributária global, ou seja, as actividades estão associadas aos motivos porque os sujeitos passivos foram seleccionados para inspecção. No decurso destas acções são efectuadas correcções dos mais diversos tipos, podendo, obviamente algumas estar associadas aos novos instrumentos jurídicos, no entanto a análise das correcções por tipo, e a sua associação aos referidos instrumentos normativos é manifestamente impossível face à referida diversidade.
12. Considera-se que a informação actualmente disponibilizada pelos sistemas de informação quer da IT quer das outras áreas com intervenção no combate à fraude e evasão fiscais é suficiente, não se antevendo qualquer alteração nos respectivos modelos de dados a curto prazo.
13. No relatório de combate à fraude foram disponibilizados todos os resultados quantitativos que são possíveis retirar dos vários sistemas de informação da AT, incluindo o da inspecção, os quais estão discriminados no capítulo "Resultados" do relatório sobre a evolução em 2010 do combate à fraude e evasão fiscais, dos quais se destacam os seguintes pela sua importância:

a) Número de acções realizadas pelas Inspeção

Durante o ano de 2010 foram realizadas a nível nacional 113.739 acções de inspecção, sendo que 50.875 foram de comprovação e verificação (44,7%) e 62.864 foram de

informação e prevenção (55,3%). Nas acções de comprovação e verificação, em cerca de 1/3 foram feitas regularizações voluntárias pelos sujeitos passivos.

b) Correções à matéria colectável

Durante o ano de 2010, as correções às bases tributáveis declaradas pelos contribuintes ascenderam a 5.639 M€, sendo que deste montante 2.451 M€ correspondem a regularização voluntárias, que cresceram 32% relativamente a 2009. As correções em IRC representam 60% do total das correções.

c) Correções ao nível do imposto

Relativamente aos impostos encontrados em falta, nos quais se incluem as retenções na fonte de IRC, IRS, Imposto do Selo e IVA não liquidado, o valor das correções ascendeu a 921 M€. As correções em IVA representam 75% do total das correções.

d) Liquidações resultantes da actuação da inspecção tributária

Tendo em consideração que as correções efectuadas pela inspecção tributária no combate à fraude e evasão fiscais, se poderão materializar em imposto arrecadado ou não, foram igualmente apresentadas no mesmo relatório as liquidações com as correspondentes notas de cobrança cuja origem resultou de intervenções da inspecção tributária.

Com base nas inspecções efectuadas a pessoas colectivas (IRC) foram em 2010 emitidas 4 210 notas de cobrança, tendo como origem correções efectuadas pela Inspeção Tributária no valor de 514 M€. O montante já pago ascende a 20%, encontrando-se o restante em fase de pagamento voluntário (3%) e em execução fiscal (77%).

Com base nas inspecções efectuadas a pessoas singulares (IRS), em 2010 foram emitidas 5 072 notas de cobrança, que representam 77 M€. Deste valor, 14% já foi

pago, encontrando-se o restante em fase de pagamento voluntário (1%) e em execução fiscal (85%).

No ano de 2010, foram igualmente emitidas 24.764 notas de cobrança em IVA, com base em correcções efectuadas pela Inspeção Tributária. O imposto encontrado em falta ascendeu a 591 M€, sendo que 14% foi pago, encontrando-se o restante em execução fiscal.

e) Levantamento do sigilo bancário

Relativamente ao levantamento do sigilo bancário, no ano de 2010, foram instaurados 464 procedimentos administrativos de derrogação do sigilo bancário de que resultaram 29 decisões de levantamento de sigilo, e 411 processos por autorização voluntária ou notificação do projecto de levantamento do sigilo bancário. Desde Outubro de 2011 que o sistema de informação da Inspeção Tributária disponibiliza a possibilidade de se apurar os valores de liquidação adicional associadas a este instrumento.

f) Tributação por métodos indirectos

Relativamente à utilização da tributação por métodos indirectos por parte da inspeção tributária o relatório em análise relata que no ano de 2010 se registaram 2.319 acções de inspeção em IRC, sendo que o montante corrigido atingiu o valor de 280 milhões de euros, pelo que não se entende a referência da sua inexistência.

g) Investigação da fraude

No relatório em análise é feita a síntese das acções de investigação administrativa e investigação criminal, sendo quantificado, sempre que possível, o valor das correcções em sede dos vários impostos ou direitos aduaneiros decorrentes dos processos concluídos, ou apurado o prejuízo para o estado português. Saliente-se que em processo de inquérito, por regra, a liquidação do imposto fica suspensa até ao transito em julgado da sentença, o que à partida significa um diferimento

temporal que não se coaduna com a prestação de contas anual por parte da DGCI neste relatório.

III. CONCLUSÕES

14. O relatório apresentado pela DGCI, não é omissivo quanto ao acréscimo de receita cobrada em virtude do combate à fraude, identificando liquidações e valores cobrados, por imposto.
15. Naturalmente que um relatório deste tipo não pode apresentar, por se tornar demasiado extensivo, resultados por actividades.
16. Não é possível, naturalmente, associar as medidas de política fiscal a valores quantitativos de correcções, em procedimentos de inspecção tributária, de âmbito geral, em que as correcções efectuadas decorrem dos mais variados factos.

À Consideração Superior,

O Inspector Tributário



(Arnaldo Ferreira Neto)

218846500

DGO

Direcção-Geral do Orçamento

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 17.409
Data V/Ref. : 11 Nov. 11

N.º Proc. : 30.495/2011
Data Emissor : 25 Nov. 11

**ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 – Receita do Estado
Anteprojectos dos pontos 3.2 e 11.2**

No âmbito das funções da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), o anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) merece-nos os seguintes comentários.

Ponto 3.2, página 2/28

Quanto à aplicação do regime de contabilização das receitas dos serviços integrados em 2010, relembra-se que a DGO, em colaboração com o Instituto de Informática (II), desenvolveu esforços para que os serviços de 3 ministérios piloto seleccionados (do Ministério da Administração Interna e dos então Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da Economia, Inovação e do Desenvolvimento) aderissem ao Sistema de Gestão da Receita (SGR), tendo a disponibilização das funcionalidades sido efectuada a 22 de Dezembro de 2010.

Informamos ainda que, de acordo com o calendário de disseminação do SGR em 2011 publicado no sitio da DGO nos termos do artigo 34º do Decreto-Lei 29-A/2011, de 1 de Março, encontram-se a decorrer acções de formação do SGR no II, para além das consequentes instalações e parametrizações dos sistemas, que previsivelmente permitirão a generalidade dos serviços integrados, sempre que estejam em causa receitas do Estado entregues através do serviço de *homebanking* do IGCP, passem a recorrer à emissão do DUC e contabilização no SGR, permitindo que o IGCP, enquanto serviço liquidador, deixe de assegurar esses registos contabilísticos no seu SGR.

Ponto 3.2.1.1

Quanto aos casos de deficiente contabilização, no caso da receita de serviços integrados por alienação de património imobiliário, não é a DGO a entidade que promove e gere os processos pelo que não detém a totalidade da informação necessária. Referimos ainda que em Outubro a DGTF nos forneceu a listagem das receitas consignadas que foram transferidas para as contas, quer de serviços integrados, quer de serviços e fundos autónomos, pelo que do confronto com os dados nos sistemas orçamentais (SCR e SIGO-SFA) estamos a alertar os serviços para a necessidade de conversão imediata da receita em causa.

Ponto 3.2.1.2, página 10/28 e 2 primeiras Recomendações da página 23/28

A resposta a estas recomendações constam de resposta dada por esta Direcção-Geral ao Anteprojecto de parecer com a V/ Referência 16858 de 9.Nov.2011 (N/ Referência P29637/2011), referente ao registo da contribuição rodoviária e participação variável dos Municípios no IRS.

Ponto 3.2.3, página 17/28 e último parágrafo da página 23/28

Relativamente aos dois primeiros casos concretos apontados no ponto 3.2.3, cumpre-nos lembrar que na 16.01.01.01.08 que é uma rubrica de receita gerais e não de receitas consignadas (o artigo 16.01.01 tem a designação "Saldo da gerência anterior\ Saldo orçamental\ Na posse do serviço", sendo o artigo similar para as receitas consignadas o 16.01.03 "... \ Na posse do serviço - Consignado").

Relativamente ao caso da ASAE, o serviço atrasou-se e não ter entregou o saldo em 2010 como devia. A sua relevação contabilística foi portanto efectuada no ano de 2011. De facto, não estando perante uma situação enquadrável no período complementar de execução, uma vez que a data-valor do movimento de conversão da receita é de 2011, é nesse ano que tem que ser contabilizada, independentemente do fecho definitivo da CGE só ocorrer no mês de Abril.

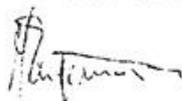
De igual forma, a entrega de Saldo pelo INAC só ocorreu em período posterior ao enquadrável na CGE de 2010 uma vez que a data-valor do movimento de conversão da receita pertence a 2011 é nesse ano que tem que ser contabilizada.

A DGO prestou a esse Tribunal todos os esclarecimentos solicitados sobre os processos de entrega de saldos, sendo patentes os esforços realizados no sentido de se dar cumprimento à lei. Contudo, a DGO não dispõe de instrumentos para fazer cumprir a disciplina orçamental nas situações em que os organismos têm o seu orçamento integralmente financiado por receitas próprias.

Sugere-se pois, que ao abrigo do artigo 70º e 71º da Lei n.º 52/2011, de 13 de Outubro, esse Tribunal, de posse de toda a informação disponibilizada pela DGO, efective as acções que considere pertinentes.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora-Geral



DGTC 29 11'11 19939

- a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto2 - ofício n.º 29637/2011 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/Ref. :17.425
Data V/Ref. : 16 Nov. 11

N.º Proc. : 30.480/2011
Data Emissor : 29 Nov. 11

ASSUNTO :Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2010
Ponto 3.5-Consolidação da Administração Central
Ponto 15- Consolidação de contas
Documento preparatório-Património Financeiro

Em resposta ao officio de V.ª Ex.ª acima mencionado informamos o seguinte:

Ponto 15.2, páginas 7 a 10

A DGO ponderará as vantagens e inconvenientes do que é proposto.

Ponto 15.2, páginas 9 e 10

A DGO vem dando especial atenção a esta questão que ao nível da execução orçamental é objecto de instruções na Circular com as orientações complementares ao decreto de execução orçamental. Contudo, particularmente no que respeita aos fluxos de e para a segurança social verificam-se quase sempre discrepâncias por vezes de difícil identificação.

Ao nível da preparação do OE, o Sistema de Orçamento do Estado (SOE) contempla um procedimento informático que vincula os organismos a especificar beneficiários / dadores das transferências no âmbito da Administração Central.

Ponto 15.2, páginas 10 e 11

No quadro 97 da CGE 2010 o IVA social não figura como transferência, mas como receita fiscal inserida na receita corrente.

Ponto 3.2.7.1, página 52/54, nota de rodapé da página 45/54 e 3º parágrafo da página 46/54

A DGO irá acolher esta recomendação em 2012.

Por último, solicitamos a esse Tribunal que proceda à numeração das recomendações o que facilitaria e tornaria mais transparentes as nossas respostas.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora-Geral



Maria Eugénia Pires

BGTC 06 12º11 20313



Tribunal de Contas

|||
4. A Dívida Pública
|||

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av Barbosa du Bocage,6º
1069-045 LISBOA

V/Ref. :17084
Data V/Ref. : 11 Nov. 11

N.º Proc. : 29.825/2011
Data Emissor : 21 Nov. 11

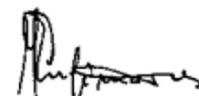
**ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2010,
Documento preparatório a converter no ponto: 4.1.1 - Dívida directa**

Em resposta ao ofício de V.ª Ex.ª acima mencionado informamos o seguinte:

No que diz respeito à comissão de gestão do IGCP, incluída em outros encargos correntes da dívida, em 2010 a DGO fez uma proposta para a alteração da respectiva classificação económica, conforme documentação que se anexa. Contudo, não se veio a verificar a alteração devido aos argumentos invocados pelo IGCP.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora-Geral



Maria Eugénia Pires

DGTC 25 11 11 19810



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças

Of. nº: 6852

Data: 24.09.10

Exm^a Senhora
Chefe do Gabinete de Sua Excelência o
Secretário de Estado Adjunto e do
Orçamento
Av. Infante D. Henrique, 1

V/Ref.:

Ent.: 5307 de 24-09-2010

Proc.: 017.021/10

Assunto : Receitas do IGCP - Comissão de gestão -Alteração de Contabilização
Nota n.º9, de 23 de Julho de 2010, da Direcção de Serviços do Orçamento

Incumbe-me Sua Ex.^a o Secretário de Estado do Tesouro e Finanças de remeter a V. Ex.^a fotocópia da informação nº 2010/816, do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP, de 23/09/2010, sobre a qual exarou o seguinte despacho:

DESPACHO N.º 1047/10-SETF

“Visto com o meu acordo à proposta do IGCP, atento o despacho do seu Presidente, solicitando por isso a consideração da questão ao Senhor SEAO.

As) Carlos Costa Pina

24.09.10”

Com os melhores cumprimentos,

P^l O Chefe do Gabinete

Eduardo Silva Lima

Eduardo Silva Lima

Gab. Sec. Est. Adj. Orçamento			
05364 p. OS.4			
27/9/10 Dip.			
O Chefe do Gabinete			
Eduardo Silva Lima 24/09/10			
DGO	X	INS. INF.	
ADSE		CGA	
IGF		SG	

C/ Conhecimento:
- IGCP

RC



INFORMAÇÃO

Ref.º UE: - GA - 2010/91
Data: 2010.09.20

De: Gabinete de Apoio ao Conselho Directivo-Área Jurídica

Para: CD

C/c:

Doc. Relacionados:

DESPACHO N.º 1047/10-SETF

Visto como meu acordo à proposta do IGC e afeto o despacho do seu lúdante, sobstando se 1999 a consideração de secretar ao Senhor Secretar

Assunto: Receitas do IGCP- Comissão de gestão- Alteração de contabilização- Nota nº 9, de 23 de Julho de 2010, da Direcção de Serviços do Orçamento

Parecer (Coord.)

Relativamente à "Nota" da Direcção de Serviços do Orçamento em anexo, observamos o seguinte:

- 1)- Nos termos da lei, o IGCP tem como receita própria uma comissão de gestão anual, precisada, em cada ano, por despacho do Ministro das Finanças;
- 2) - Tal regra foi introduzida nos estatutos do IGCP em Janeiro de 1999 (cfr. Decreto-Lei nº 2/99, de 4 de Janeiro), pelos motivos que constam da "Nota-IGCP" junta em anexo II, então ultimada e aceite, sendo que, em nosso entendimento, tais motivos se mantêm pertinentes, continuando igualmente a ter-se como indispensável dotar o Instituto de uma estrutura estável de recursos financeiros (cfr. preâmbulo do diploma de 1999);
- 3) - Acresce que, a entender-se de outra forma, a concretização do proposto na "Nota" da Direcção de Serviços do Orçamento em comentário sempre carecerá de suporte legal que o permita porquanto contende com o expressamente estatuído nos estatutos do IGCP ("ex vis" o supracitado diploma de 1999)

Despacho (CD)

Senhor Secretário de Estado 24.9.2010

A alteração em curso ao regime de receita vigente no IGC desde 1999, configurou-se como um facto de perturbação da gestão do Instituto, expondo-o, desmesuradamente, à possibilidade de sofrer alterações ao seu funcionamento. Importa sublinhar o rigor a que sempre se tem sujeito a gestão das receitas do IGC, traduzido na devolução anual dos saldos apurados no fim de cada quinquénio (moros importação em paralelo ao regime de receita introduzido em 1997).

Assim, submeto à consideração de V. Exa. o respectivamente do despacho anexo de Senhor SEAO, mantendo o regime vigente de contabilização de receita do IGC.

23 SET 2010

Carlos Costa Pinheiro

Secretário de Estado do Orçamento e Finanças

SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E FINANÇAS

Ent. 5307 de 24.9.2010

P.º: 017.021/10

DGTF ANCP SG

PARP. IGCP

IGF GPEARI ARQ.

Dist: _____

O Chefe do Gabinete

(Eduardo Silva Lima)

S. (4) - M.º

Processo: P13241/2010 - 04-MFAP-IGCP-FUNC-Reclassificacao_comissao_gestao

Ref. SEAO:

Despacho SEAO:

Concedido.

Ol Santos
2/9/10

Despachos/Pareceres DGO:
Director-Geral

Emanuel Santos
Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento

Concordo com o proposto, salientando que actualmente em contabilidade nacional este valor é reclassificado como consumo intermédio.
À consideração superior.

Maria Eugénia Melo de Almeida Pires

SubDirector-Geral

Director de Serviços

Col. 5 - P. 1. A. 1. Orçamento

0414.2 05.04

Ex 218 2010

Chefe do Gabinete

Paulo Lopes 2010.09.10

DGO	INS, INF.
ADSE	CGA
IGF	SG

.45

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DO ORÇAMENTO

NOTA N.º 9

DSOR

23 Jul. 10

ASSUNTO: IGCP - Alteração ao esquema de contabilização da comissão de gestão anual

1. Constitui receita própria do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. (IGCP), nos termos da Lei Orgânica¹, a comissão de gestão anualmente fixada por despacho do Ministro da Finanças, em percentagem do stock da dívida pública directa do Estado existente em 31 de Dezembro do ano anterior. O despacho determina que a comissão de gestão integra o cômputo dos encargos do Estado com a dívida pública, sendo reflectida no correspondente capítulo orçamental.
2. No Orçamento do Estado para 2010, foi inscrita a verba de 13,250 milhões de euros da forma que de seguida se sistematiza:
 - No subsector Estado, como despesa inscrita no capítulo 07 - "Gestão da dívida e da tesouraria pública" do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, tendo associada a classificação económica (c.e.) de despesa 03.02.01 - "Juros e outros encargos - Outros encargos correntes da dívida pública - Despesas diversas"; e
 - No subsector dos Serviços e Fundos Autónomos, como receita do IGCP, na c.e. de receita 07.02.99 - "Venda de bens e serviços correntes - Serviços - Outros", dando cobertura a despesas de funcionamento diversas daquele Instituto.
3. Do exposto resulta que se colocam questões de duas ordens de natureza:
 - A despesa com juros e outros encargos incluem, actualmente, encargos que, na realidade, não revestem a natureza daquela classificação económica, facto que também tem vindo a ser salientado pelo Tribunal de Contas; e
 - O empolamento da despesa consolidada da Administração Central.
4. Face ao exposto no ponto anterior, propõe-se que, em sede de preparação do Orçamento do Estado para 2011, se proceda à reclassificação do montante para "transferências correntes" na

¹ Decreto-Lei nº 160/96, de 4 de Setembro, com diversas alterações.

despesa do subsector Estado e na receita do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos como se apresenta:

- Despesa do Estado:
 - Classificação orgânica: 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);
 - Classificação económica: 04.03.05 - "Transferências Correntes - Administração Central - Serviços e Fundos Autónomos";
 - Classificação funcional: 1.01.1 - Administração Geral.
- Receita do IGCP:
 - Classificação económica: 06.03.01 - "Transferências Correntes - Administração Central - Estado" - A1.00 – Comissão de gestão da dívida pública.

5. No caso de a presente nota informativa ser despachada favoravelmente, propõe-se que o seu conteúdo seja comunicado ao IGCP e à 3.ª Delegação, para implementação da metodologia preconizada.

Direcção-Geral do Orçamento, em 23 de Julho de 2010



(Mário Monteiro)

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 21 792 33 00
Fax 351 21 799 37 95

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº 18743/2011
Lisboa, 18 de Novembro de 2011

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2010 (documento preparatório a converter no ponto 4.1.1 - Dívida Directa)

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício n.º 17068, de 11 de Novembro do corrente ano, cumpre-nos informar o seguinte relativamente aos pontos:

3 – Observações e constatações da auditoria

3.1 – Abrangência e consistência da informação contida na CGE 2010

A observação efectuada na alínea b) relativa ao princípio da abrangência não corresponde ao que efectivamente é evidenciado pelo IGCP nos mapas que integram a conta de gerência dos “Encargos da Dívida Pública”. De facto, no mapa 26-C (Juros), é efectuada a discriminação do total dos fluxos de receita e de despesa das operações de derivados financeiros. Por outro lado, é mencionado no relatório que o mapa 26-B (produto de empréstimos) é omissivo em relação ao produto das operações de derivados, afirmação que não nos parece ser correcta uma vez que as operações dessa natureza não geram produto de emissão.

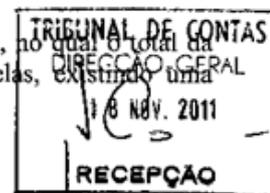
No que concerne à análise da consistência, as observações mencionadas nas alíneas c) e d) decorrem somente do facto da DGO ter efectuado alterações na estrutura do mapa XXVIII que apresentou na CGE/2010 face à do ano anterior, optando por evidenciar na coluna com a designação “Aplicação – Convertido em receita orçamental de 2009 ao abrigo do período complementar” a importância correspondente ao saldo apresentado na conta “Prod.de Empréstimos-Per.Complementar Receita 2009” (mapa XXVI), ou seja, € 2.402.222.836,08. Neste sentido, deixou de estar evidenciada na coluna “Designação dos Empréstimos” a referida conta, motivo pelo qual não se pode concluir que o seu saldo em 01.01.2010, evidenciado nos referidos mapas, é divergente.

3.2 – Correção e transparência da informação contida na CGE

3.2.1 – Valores globais de receita e despesa

3.2.1.1 – Receitas provenientes da emissão de dívida

Foi detectado um erro no mapa elaborado pelo Tribunal de Contas (Anexo II), no qual o total da coluna das emissões do ano 2010 não corresponde ao somatório das parcelas, existindo uma



diferença de € 40.000.000,00. Neste sentido, o valor nominal emissões do ano 2010 a considerar deverá ser de € 131.437.407.039,81 e não o que consta no referido mapa (€ 131.397.407.039,81).

Relativamente ao saldo de € 94.485.997,09, resultante do diferencial entre as emissões do período complementar de 2010 e o valor utilizado no equilíbrio do orçamento desse ano informamos que ele não transita de 2010 para 2011. Tratando-se de um valor que resulta de empréstimos contraídos em 2011, permanece em saldo numa conta nesse ano até ser aplicado como receita do mesmo (passivos financeiros).

3.2.1.2 – Despesas associadas à gestão da dívida

No que respeita aos outros encargos correntes da dívida pública, o IGCP efectua uma rigorosa imputação das despesas de acordo com a sua natureza contudo, existem determinadas despesas de emissão de dívida que são apresentadas por valores globais e em que não é possível afectar parceladamente aos instrumentos financeiros em moeda euro e não euro. Importa mencionar que estes procedimentos são adoptados pelo IGCP no âmbito do seu controlo interno porquanto, em termos de execução da despesa, existe apenas uma rubrica orçamental que suporta o pagamento da totalidade dos encargos associados à gestão da dívida que não constituem juros ou amortização.

A inclusão da comissão de gestão do IGCP na classificação orçamental de despesa relativa aos “outros encargos correntes da dívida” é um procedimento que se encontra previsto nos Estatutos do IGCP.

3.2.2 – Movimentos no stock de dívida pública directa

3.2.1.1 – Dívida de médio e longo prazo

Obrigações do Tesouro

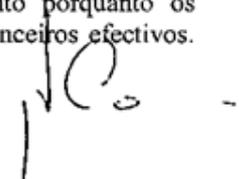
Alertamos para o facto do valor dos juros pagos em 2010 ascender a € 4.591.119.486,08 e não ao valor indicado na página 22, situação que também se verifica no mapa da página 23, sendo que a parcela a corrigir diz respeito à “despesa orçamental de 2010” que ascende a € 4.228.848.643,38 e não ao valor mencionado.

Os juros pagos pela OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações não tinham, há uns anos atrás, expressão no Orçamento do Estado, sendo nessa altura englobados no processo de “regularização de situações do passado” e, conseqüentemente, suportados pelo produto de empréstimos. Quando estas operações passaram a integrar o Orçamento do Estado, foi criada uma rubrica no Capítulo 60 para esse efeito.

Bonds e notes

Os procedimentos adoptados pelo IGCP na contabilização da operação em moeda nacional designada por LOAN A/360 EMTN USD tiveram por objectivo evidenciar de forma transparente a operação que constitui uma efectiva operação de financiamento. Esta decisão é coerente com as orientações do Eurostat, cujos critérios devem ser utilizados para efeitos de consolidação em contas nacionais.

No que concerne aos derivados financeiros é nosso entendimento que os procedimentos a eles associados não deverão ser semelhantes aos das operações de financiamento porquanto os primeiros geram receita ou despesa potenciais e as segundas geram fluxos financeiros efectivos.



Refira-se, ainda, que a prática instituída pelos bancos consiste em considerar este tipo de operações em contas extra-patrimoniais e conseqüentemente fora do balanço.

Papel comercial

O IGCP utiliza, na esfera contabilística, um critério único na conversão do financiamento denominado em divisas, quer para o stock da dívida no início e no final de cada ano, quer para os fluxos financeiros utilizando a taxa de câmbio do BCE do dia da operação. Este procedimento gerou um conjunto de considerações no relatório em análise que não correspondem à realidade. Neste sentido, passamos a indicar detalhadamente todos os procedimentos:

- a) As operações de financiamento em moeda não euro são registadas, na aplicação informática utilizada na gestão da dívida pública, na divisa correspondente;
- b) Associados a estas operações são registados movimentos que traduzem a troca das divisas por euro;
- c) No início e final de cada ano o stock associado a empréstimos em moeda não euro é convertido tendo por base a taxa de câmbio do BCE verificada no dia 31 de Dezembro.

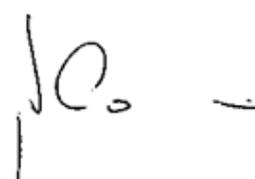
Inerentes a estes procedimentos existem outros, que também foram explicados no âmbito da auditoria, que se prendem com o apuramento e o tratamento dado às diferenças de câmbio. Neste âmbito, reafirmamos os seguintes aspectos:

- a) De forma automática a aplicação gera um *cashflow* que evidencia a diferença entre a taxa de câmbio negociada e a taxa de câmbio do BCE do dia em que a operação é liquidada;
- b) O tratamento contabilístico destas diferenças diverge consoante as mesmas ocorram na data de emissão do empréstimo ou na respectiva data de amortização;
- c) Na data de emissão, as diferenças de câmbio são imputadas ao produto de empréstimos uma vez que consideramos que a troca da moeda constitui uma operação indissociável da emissão e com impacto no valor de encaixe;
- d) Na data de amortização, as diferenças apuradas entre a taxa de câmbio negociada e a taxa de câmbio do BCE do dia em que ocorre são imputadas aos juros e aos passivos financeiros (execução da despesa) consoante a natureza do encargo.

Em relação às diferenças evidenciadas na página 31, alertamos para o facto da importância de 11.107.025,15 €, identificada como uma divergência apurada no produto de empréstimos, derivar do facto de não ter sido tido em consideração o procedimento mencionado na alínea c) do parágrafo anterior e que também se encontra mencionado no relatório como justificação prestada pelo IGCP no âmbito da auditoria. No que concerne às amortizações e aos juros as divergências apuradas resultam do facto da aplicação informática utilizada no IGCP utilizar as taxas de câmbio com oito casas decimais, procedimento que diverge do adoptado pelo Tribunal de Contas que apenas considera quatro.

Por outro, no caso dos juros, o Tribunal de Contas laborou ainda um erro ao considerar, na informação que utilizou na auditoria, uma transacção no valor de € 9.788,49 cuja data-valor é 6.01.2011, facto que justifica grandemente a diferença indicada de € 9.857,28.

Quanto ao conteúdo do quadro 19 (página 31) informamos que desconhecemos a forma de cálculo utilizada para se retirarem as conclusões nele apresentadas. Contudo, confirmamos que os valores que constam na coluna "CGE" estão totalmente suportados pelos registos que constam no sistema de informação do IGCP e correspondem às reais variações cambiais.



Detectou-se, ainda, uma incorrecção na página 30, devendo ser considerada a data de 31 de Dezembro de 2009 em detrimento de 31 de Dezembro de 2019.

3.4 – *Cumprimento de limites e outras condições estabelecidas pela AR*

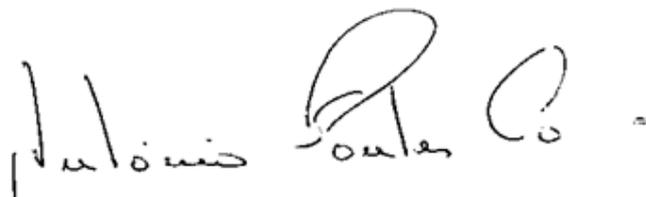
Conforme reportado oportunamente, o não respeito do limite cambial no dia 19-03-2010 evidenciado pelo relatório disponível no sistema do IGCP foi apenas técnico e não traduz qualquer operação contratada em desrespeito dos limites de exposição cambial.

A explicação para aquela ocorrência reside no facto do CIRS (recebedor em USD) de cobertura ao EMTN (pagador) de USD 1250 M, ambos contratados na tarde do dia 18-03-2010 com data-valor de 25-03-2010, ter sido registado antes da BOND que foi cobrir, e o monitor de limites (com registo diário) ter “corrido” no intervalo dos dois registos apresentando um valor negativo de -0,75% de exposição líquida em USD (sendo o limite mínimo de 0%).

De acordo com os registos no sistema do IGCP, a primeira transacção (#55622) correspondente ao CIRS foi registada no sistema com log de 18-03-2010 às 16:56:23 e a transacção (#55629) correspondente ao “BND USD MAR2015” foi registada no sistema com log de 19-03-2010 às 10:54:25. O registo de limites do dia 19-03-2010 tem o log time de 00:14:24.

No registo de limites dos dias seguintes, o limite em questão voltou a estar correcto e evidencia uma exposição líquida de 0% em USD.

Com os melhores cumprimentos,


António Pontes Correia
Vogal do Conselho Directivo

Exmo. Senhor
Dr. António de Sousa e Menezes
Auditor Coordenador
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Ref DA I.2
Data: 8. OCT 11 015024

N/Ref. DSAF/DGE
Data:

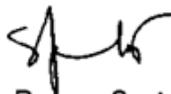
Assunto: Relato da Auditoria "Garantias do Estado a Operações de Financiamento em 2010"

Exmo.Senhor

Venho por este meio acusar a recepção do Relato referido em epígrafe, o qual não suscita qualquer comentário.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora – Geral



Elsa Roncon Santos

DGTC 24 10*11 17983

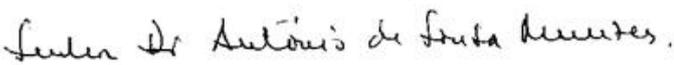
Miguel Gomes da Costa
Presidente

Exm^o Senhor
Dr. António de Sousa Menezes
Auditor Coordenador
TRIBUNAL DE CONTAS
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 18 de Novembro de 2011

V Ref^o Parecer CGE 2010 – DA I

Assunto: Anteprojeto de Parecer sobre a CGE 2010 – Observações ao ponto 4.1.2 Garantias do Estado.

Exm^o Senhor, 

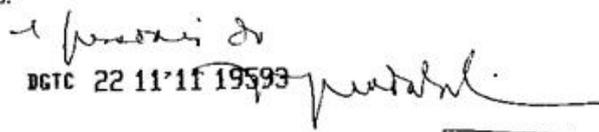
Em resposta ao v/ ofício acima referenciado e, nos termos do disposto no Art.º 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, vimos declarar que, no essencial, não temos observações a efetuar no que respeita às responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito de seguros de créditos, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento através da COSEC, S.A.

Contudo, relativamente à alínea b) *Prémios de seguro – Quadro 8 Receitas do Estado em 2010*, (p.9) cuja fonte é da DGTF, detectámos uma ligeira diferença nos valores entregues pela COSEC ao Estado, sendo que o valor apurado pela Companhia é de € 9.567.734,52 e o constante no relatório é de € 9.575.515,00.

No respeitante à alínea c) *Pagamentos em execução de garantias* (p.10), detetámos um ligeira divergência no valor dos sinistros pagos ao abrigo da OCDE II que é no montante de EUR 887.095, em vez do valor de EUR 890.019 indicado no §2º da referida alínea.

Em relação à Linha OCDE II, incluindo a 2ª adenda assinada a Março de 2010 e designada de OCDE II Especial Exportação, informamos que não se confirmam os valores indicados em rodapé na pág. 8 do relatório do Tribunal de Contas, uma vez que a 31.12.2010, e nas operações realizadas pela COSEC, as responsabilidades potenciais máximas garantidas pelo Estado nesta linha são de 180,3M€.

Continuamos ao inteiro dispor de V.Exa para esclarecer quaisquer dúvidas que eventualmente possam subsistir, aproveitando a oportunidade para apresentar os nossos melhores cumprimentos.


DGTC 22 11 11 19593



Exmo. Senhor
Dr. José F.F. Tavares
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-145 Lisboa

Sua referência
Ofício n.º 17746
Parecer CGE/2010 - DAI

Sua comunicação
23.11.2011

Nossa referência
Entrada - 13355/13504/2011

ASSUNTO: Anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do estado de 2010: Ponto 4.2 - "Dívida não financeira"

Encarrega-me Sua Excelência o Ministro da Saúde de informar V. Exa., face ao teor das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas, através do ofício n.º 17746 de 23/11/2011, o seguinte:

- 1) No Ministério da Saúde, tendo em conta a sua lei orgânica, compete à Administração Central dos Serviços de Saúde (ACSS,IP), a gestão e acompanhamento do Orçamento do Serviço Nacional de Saúde (SNS).
- 2) Durante o ano de 2010, foi a ACSS,IP quem fez o acompanhamento trimestral do Prazo Médio de Pagamento e das Dívidas a Fornecedores Externos das Entidades pertencentes ao SNS, em obediência ao disposto nas Resoluções de Conselho de Ministros n.º34/2008, de 22 de Fevereiro, e n.º 191 - A/2008, de 27 de Novembro, que regulam o Programa Pagar a Tempo e Horas.
- 3) Nos termos do ofício supra referenciado, enviado pelo Tribunal de Contas ao Senhor Ministro da Saúde, foi solicitado às Entidades do SNS o preenchimento de um formulário, destinado à recolha de informação relativa à dívida não financeira, vencida e vincenda, de montante igual ou superior a € 5m, por credor.





- 4) Tendo em consideração a informação que o Tribunal de Contas compilou e a que a ACSS,IP dispõe, no âmbito do Programa Pagar a Tempo e Horas acima identificado, é apurada uma diferença na dívida a fornecedores externos, a 31 de Dezembro de 2010, no montante de 60,2 milhões de euros (ver quadro elaborado pela ACSS,IP, em Anexo I).

- 5) A análise do quadro (Anexo I) indicia que a Administração Regional de Saúde Centro (ARSC,IP) reportou ao Tribunal de Contas uma dívida a fornecedores externos inferior em 62,2 milhões de euros do que aquela que comunicou à ACSS,IP, no âmbito do Programa Pagar a Tempo e Horas, reportada a 31 de Dezembro de 2010.

- 6) De notar que, através dos nossos ofícios nº 18985, da ACSS,IP e nº7977, do Gabinete do Secretário de Estado da Saúde, ambos de 2011-11-28, enviados à ARSC,IP (Anexos II e III), foram solicitados os necessários esclarecimentos, aguardando-se até à data a respectiva resposta.

- 7) Aditaremos a resposta obtida da ARSC,IP, quando recepcionada, ao Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

(Luís Vitório)

/MS

DGTC 30 11'11 20066

Gabinete do Ministro da Saúde

Av. João Crisóstomo, 9 - 6º, 1049-062 Lisboa, PORTUGAL

TEL + 351 21 330 50 00 FAX + 351 21 330 51 61 EMAIL gms@ms.gov.pt www.portugal.gov.pt



Tribunal de Contas

|||
**5. Fluxos Financeiros com a
União Europeia**
|||

218846500



Direcção-Geral do Orçamento
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

ESCOLHER SERVIÇO

FAX

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/ 2010 relativo aos " Fluxos Financeiros com a União Europeia "

Páginas:

Para: Director Geral do Tribunal de Contas
Telefone: 217945100

De: Directora Geral do Orçamento
Telefone: [Clique aqui e escreva o número](#)

Fax: 218846500

Fax: [Clique aqui e escreva o número](#)

C/C: [Clique aqui e especifique destinatários adicionais](#)

C/C: [Clique aqui para introduzir texto.](#)

Anexos: [Clique aqui para introduzir texto.](#)

V/Ref. Mensagem Fax: 1121/11-DA III.1
Data V/Ref: 14 Nov. 11 1

Referência Emissor: P30.028/2011
Data Emissor: 28 Nov. 11

Comentários:

Relativamente ao assunto em epígrafe temos os seguintes comentários:

Conclusão I – PCGE/2010

"Não houve um critério uniforme na contabilização das verbas relacionadas com os recursos próprios comunitários tradicionais, o que conduziu à subavaliação da receita e despesa orçamental em cerca de €653,6 milhares."

Em 2010, para além dos recursos próprios tradicionais com compensação em receita, foram colocados à disposição da Comissão Europeia (CE) os montantes de **93.070,17€**, em Abril, e de **3.217.215,65€**, em Junho, sendo os mesmos referentes a direitos cobrados por garantia mas declarados incobráveis e direitos aduaneiros pela importação de material militar durante os anos de 1998 a 2002, respectivamente. Assim, estes valores foram suportados pela dotação orçamental inscrita no Capítulo 70 – Recursos Próprios Comunitários, do orçamento de despesa do Ministério das Finanças e da Administração Pública, na Divisão 01 - Recursos Próprios Tradicionais (RPT), pela fonte de financiamento 111, na rubrica 04.09.01 C0 00 – Recursos Próprios não cobrados.

Assim, no ano transacto, foi criada na Divisão 01 do Capítulo 70 uma nova alínea – recursos próprios tradicionais não cobrados destinada ao pagamento dos RPT cuja cobrança não tenha sido efectuada e que por esse facto não foram colocados à disposição da Comissão Europeia mas são por esta exigidos.

Ora, na sequência da decisão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE), de 4 de Março de 2010, que condenou Portugal ao pagamento dos recursos próprios devidos na sequência de importações de equipamento e bens para uso militar, no período compreendido entre 1 de Janeiro de 1998 e 31 de Dezembro de 2002, a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) apurou o montante dos referidos recursos próprios, tendo calculado e informado esta Direcção-Geral quanto ao valor a colocar à disposição da CE – **3.217.215,65€**, correspondente ao montante de **3.860.476,28€** (valor bruto) líquido de encargos de cobrança.

218846500

2

Ainda, também remetida pela DGAIEC, uma proposta de pagamento de 93.070,17€, com Despacho favorável do Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, e referente a um montante em dívida relativo a um contencioso entre Portugal e a Comissão Europeia líquido de encargos de cobrança, à data com uma taxa aplicada de 10%, de acordo com o nº 3, do artigo 2º da Decisão do Conselho nº 94/728/CE, Euratom.

Valores em €

Processos	Valor Devido à Comissão Europeia	Taxa de Retenção	Valor Deduzido das despesas de cobrança	Valor colocado à disposição da Comissão Europeia	Despesa de cobrança
Direitos Cobertos por garantia mas declarados incobráveis	103.411,29	10,00%	93.070,16	93.070,16	
Direitos Aduaneiros pela importação de material militar entre 1998 e 2002.	3.860.476,28	10% até 31 de Dezembro de 2000 e 25% a partir de 01 de Janeiro de 2001	3.217.215,65	3.217.215,65	
TOTAL	3.963.887,57		3.310.285,81	3.310.285,81	653.601,76

Conclusão 2 – PCGE/2010

"Se bem que a maioria dessas correcções feitas pela Comissão europeia a montantes respeitantes a anos anteriores tenha sido contabilizada como receita orçamental (€46,7 milhões), houve uma correcção que não o foi, tendo sido deduzida à despesa orçamental, registando-se, também neste caso, uma subavaliação da receita e despesa orçamental em cerca de €183,0 milhares."

As transferências para a União Europeia são suportadas pela dotação orçamental inscrita no Capítulo 70 – Recursos Próprios Comunitários, do orçamento de despesa do Ministério das Finanças e da Administração Pública, na Divisão 02 – Contribuição Financeira. Ora, estas verbas a transferir são indicadas nos mapas enviados, mensalmente, pela Comissão Europeia contendo informação sobre os montantes a colocar à disposição da CE, relativamente aos Recursos Próprios Comunitários IVA, RNB (incluindo a redução bruta do RNB da Holanda e da Suécia) e Compensação ao Reino Unido.

Tendo presente, que existem ajustamentos efectuados no decurso da execução orçamental, por parte da CE, temos que se trata de um processo meramente escritural, no âmbito daquela entidade, visto que quando do envio dos montantes a colocar à disposição da CE, esta apenas é ressarcida dos valores líquidos apurados, sendo efectuado

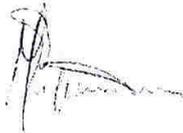
em simultâneo um débito na sua conta junto do IGCP quando do crédito do valor bruto da transferência.

Assim, as correcções feitas pela CE aos recursos próprios RNB e à compensação ao Reino Unido de anos anteriores, constituindo as restituições da UE, não constituem um efectivo fluxo financeiro, havendo apenas por parte da Direcção-Geral do Orçamento um registo em despesa orçamental pelo valor ilíquido e em receita orçamental o valor correspondente às restituições em causa.

No entanto, em 2010, quando da transferência mensal no montante de **130.556.614,43€** para a Comissão Europeia, temos que por lapso, tenha sido registado em despesa orçamental o valor líquido da restituição no montante de 183 milhares de euros. Conquanto, não podemos deixar de referir que o pagamento à UE foi feito pelos valores correctos.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora-Geral



Eugénia Pires

DGTC 29 11'11 19940

IGCP
Instituto de Gestão da Tesouraria
e do Crédito Público, I.P.



Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 21 792 33 00
Fax 351 21 799 37 95

À
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Att Dra. Leonor Corte-Real Amaral
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

N/ Ofício nº SGC nº 18570
Lisboa, 16 de Novembro de 2011

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a conta Geral do Estado de 2010 relativo aos "Fluxos Financeiros com a União Europeia"

No seguimento do anteprojecto de parecer, referenciado em epígrafe, enviado a coberto da mensagem fax nº 1115/11 – DA III.1, de 10 de Novembro p.p., informamos que nada temos a acrescentar ao relatório elaborado por esse Tribunal.

Com os melhores cumprimentos,



António Pontes Correia
Vogal do Conselho Directivo

DCGC 21 11'11 19511



SEGURANÇA SOCIAL

+351 218433717

igfss

INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.



EFQM
Recognised for excellence
5 star

FAX

data • date • date 2011-11-24 Nº de páginas • Nº de pages • Nr of pages 1

de • de • from IGFSS/DOC/NCC 20055/2011 Tel: Fax:

para • pour • to Director Geral do Tribunal de Contas Fax: 21 793 60 33

Referencia: Departamento de Auditoria III, Processo PCGE 2010

assunto • objet • subject Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 relativo aos "Fluxos Financeiros com a União Europeia"

Relativamente à comunicação de 10-11-2011 que acompanhou o anteprojecto de parecer identificado em assunto, de referir que nada se tem a alegar.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Directivo



José Augusto Antunes Gaspar
Presidente





INSTITUTO DE GESTÃO
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU, I.P.

IGFSE/S/9724/2011 - 25-11-2011

Exmo. Senhor
Doutor Juiz Conselheiro José Fernandes
Farinha Tavares
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

V. Ref.Fax n.º1117/11
Data 10/11/2011
N. Ref. UGC
Na sua resposta indique a N. Ref.

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 relativo aos "Fluxos Financeiros com a União Europeia"

Em resposta ao vosso fax n.º 1117/11 DA (III.1), de 10 de Novembro, relativo ao assunto acima referenciado, cumpre-me informar que o IGFSE, IP, após análise dos dados respeitantes ao FSE, contidos no anteprojecto de Parecer enviado a este Instituto para análise, nada tem a acrescentar.

Com os melhores cumprimentos,

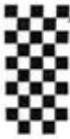
A Presidente do IGFSE, IP

(Rosa Maria Simões da Silva)

Ministério da Economia e do Emprego
Ministério da Solidariedade e Segurança Social

Rua Castilho, n. 5, Pisos 6/7/8
1250-066 LISBOA
tel. +351 213 591 600
fax +351 213 591 603
email geral@igfse.pt
website www.igfse.pt
Facebook.com/IGFSE
NPC 504 987 682

DGTC 29 11'11 19941



/12 2011 14:23 FAX

▲

001/001



INSTITUTO FINANCEIRO
PARA O DESENVOLVIMENTO
REGIONAL, IP

FAX

Nº de páginas 1+

Refº

Para: Exm.º Sr. Director-Geral
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Departamento de Auditoria III.

09.DEZ 2011 00004130

Fax: 21 793 60 33

Assunto:

Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 relativo aos "Fluxos Financeiros com a União Europeia"

Na sequência do V fax n.º 1116/11, de 10.11.2011, relativo à auditoria referida em epígrafe, informa-se que este Instituto não tem observações a fazer quanto ao respectivo conteúdo.

Com os melhores cumprimentos


José Santos Soeiro
Presidente



Tribunal de Contas

|||
**6. Fluxos Financeiros entre o
OE e o SPE**

|||

- a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto2 - ofício n.º 29637/2011 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

Exmo. Senhor
Dr. António de Sousa e Menezes
Auditor Coordenador
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Ref. Of.n.º 016860 DA 1
Data: 09.11.2011

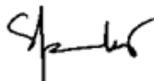
N/Ref. DSGFO/DGFO
Data:

Assunto: **Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2010, ponto 6 – Fluxos Financeiros com o Sector Público Empresarial**

Reportando-nos ao anteprojecto de auditoria acima identificado, informamos que o mesmo não suscita à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças quaisquer comentários pertinentes.

Com os nossos melhores cumprimentos

A Directora-Geral



Elsa Roncon Santos

DGTC 17 11 11 19380



Tribunal de Contas

|||
**7. Fluxos Financeiros com as
Regiões Autónomas e com as
Autarquias Locais**
|||



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira
Serviço de Apoio

Palácio da Rua do Esmeraldo
Rua do Esmeraldo, n.º 24
9004-554 FUNCHAL
Contribuinte: 671 000 780

Tel.: 291 215 300
Fax: 291 233 686
E-mail: srm@tcontas.pt

Registado com Aviso de Receção

15.11.2011 09:00:00 2011

Jan cubranda
An DJE
2011-11-22
[Signature]

Vossa referência

Exm.º Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Conselheiro José Tavares

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Nossa referência
UAT II

Assunto: Ofício do Gabinete do Representante da República na Região Autónoma da Madeira- Fluxos Financeiros com as Regiões Autónomas.

Junto tenho a honra de remeter a V. Exa. o ofício n.º 0854/2011, do Gabinete do Representante da República na Região Autónoma da Madeira, enviado a esta Secção Regional, e cujo conteúdo se reporta ao Anteprojeto do Capítulo 7 – “*Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais*” do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010.

Com os melhores cumprimentos, *também pessoais*

A Subdiretora-Geral

(Ana Mafalda Morbey Roffonso)

BGTC 22 11'11 19591



11/11/2011 10:00:00

GABINETE DO REPRESENTANTE DA REPÚBLICA
NA
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Rua do Esmeraldo, n.º 24
9000-051 Funchal

Of. 0854/2011

2011/11/14

P.º I.03.08.04.02

ASSUNTO : Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 – Anteprojecto do
Capítulo 7 – “Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as
Autarquias Locais”.

Em referência ao ofício remetido por V. Exa. em 4 de Novembro p.p., encarrega-me Sua Excelência o Representante da República para a Madeira de informar que os valores indicados no quadro 2 do documento remetido, referentes aos fluxos financeiros remetidos através do organismo concedente “Gabinete do Representante da RAM” e destinados à Administração Regional, encontram-se em consonância com a informação constante deste Gabinete, mais informando que não pretende pronunciar-se sobre o restante documento.

Com os melhores cumprimentos

A CHEFE DE GABINETE

Luísa Maria de Sousa Araújo



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS

┌

┐

Exm.º Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

L

Secretaria Reg. Plano e Finanças

SAÍDA

Sua referência
N.º 016603

Sua comunicação de
4/Nov/2011

Nossa referência

N.º : 1577 14-11-2011

Proc.: 5 2. 1 P5

Direcção Regional de Finanças

ASSUNTO: PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2010 – ANTEPROJECTO DO CAPÍTULO 7 – “FLUXOS FINANCEIROS COM AS REGIÕES AUTÓNOMAS E COM AS AUTARQUIAS LOCAIS”.

De acordo com o Vosso ofício acima referenciado, e para efeitos do exercício do contraditório previsto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, encarrega-me Sua Excelência o Senhor Secretário Regional do Plano e Finanças de apresentar os seguintes comentários:

Ponto 7 – Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais

Para os Municípios da RAM, do montante de 8.148.825€, a transferir a título de IRS, previsto no Mapa XIX da Lei n.º 12-A/2010, de 30/06/2010, que aprovou um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental e de controlo do crescimento da dívida pública, apenas foi transferido do Orçamento do Estado o montante de 7.469.693€, faltando transferir o valor de 679.132€. De salientar que aquele valor transferido foi deduzido indevidamente às transferências da receita fiscal de IRS a que a RAM tem direito nos termos do artigo 16.º da Lei das Finanças Regionais e do artigo 107.º do Estatuto Político-Administrativo da Região.

Ponto 7.1.2. – Da Administração Central para as Regiões Autónomas

Sobre a classificação da transferência a que se refere a nota em rodapé da página 3, do extracto do documento mencionado em epígrafe, deve relevar-se a apreciação que consta das páginas 15, 16 e 17 do Relatório n.º 8/2011-FS/SRMTTC “Auditoria aos empréstimos contraídos pela RAM”, que ao considerar como afectado na sua validade o contrato de empréstimo celebrado entre o Estado e a Região Autónoma da



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS

Madeira, para transferência da 1.ª tranche do empréstimo de 250 milhões de euros, contraído pelo Estado junto do Banco Europeu de Investimento, põe em causa a classificação em Activos Financeiros daquele montante de 62,5 milhões de euros na Conta Geral do Estado.

Com os melhores cumprimentos,

O CHEFE DO GABINETE,

Silvia Maria Silva Freitas

TP/HF

DGTC 16 11*11 19261



Exm.º Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas
AV. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência
16599	04.11.2011	16 / DSG

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 - Anteprojecto do Capítulo 7

“Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais”

Na sequência do exposto no vosso ofício acima indicado (*Departamento de Auditoria I – Parecer CGE/2010*) relacionado com o assunto em epígrafe, cumpre-me esclarecer o seguinte:

1. Nos termos do artigo 37º da Lei nº 3-B/2010, de 28 de Abril “OE/2010”, foi retida a percentagem de 0,1% do FEF de cada município do continente, constituindo essa retenção receita própria desta Direcção-Geral.
2. Embora de acordo com informação oportunamente prestada, o valor da receita orçamentada tenha sido de €1 908 538,00 o que é facto é que o valor efectivamente cobrado foi de €1 824 203,90 sendo que €34,90 correspondiam a receita proveniente de venda de fotocópias e publicações e €1 824 169,00 à receita proveniente daquela fonte.
3. Da receita cobrada foram utilizados €1 807 833,28 resultando assim um saldo de €16 370,62 que, dada a impossibilidade de transitar para o ano seguinte, foi mantido na classificação da receita 07.02.99.99.02 a que correspondia o NIB 0781 0009 00090001392 44 “homebanking”, para onde originariamente tinha sido transferido.
4. Acresce que da receita utilizada, €1 216 058,28 foram ao nível do orçamento de funcionamento da DGAL, inscritos na FF 123, sendo os restantes €591 775,00 utilizados para pagamentos no âmbito do Programa “Equipamentos de Utilização Colectiva” do PIDDAC, após autorização respectiva autorização orçamental, pela tutela e por de Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento.

Com os melhores cumprimentos

A Directora-Geral

Maria Eugénia Santos

DCAL 11 11'11 19073

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência e o nº do processo

Fax

Para: Departamento de Auditoria I	De: Turismo de Portugal, I.P.
Entidade: Tribunal de Contas	Fax: 211 140 830
Fax: 217 936 033	N.º Ref.: SAI/2011/22385
Data: 11.11.2011	N.º Pág.(s): 1

Assunto: Parecer sobre a CGE/2010 – Anteprojeto do Capítulo 7 - Fluxos Financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais

Da análise ao Parecer desse Tribunal, sobre a Conta Geral do Estado de 2010 – Anteprojeto do Capítulo 7 – “Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais”, anexo ao V/ Fax n.º 016597, datado de 04 de Novembro de 2011 (Ref.ª Departamento de Auditoria I – Parecer CGE/2010), nada temos a opor.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo


Luís Manuel Patrão

/AS

DGTC 14 11 11 19081

Turismo de Portugal, IP
Rua Ivone Silva, Lote 6 1050-124 Lisboa - Portugal T. +351 211 140 200 F. +351 211 140 830 NIF: 508 666 236 Info@turismodeportugal.pt www.turismodeportugal.pt
www.visitportugal.com



MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DO EMPREGO

Telecópia n.º SDA-07693/2011
(TELECOPY)

FAX

Para: Exmo. Senhor
(To) Director do Tribunal de Contas

De: DFI-UOCO
(FROM)

N.º Fax do destinatário: 21 793 60 33
(FAX N.º)

N.º Total de Folhas:
(TOTAL NUMBER OF PAGES)

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 - Fluxos financeiros com as Regiões
(SUBJECT) Autónomas e com as Autarquias Locais

Em resposta à v/ referência 16598, de 04/11/2011, informa-se V. Exa. dos comentários que o IFAP tem a fazer ao Anteprojecto do capítulo 7. Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais do Parecer sobre a CGE de 2010.

No quadro 3 – Operações Extra-Orçamentais – Regiões Autónomas, onde figura "PRODERAM – FEADER", deverá ficar "PRORURAL, PROMAR, Medidas Veterinárias e outras – FEADER, FEP e FEAGA", uma vez que se tratam de transferências para a Região Autónoma dos Açores. Por outro lado, onde se lê "PROMAR, Medidas Veterinárias, outras - FEP, FEAGA", deve-se ler "PRODERAM – FEADER", visto ~~tratarem-se de transferências para a Região Autónoma da Madeira~~. Quanto aos valores dos pagamentos nada há a alterar.

Quanto ao montante das Operações Orçamentais dos Fluxos Financeiros destinados à Administração Local – Quadro 5 – de 8 milhões de euros, informa-se que do valor total de 8.494.337,62 euros, 8.151.257,12 euros referem-se a Autarquias do Continente e 343.080,50 euros a Autarquias da Região Autónoma da Madeira.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho Directivo



PRESIDENTE DO C.D.
(Ana Paulino)

DGTC 29 11'11 19942



Tribunal de Contas

|||
**8. Benefícios Fiscais; Subsídios
e outras formas de apoio**

|||

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

*Exm.º Sr.*Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av Barbosa du Bocage,61
1069-045 LISBOA

V/Ref. :16342

Data V/Ref. : 28 Out. 11

N.º Proc. : 28.604 /2011

Data Emissor : 9 Nov. 11

**ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010- Anteprojecto do Capítulo VIII
Benefícios Fiscais, Subsídios e outras formas de apoio**

Em resposta ao ofício de V.ª Ex.ª acima mencionado informamos o seguinte:

1. No que diz respeito aos benefícios fiscais, porque são da competência das autoridades tributárias, nada temos a comentar.

2. Quanto à alteração do critério da contabilização dos fundos comunitários, cabe referir que a Circular Série A Nº 1358 da DGO é consistente com a decisão do Eurostat sobre o défice e dívida relativa ao "Tratamento de Transferências de Fundos da União Europeia nos Orçamentos dos Estados Membros".

Procurando assegurar a comparabilidade dos orçamentos a nível dos Estados Membros não parece ter cabimento Portugal incluir como despesa efectiva fluxos que nos outros países da União não têm reflexo no respectivo orçamento. Anexamos a Decisão e o "Press release" com a informação referida.

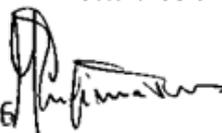
O procedimento adoptado está, assim conforme a recomendação do Eurostat, segundo a qual, os fluxos com origem na União Europeia, que não tenham como destinatário final a administração pública, não são nem receita, nem despesa da administração pública.

Face ao exposto, no nosso entendimento, não estão assim colocados em causa os princípios da universalidade e da especificidade.

Quanto à desagregação a operar nas operações extra-orçamentais, podemos considerar a recomendação do Tribunal de Contas, mas sugerimos que este se articule primeiro com a DGO para especificar a desagregação pretendida.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora-Geral



DGT 15 11 11 19176

Maria Eugénia Pires



Exmo. Senhor Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V/ Ref.º	N.º Saída	Processo	Data
Ofícios n.º: 16.341 e 16.344 - Departamento de Auditoria	0846	100.01.02-2/2011	2011.11.08

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010.
Anteprojecto do Capítulo VIII.

Na sequência dos pedidos formulados nos ofícios n.ºs: 16.344 e 16.341 de 28 e 29 de Outubro, respectivamente, junto envio os comentários destes serviços sobre o assunto referido em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos, *alvaro antonio fernandes*

O DIRECTOR – GERAL

A. Brigas Afonso

mc02519



PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO 2010 ANTEPROJECTO DO CAPÍTULO VII

I – ISP

Analisado, no que diz respeito ao ISP, o anteprojecto do capítulo VIII relativo aos Benefícios Fiscais, Subsídios e outras formas de apoio do parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010, apenas merece reparo o seguinte:

- É referido no último parágrafo da página 5 que “ *Do exame circunstanciado da informação prestada pela AT resulta que as limitações na discriminação da despesa fiscal por “função” decorrem, essencialmente, de insuficiente informação para identificar a origem e natureza da despesa em IRC, da falta de rigor da AT na especificação da despesa em ISP e de limitações do CBF...*” [sublinhado nosso].

Ora, é nosso entendimento que esta deficiente especificação da despesa fiscal por “função” em ISP, não se fica a dever a falta de rigor da AT, mas sim e como igualmente referido, a “limitações do CBF”.

Do CBF aprovado pela Deliberação n.º 1447/2007 do Conselho Superior de Estatística, publicada no DR, 2.ª Série, n.º 144, de 27 de Julho, fazem parte as seguintes classificações:

- DF – Identificador dos benefícios fiscais;
- CT – Tipo de despesa fiscal;
- CF – Função da despesa fiscal.

O classificador é utilizado nos quadros de informação no âmbito da quantificação da despesa fiscal (remetida ao Tribunal de Contas aquando do parecer sobre a CGE). Em termos de classificação por identificador dos benefícios fiscais (DF), a especificação da despesa é clara, graças às subdivisões do classificador, conforme é demonstrado no quadro seguinte:



Despesa Fiscal relativa ao ISP

Unidade: milhões de euros

Código	Benefício fiscal	2010
DF.3	Despesa	
DF.3.C	ISP	
DF.3.C.001	Relações internacionais (inclui: diplomatas, organismos internacionais, NATO, acordos internacionais) - Artigo 6.º, n.º 1, alíneas a), b), c) e d) do CIEC	1,0
DF.3.C.004	Navegação marítima costeira e navegação interior (inclui a pesca) - Artigo 89.º, n.º 1, alíneas c), h) e j) do CIEC	22,3
DF.3.C.005	Produção de electricidade ou de electricidade e calor (co-geração) - Artigo 89.º, n.º 1, alínea d) do CIEC	9,7
DF.3.C.007	Processos electrolíticos, metalúrgicos e mineralógicos - Artigo 89.º, n.º 1, alínea f) do CIEC	15,8
DF.3.C.008	Veículos de tracção ferroviária - Artigo 89.º, n.º 1, alínea i) do CIEC	8,2
DF.3.C.010	Equipamentos agrícolas - Artigo 93.º, n.os 1 e 3, alínea c) do CIEC	67,4
DF.3.C.011	Motores fixos - Artigo 93.º, n.os 1 e 3, alínea e) do CIEC	6,7
DF.3.C.012	Motores frigoríficos - Artigo 93.º, n.os 1 e 3, alínea f) do CIEC	—
DF.3.C.013	Aquecimento - Artigo 93.º, n.os 1 e 4 do CIEC	44,8
DF.3.C.014	Biocombustíveis - Artigo 90.º do CIEC	102,2
Total		278,1

Já em termos da especificação da despesa por "função", tal não é possível atendendo à natureza da despesa fiscal em ISP, toda ela operada por isenção tributária (tipo de despesa fiscal), a qual não se enquadra de uma forma evidente e inequívoca nas subdivisões apresentadas no classificador, no que respeita à sua estrutura de 2.º nível – "obrigação extra-fiscal".

II – ISV

1. É referido a páginas 1 e 8 que em sede de despesa fiscal de ISV houve "... erros de contabilização por incumprimento dos critérios legais de imputação entre continente e regiões autónomas...", uma vez que "...inclui, indevidamente, os benefícios de contribuintes com domicílio fiscal nas regiões autónomas encontrando-se, assim, sobreavaliada em **C3M**" [negrito nosso]



2. A elucidação para este incumprimento é dada em rodapé da página 8: *"na quantificação e imputação geográfica da despesa fiscal ao Continente e Regiões Autónomas devem ser observados os critérios legais previstos para a imputação, por imposto, das correspondentes receitas na Lei de Finanças das Regiões Autónomas – Lei nº 1/2007, de 19 de Fevereiro, alterada pela Lei orgânica nº 1/2010, de 29 de Março"*

De facto, o valor (arredondado) de €89 M indicado pelo Tribunal de Contas de despesa fiscal em sede de ISV, refere-se ao montante total Continente e Regiões Autónomas assumindo o Continente uma despesa fiscal de €86,6 M, a Região Autónoma da Madeira €1,5M e a Região Autónoma dos Açores em €1,2 M (vide em anexo Proc. 100.15.01-1/2011 em anexo).

Efectivamente, em termos de Orçamento de Estado foi sempre reflectida a despesa fiscal total dado a manifesta insuficiência informativa relativa aos beneficiários, nomeadamente, com a residência declarada em que predominava a ausência de códigos postais. Sem este elemento chave de identificação do local de residência a tarefa de discriminar a despesa fiscal por regiões era inexecutável.

Em 2010 foi solicitada pelo Tribunal de Contas (vide fax 190/2011-DA II do Tribunal de Contas – Processo supra referido) a discriminação da despesa fiscal pelas supra referidas Circunscrições.

Este pedido veio reforçar a já reconhecida necessidade e aspiração desta Direcção de Serviços do SFA interrelacionar o NIF dos beneficiários/proprietários com o "cadastro" constante da DGCI.

Este desiderato só se veio a concretizar no ano transacto. A ligação NIF/Cadastro DGCI permitiu uma significativa melhoria na recolha de dados relativos aos códigos postais da residência normal dos beneficiários e a partir daqui, a despesa fiscal por Continente e Regiões Autónomas.

Deve-se, no entanto, referir que esta recolha de informação sobre a despesa fiscal só é possível através do *Business Objects* (BO) carecendo sempre de ser trabalhados DAV a DAV dado que não é possível apurar directamente o montante da despesa fiscal relativa aos benefícios dos veículos usados.

A este propósito importa referir que foi criada uma ficha de projecto de actividade informática para o desenvolvimento do apuramento automático da despesa fiscal.



Nestes termos é de proceder à correcção do valor da despesa para o Continente e Regiões Autónomas nos termos propostos pelo Tribunal de Contas adoptando-se, para o futuro, e na medida em que já existem condições técnicas para o fazer, os critérios legais de imputação da despesa entre estas Circunscrições.

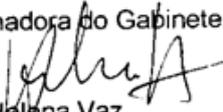
**Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA**

**ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010
Anteprojecto de Ponto 8.1 do Capítulo VIII – Benefícios Fiscais**

Em cumprimento do despacho do Senhor Director-Geral dos Impostos, junto envio a V. Ex.ª cópia da Nota elaborada neste Gabinete em 10.11.2011, referente ao assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

A Coordenadora do Gabinete,


Helena Vaz

(Inspectora Tributária)

Sec. Apoio Gabinete do Director Geral	
Entrada Nº 21902	Saída <input checked="" type="checkbox"/>
Em 2011/11/10	Código <input type="text"/>
Rúbrica <i>Notas</i>	Rúbrica <i>Notas</i>

Classificação:

Val. Remetido ao Tribunal de Contas.

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

c/c a SESAIF.

10.11.2011

*JOSE DE AZEVEDO PEREIRA
DIRECTOR-GERAL*

NOTA

**Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010
Anteprojecto de Ponto 8.1 do capítulo VIII – Benefícios Fiscais**

A Direcção-Geral do Tribunal de Contas remeteu à DGCI o anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2010, na parte relativa ao capítulo VIII – Benefícios Fiscais para, querendo, se pronunciar sobre a mesma até ao dia 10 de Novembro.

Tendo os Serviços da DGCI das respectivas áreas tributárias sido chamados a pronunciarem-se, e tendo em conta o teor das diversas informações¹, importa informar a Direcção-Geral do Tribunal de Contas na sequência da sua notificação ao Senhor Director-Geral dos Impostos.

Assim,

A) Área do Imposto sobre o Rendimento

No que respeita ao IRS, considerando-se o informado pela DSIRS, concorda-se, de um modo geral, com as conclusões enunciadas pelo Tribunal de Contas, nomeadamente quanto aos valores apresentados para a despesa fiscal e respectiva evolução.

No entanto, salienta-se que os desvios apurados entre o valor efectivo da despesa fiscal registado no ano de 2010 e o valor previsto no OE 2010, por um lado, e o valor estimado no OE 2011, por outro, resultam essencialmente do facto de não terem sido consideradas as deduções à colecta com os prémios de seguros de saúde, em virtude dos referidos prémios não integrarem o Classificador dos Benefícios Fiscais, conforme já foi informado através da informação nº 1742/2011 da Direcção de Serviços do IRS e da informação 8-GAB-SDG, do Gabinete da Senhora Subdirectora Geral do IR e das Relações Internacionais.

Na parte que se refere à despesa fiscal do IRC, e tendo por base a informação da respectiva Direcção de Serviços, informa-se o seguinte:

Quanto ao ponto 8.1.1 – Despesa Fiscal subavaliada

O relatório refere que a despesa fiscal relevada na CGE não abrange todos os benefícios fiscais dado que estão excluídos, designadamente, os valores relativos ao reinvestimento dos valores de realização, a que se refere o artigo 48.º do CIRC e o regime especial de tributação de grupos de sociedades.

Tal como referido no ponto introdutório do parecer, a avaliação da despesa fiscal procura determinar a perda de receita que seria obtida pelo Estado caso fosse aplicado o regime de tributação-regra do imposto.

¹ Informações: Gabinete do Subdirector-Geral do IR e das Relações Internacionais, n.º 13-GAB/2011; DSIMT n.º 4347/2011; DSIVA n.º 2730/2011. E Ofício n.º G52896 do Gabinete do Sudirector-Geral da Área da Cobrança.

Para mais contactos com a Administração Fiscal, por favor mencionar sempre o nome, a referência do documento, o N.º de Identificação Fiscal (NIF) e o domicílio fiscal

Ora, o regime especial de tributação de grupos de sociedade, embora seja um regime especial, insere-se no âmbito da tributação regra, não revestindo as características de um benefício fiscal, enquanto "medida de carácter excepcional instituída para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores ao da própria tributação que impedem".

O mesmo raciocínio se pode aplicar ao regime de tributação das mais-valias fiscais, nos casos de reinvestimento, a que se refere o artigo 48.º do CIRC.

Acresce que os cálculos apresentados pela DGCI relativamente ao "reinvestimento dos valores de realização" e ao "regime especial de tributação dos grupos de sociedades", no âmbito dos trabalhos realizados na sequência do Memorando de Entendimento com a EU e o FMI, tiveram um objectivo mais alargado que não o mero apuramento da despesa fiscal tal como é definida para efeitos da CGE, não se tratando de forma alguma de uma assumpção de que estes regimes devam ser qualificados como benefícios fiscais e, como tal, incluídos naquele capítulo da Conta.

De facto, tratam-se de regimes especiais dentro do regime regra tal como acontece, por exemplo, com o regime de transparência fiscal ou com o regime de neutralidade fiscal.

Assim, é no mínimo discutível que se possa considerar existir, aqui, omissão de despesa fiscal.

Quanto ao ponto 8.1.2 – Evolução da despesa fiscal

Apesar das várias deficiências de quantificação da despesa fiscal em IRC, enunciadas ao longo do parecer, as quais foram objecto de auditoria do Tribunal de Contas (processo n.º 06/10 – AUDIT), verifica-se pela análise do Quadro 2 que o desvio entre a despesa estimada e a despesa efectiva é de apenas 1%, sendo o IRC o imposto que apresenta o menor desvio de todos os impostos constantes do Quadro.

Quanto ao ponto 8.1.4 – Classificação dos Benefícios Fiscais

Na discriminação de acordo com o classificador dos benefícios fiscais, é de salientar que no quadro 5 – Tipologia da despesa fiscal, não existindo, em rigor, benefícios por dedução à matéria colectável em sede de IRC e não estando previsto no CBF os benefícios por dedução ao rendimento e os que operam por dedução ao lucro tributável foram estes considerados na referida rubrica.

Na classificação por função, estão previstos apenas 3 dos cerca de 60 benefícios fiscais que se encontravam em vigor no IRC no exercício de 2009, razão pela qual a rubrica "outros" apresenta um valor tão elevado.

Quanto às insuficiências da informação que permite efectuar o cálculo da despesa fiscal, saliente-se que no corrente ano foi introduzida uma nova validação na IES que alerta os sujeitos passivos para a obrigatoriedade de envio do Anexo F relativo aos benefícios fiscais.

Esta validação visou permitir a redução das divergências entre os valores declarados na declaração periódica de rendimentos modelo 22 e o referido Anexo F da IES, permitindo assim uma melhor qualidade da informação.

Por outro lado, é ainda de referir que o actual Anexo F da IES passará a constituir, a partir de 2012, um novo Anexo da declaração periódica de rendimentos modelo 22, o que acompanhado do reforço de validações informáticas, possibilitará um maior rigor na quantificação da despesa fiscal.

Quanto ao ponto 8.1.5 – Despesa fiscal por imposto

No que respeita à influência dos prejuízos fiscais no cálculo da despesa fiscal, é de referir que a mesma só se reflecte nos benefícios que operam por dedução ao rendimento.

Contudo, conforme já referido na informação n.º 1650/2010, desta Direcção de Serviços, há que ter em atenção o momento em que tais benefícios se concretizam em despesa, na medida em que no período de tributação em que um dado sujeito passivo utilize um ou mais benefícios por dedução ao rendimento e apresente um prejuízo fiscal, não existe despesa, a qual só se concretiza no período em que o sujeito passivo venha a deduzir efectivamente o prejuízo fiscal apurado a mais em virtude da consideração do benefício fiscal.

Trata-se de uma questão que está a ser equacionada no âmbito da aplicação informática que esta Direcção de Serviços se propõe concretizar para a quantificação da despesa fiscal, mas que se reveste de grande complexidade, não sendo, por isso, possível garantir a sua implementação imediata.

Finalmente, no que se refere à divulgação dos benefícios fiscais, prevista no artigo 15.º-A do EBF é de salientar que a IES sofreu sucessivos adiamentos quanto ao prazo limite para envio da declaração, o que impossibilitou o cumprimento do prazo estipulado na lei para a divulgação dos benefícios fiscais e respectivos beneficiários tendo, pelo despacho n.º 93/2011 – XIX, de 29 de Setembro, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, sido autorizado o alargamento do prazo para o final do corrente mês de Novembro.

Quanto ao ponto 8.1.6 – Acções a realizar no domínio dos benefícios fiscais

Quanto ao facto de a proposta de lei do Orçamento do Estado para 2012 contemplar a renovação de vários benefícios fiscais e à recomendação para reavaliação dos benefícios fiscais face à sua caducidade em 2011, refira-se que tais medidas se inserem no âmbito da política fiscal, não competindo por isso à Direcção Geral dos Impostos pronunciar-se sobre esta matéria.

B) Área dos Impostos sobre o Património e Imposto do Selo

Sobre a problemática da despesa fiscal em sede de imposto do selo relembra-se a informação anteriormente prestada aquando do envio de elementos relativos à respectiva quantificação:

1. Nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), integram o conceito de benefícios fiscais as isenções, as reduções de taxa, as deduções à matéria colectável e à colecta, as amortizações e reintegrações aceleradas e outras medidas fiscais de idênticas características.
2. No que tange ao imposto do selo, os benefícios concedidos consubstanciam-se, em regra, em isenções.
3. A quantificação da despesa depende da existência de sistemas de liquidação em que os benefícios sejam identificados ou da informação por parte dos sujeitos passivos ou outros obrigados tributários, designadamente no cumprimento de obrigações

acessórias, que após o necessário tratamento informático permita alcançar o mesmo desiderato.

4. O imposto do selo tradicionalmente visava uma pluralidade de actos, documentos, livros, papéis e outros factos, sendo a obrigatoriedade de liquidação ou do averbamento da isenção dos próprios sujeitos passivos.
5. O Código do Imposto do Selo, talvez devido ao grande número de sujeitos passivos, à infinidade de situações potencialmente sujeitas a tributação e ao espírito de simplificação e desburocratização que se pretende que caracterize as relações entre contribuintes e sujeitos passivos, no sentido da diminuição de custos de cumprimento, não contém normas relativas a obrigação de comunicação de benefícios.
6. Nesta situação não dispunha a DGCI de quaisquer elementos que lhe permitissem quantificar a despesa fiscal.
7. Com a reforma da tributação do património e a informatização de alguns factos relacionados com a transmissão de imóveis começou a ser possível a quantificação de alguma despesa em sede de imposto do selo da verba 1.1 da Tabela Geral do respectivo código, quantificação essa que passou a abranger a generalidade dos factos desta verba associados à liquidação do IMT (Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis) a partir de 2009, devido à alteração à regra de liquidação introduzida pelo OE/2009.
8. No que se refere às restantes verbas a impossibilidade de quantificação matem-se, pelo que a informação relativa à despesa fiscal do imposto do selo (então comunicada) respeitou unicamente ao selo da verba 1.1, associado à liquidação do IMT.
9. Verifica-se um outro constrangimento que se prende com o facto de mesmo relativamente à referida verba 1.1, poderem existir situações em que o imposto foi inicialmente pago, vindo depois a ser restituído por via do benefício, caso em que a quantificação da despesa não é possível por inexistirem códigos nos sistemas de restituição que o permitam.

Foram oportunamente, portanto, elencadas as limitações e constrangimentos que levam a que a informação relativa à despesa fiscal em sede de imposto do selo se encontre subavaliada.

As melhorias que podem ser efectuadas dentro do actual quadro legal e de acordo com os sistemas informáticos existentes referem-se unicamente ao apuramento da despesa em sede de transmissões gratuitas, verba 1.2 da Tabela Geral do Imposto do Selo (TGIS), e doações a pessoas colectivas (remanescente da verba 1.1 da TGIS). Tratando-se de imposto liquidado pelos Serviços, poderá ser apurada a despesa que passa no entanto por introdução de mecanismos de controlo e validação dos valores introduzidos, que apenas têm sido efectuados para as transmissões sujeitas e não isentas.

Para as restantes operações o apuramento da despesa nesta sede passaria por introduzir alterações legislativas criando a obrigação de os sujeitos passivos declararem as operações isentas.

Paralelamente seria necessária a criação de aplicações informáticas através das quais a obrigação declarativa fosse cumprida e permitissem o tratamento da respectiva informação. Seriam ainda necessárias alterações aos sistemas de restituição de impostos de forma a permitir o apuramento de valores resultantes de benefícios fiscais, quando num primeiro momento se registou o pagamento.

C) Imposto sobre o Valor Acrescentado

Relativamente ao IVA, o documento em análise não refere a existência de qualquer deficiência de apuramento ou erro de contabilização que conduza a uma subavaliação da despesa fiscal.

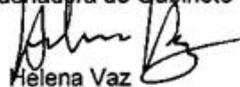
D) Área da Cobrança

Pelos respectivos Serviços nada há a opor ao documento em análise.

À Consideração Superior,

Em, 10 de Novembro de 2011

A Coordenadora do Gabinete


Helena Vaz



Tribunal de Contas

|||
9. Património do Estado
|||



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Gabinete da Secretária de Estado do Tesouro e Finanças

Of. nº: 8738/2011

Data: 02-12-2011

Exmº Senhor
Juiz Conselheiro Mestre José F.F. Tavares
Director-Geral do Tribunal de Contas
R. Barbosa do Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

V/Ref.:

Ent.º: 6915 de 09.11.2011

Proc.º: 037.006/11 - 048.287/11

Assunto : Parecer sobre a CGE -Conta Geral do Estado de 2010 - Património Financeiro do Estado

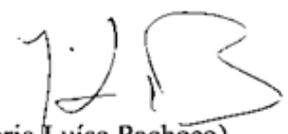
Encarrega-me S.E. a Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças de, considerando a solicitação de V. Exa. de 23/09/2011, processo CGE/2010-DAI.2, informar que o valor actual da dívida do Estado para com a Parpública, S.A. proveniente de entrega de receitas das reprivatizações em 2007 e 2010 é de € 1.272.375.805,06, conforme quadro que se anexa.

Mais se informa que de acordo com o ponto 15 do Memorando de Políticas Económicas e Financeiras e do ponto 3.32 do Memorando Técnico de Entendimento, até final de 2011 será apresentado um plano estratégico para a Parpública, considerando o seu papel como empresa pública e a possibilidade da sua liquidação.

Neste contexto, será equacionada a oportunidade de transferência de novos activos para o balanço da Parpública, sendo certo que o Governo zelará para que a empresa disponha dos novos meios necessários para a prossecução da sua actividade e serviço da dívida.

Com os melhores cumprimentos

A Chefe do Gabinete,



(Maria Luísa Pacheco)

C/C: S.E. MEF

DGTC 06 12º11 20339

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
12 DE DEZEMBRO DE 2011



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Anexo

Receitas de Reprivatizações
 Para compensar nos termos do artigo 9º do Decreto-Lei nº 209/2000
 (Ponto de situação à data de 11 de Outubro de 2011)

Unidade: Euros

Origem da Receita	Compensação à Parpública	Data	Montantes entregues/Outras Dívidas
7ª fase de reprivatização da EDP	Aguarda Despacho do MEF com indicação dos activos a entregar à PARPÚBLICA como forma de compensação.	21-12-2007	700.008.540,00
Acerto proveniente da receita obtda com a 1ª fase de reprivatização da REN	Aguarda Despacho do MEF com indicação dos activos a entregar à PARPÚBLICA como forma de compensação.	07-03-2008	157.279,39
Receita da última fase de reprivatização da SN - Empresa de Produtos Longos, SA	Aguarda Despacho do MEF com indicação dos activos a entregar à PARPÚBLICA como forma de compensação.	02-06-2010	25.600.000,00
5ª fase de reprivatização da GALP Energia	Aguarda Despacho do MEF com indicação dos activos a entregar à PARPÚBLICA como forma de compensação.	05-11-2010	705.222.858,33
Dívida resultante de receitas de reprivatizações			1.430.988.677,72
Entrega de Activos de acordo com os Estatutos			
Totalidade da participação do Estado na SPE, SA		Nov-09	28.007.508,58
Totalidade da participação do Estado na HCB, SA		Nov-09	140.001.372,44
			168.008.881,02
Dívida Resultante da receita de reprivatizações apoiadas por activos			1.262.979.796,70
Outras Dívidas			
Liquidação da IPE - Investimentos e Participações Empresariais, SA ¹	Aguarda Despacho do MEF com indicação do modo de quitação desta dívida à PARPÚBLICA	31-12-2003	9.100.000,00
		31-12-2003	296.008,36
Total da Dívida em 11 de Outubro de 2011			1.272.375.805,06

Obs:

¹ De acordo com o Despacho nº 2500/2003-SETF, de 31 de Dezembro, no âmbito da compensação com o crédito que a Parpública então detinha sobre o Estado/DGTF resultante do processo de liquidação da IPE, SA, foi determinado que a DGTF transferisse, entre outras, a totalidade das acções representativas do capital das sociedades LABORMÓVEIS - Compra, Venda e Exploração de Imóveis, SA e GERAL LAZARIM, SA, pelo valor global de 9.100.000,00 euros. No entanto, esta operação não foi concretizada, dado que estas participações eram detidas pelo IARMEI e nunca chegaram a ser transferidas para a carteira de títulos da DGTF.

Ainda no âmbito do processo de liquidação da IPE, SA ficou por definir a forma de pagamento de um saldo no valor de 296.008,36 euros.



Exmo. Senhor
Dr. António de Sousa e Menezes
Auditor Coordenador
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Ref. Ofício n.º 17465
Data: 15 de Novembro de 2011

N/Ref. GAC/2011
Data:

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 – Documento preparatório Património Financeiro (extrato)

Exmo. Senhor,

Em referência ao assunto em epígrafe e após análise do Anteprojecto em apreço, informa-se que o teor do mesmo nos suscita os seguintes comentários:

1. Ponto 1.4. Evolução global

Por vezes os montantes indicados são superiores aos registados pela DGTF, admitindo-se que tal se deva a valores arrecadados por outras entidades (Quadro 2 – empréstimos a médio e longo prazo e recuperação de créditos garantidos e Quadro 3 – juros sociedades não financeiras e juros administrações públicas). Por outro lado, assinala-se que o montante indicado no Quadro 2 no que se refere a Alienação de partes sociais de empresas parece constituir um lapso na medida em que o valor registado pela DGTF é de 730,8 milhões euros, o qual coincide com o indicado pelo Tribunal de Contas na página relativa às observações e recomendações.

2. Ponto 1.6.2. Constituições e extinções de sociedades

Entre as sociedades extintas assinaladas e sobre o comentário efetuado sobre a duração dos respetivos processos de liquidação, salienta-se o seguinte:

- O processo de liquidação da sociedade COPENAVE, Cooperativa Abastecedora de Navios, C.R.L., arrastou-se por mais de 12 anos, não tendo tido o Estado qualquer intervenção no mesmo, em face da sua participação minoritária no capital social desta entidade (2,33%).
- Os processos de liquidação das sociedades Bragança Polis, SA e PolisGuarda, SA, em cujo capital o Estado participa conjuntamente com os respetivos municípios, foram realizados de acordo com o regime definido no Código das Sociedades Comerciais, não tendo a sua duração excedido o prazo máximo definido naquele âmbito. Salienta-se que a intervenção do Estado nestes processos, enquanto acionista, termina com a aprovação da conta final de liquidação e da partilha do património restante, cabendo aos administradores liquidatários diligenciarem, posteriormente, pelos procedimentos tendentes à extinção formal das sociedades designadamente ao registo do encerramento da liquidação, podendo, assim, a data da extinção das sociedades refletir um desfasamento temporal relativamente à data aprovação das contas finais de liquidação, sem que o Estado, enquanto acionista, possa ter alguma intervenção.



3. Ponto 1.6.3. Outras Operações

No 2.º parágrafo quando é indicado o valor das receitas de privatizações de € 705,2 M correspondentes à 5.ª fase de privatização da Galp, encontrando-se omissa a referência à receita de € 25,6 M correspondente à última fase de privatização da SN – Empresa de Produtos Longos, SA. Porém esta situação está corretamente identificada na página 3, das Observações e Recomendações.

4. Ponto 1.7. Organizações financeiras internacionais

Esclarece-se que a referência efetuada à transferência para o Banco Africano de Desenvolvimento em montante superior para prevenir variações cambiais (ver nota de rodapé 1) foi objeto de regularização em 16 de Novembro de 2011 no montante de € 3.095,97, através de reposição não abatida.

5. Ponto 1.9.3. Constituições e extinções de EPE

Quanto ao quadro da página 15, relativamente ao capital estatutário da Unidade Local de Saúde de Castelo Branco, EPE, há que referir que de acordo com o Despacho Conjunto dos Senhores Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e da Saúde, de 21 de setembro de 2010, realizou-se em Outubro daquele ano, um aumento de capital de € 4 M.

6. Ponto 1.10. Créditos por empréstimos

Os valores de empréstimos concedidos a cada mutuário estão corretos com exceção de Cabo Verde, uma vez que o pagamento do serviço da dívida do empréstimo referente ao “Estádio Nacional” é efetuado em dólares, não permitindo a sua soma com as outras operações em euros; acresce que aos montantes oportunamente indicados por esta Direcção-Geral, como tendo sido amortizados por Cabo Verde deverá adicionar-se € 476.000 referente ao projeto da “circular da praia”; neste sentido, o total em euros dos pagamentos efetuados por Cabo Verde corresponde a € 3.349.090,03 de amortizações de capital e € 993.075,18 de juros.

7. Ponto 1.11. Créditos por execução de garantias e recuperações

O valor indicado no anteprojecto de Parecer de € 185.249,10, a título de recuperações de 2010, relativamente aos créditos sobre a VianaPolis, SA, resultantes da execução de garantia do Estado prestada nos termos do Código das Expropriações, não está correto. Com efeito, neste período, aquela sociedade apenas procedeu ao pagamento da importância de € 91.898,32, a título de juros, conforme indicado na informação prestada por esta Direcção-Geral.

No acordo assinado entre o Estado e o Município de Chaves em Agosto de 2010, este assumiu a responsabilidade pela regularização da dívida da sociedade ChavesPolis, resultante da execução da garantia prestada pelo Estado ao abrigo do disposto no nº 4 do art.º 71º do Código das Expropriações, relativamente aos processos judiciais de expropriação pendentes à data do encerramento da liquidação daquela sociedade, não se fixando aquela responsabilidade no valor global de € 2.436.002,36, conforme mencionado.

O valor registado em 2010 a título de recuperação do crédito sobre a Câmara Municipal de Oeiras, ascendeu a € 2.015.956,35, refletindo a revisão do plano prestacional estabelecido com aquele Município, nos termos do Despacho do SETF n.º 1191/10 de 22 de Outubro.

Conforme resulta dos elementos enviados por esta Direcção-Geral, os créditos sobre a sociedade Vervite-Embalagens de Portugal, Lda, não resultam da execução de garantia do Estado prestada nos termos do Código das Expropriações, mas antes da

execução da garantia do Estado prestada através do IAPMEI, ao abrigo da Lei n.º 1/73 de 2 de Janeiro e Decreto-Lei n.º 51/75, de 7 de Fevereiro. No Período em causa não se registou qualquer pagamento, sendo que o valor indicado de € 80.337,27 corresponde ao valor acumulado das recuperações registadas até 31-12-2009.

8. Ponto 2.5.4. Amortização, juros remuneratórios e perdões

O Comissariado para os Desalojados não procedeu a qualquer pagamento em 2010. Com efeito os pagamentos afetos a esta dívida, correspondem às cobranças registadas no mesmo período relativamente aos créditos concedidos por aquele Comissariado e/ou entidade sucessora (créditos CIFRE), entretanto, transmitidos para o Estado em resultado da sua extinção, conforme indicado na informação prestada por esta Direcção-Geral.

9. Ponto 2.6.1. Créditos anulados ou extintos

Conforme resulta dos elementos enviados por esta Direcção-Geral, os créditos extintos, por compensação e por confusão, em 2010, no âmbito do encerramento da liquidação da PolisGuarda, SA, ascenderam ao valor global de € 634.068,70 e não a € 2.000.000,00, como indicado no anteprojecto do parecer, correspondendo € 253.616,68 ao valor dos créditos extintos por compensação e € 380.452,02, ao valor dos créditos extintos por confusão.

Conforme resulta dos elementos enviados por esta Direcção-Geral, o valor global dos créditos extintos, em 2010, no âmbito dos créditos e outros ativos financeiros que foram transmitidos para o Estado a qualquer título, ascendeu a € 2.267.714,62, e não a € 253.926,94, conforme indicado no anteprojecto do parecer. A este valor acresce, ainda, o respeitante às extinções de créditos resultantes da execução de garantias e da concessão de empréstimos, nos montantes de respetivamente € 477.864,62 e € 190.225,46.

Esclarece-se, que eventuais correções quanto a valores anteriormente reportados sobre os créditos do Estado, podem ter origem em inúmeras situações fundamentalmente em razão da disponibilização de novos dados processuais, assumindo a sua ocorrência um carácter residual, refletindo-se, no período em análise, em apenas 0,49% do número total de registos divulgados. Razão pela qual esta Direcção-Geral não se revê na observação formulada de que tal situação decorre do método de trabalho utilizado.

Conforme resulta dos elementos enviados por esta Direcção-Geral, o montante relativo a pagamentos feitos ao Estado, com variação nominal dos créditos e outros ativos financeiros que lhe foram transmitidos a qualquer título, ascende a € 6.617.655,49 e não a € 6.616.945,58, como indicado no anteprojecto do Parecer.

Desconhece-se a que lista de créditos prescritos se alude no anteprojecto do Parecer. Sobre a questão das prescrições e face ao conteúdo pouco perceptível das observações formuladas, esclarece-se que esta Direcção-Geral por vezes se vê forçada a requerer a revogação de despachos de prescrição proferidos pelo órgão de execução fiscal, relativamente a dívidas cuja cobrança é assegurada através do processo de execução fiscal, quando se verifica que os mesmos estão indevidamente fundamentados.

O valor global de créditos anulados ascendeu a € 138.576,63, correspondendo € 128.776,28 a créditos e outros ativos financeiros que foram transmitidos para o Estado a qualquer título e € 9.800,35 a créditos decorrentes da execução de garantias do Estado.

A informação reportada sobre extinção de créditos sustenta-se em informação veiculada a esta Direcção-Geral, admitindo-se que, em alguns casos, possa haver

desfasamento entre a ocorrência dos factos e a sua comunicação, designadamente no que respeita aos créditos em cobrança coerciva. Esclarece-se que tal situação não ocorre nos Procedimentos Administrativos de Dissolução e de Liquidação de Entidades Comerciais, por as decisões proferidas nesse âmbito serem tempestivamente publicitadas.

10. Observações e Recomendações

Quanto ao referido no ponto 6, a DGTF irá apresentar, na linha da recomendação do Tribunal de Contas, uma proposta relativa à publicitação dos empréstimos concedidos pelo Estado.

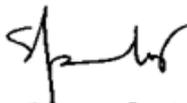
No que se refere à recomendação constante do ponto 8, informa-se que foi já efetuada uma proposta de Despacho Conjunto, referente ao financiamento correspondente à liquidação de juros, com vencimento nos anos 2010 e 2011, de operações assumidas em anos anteriores no âmbito do Programa Crédito Par.

No que se refere ao ponto 12, refira-se que sem prejuízo de se reconhecer, em abstrato, a conveniência para o Estado na celeridade dos processos de liquidação, importa ter em atenção que nem sempre o Estado tem capacidade de intervenção para obviar eventuais atrasos, tal como sucedeu nos processos de liquidação concretamente identificados no anteprojecto de parecer.

Por último e relativamente ao recomendado no ponto 15, importa salientar que esta Direcção-Geral não dispõe de meios que permitam implementar o acesso tempestivo a informação sobre a situação dos créditos sob sua administração, na medida em que a mesma pressupõe a obrigação na prestação de informação, por parte de entidades terceiras.

Com os meus melhores cumprimentos,

A Directora-Geral,



Elsa Roncon Santos

DGTC 25 11'11 19806

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 21 792 33 00
Fax 351 21 799 37 95

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº 18803/2011
Lisboa, 21 de Novembro de 2011

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2010
Documento preparatório -- Património Financeiro (Extracto)

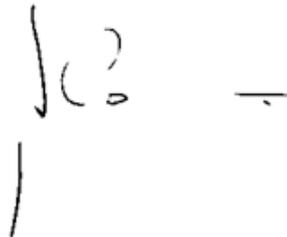
Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício n.º 17461, de 16 de Novembro do corrente ano, cumpre-nos informar que, apesar das receitas enumeradas no relatório em análise estarem correctas quando, no penúltimo paragrafo, é feita referência ao total das receitas o Tribunal de Contas não considerou a importância € 118.050,12 relativa aos juros recebidos no âmbito de empréstimos concedidos pelo FRDP.

Neste sentido, informamos que deverá ser considerado como total das receitas € 731.993.514,69 em detrimento do valor mencionado no relatório (€ 731.875.464,57).

Decorrente desta situação, constatamos que também o Quadro I contém incorrecções que se traduzem no seguinte:

- O valor das outras receitas encontra-se subavaliado em € 118.050,12 pelo que deverá ser alterado para € 1.170.656,36 e a sua afectação a “Aplicações de capital” e “Amortização de dívida” não se encontra correcta,
- O total das disponibilidades encontra-se subavaliado em € 118.050,12 pelo que deverá ser alterado para € 731.993.514,69, devendo a sua afectação a “Aplicações de capital” e “Amortização de dívida” ser ajustada em função do mencionado no ponto anterior;
- A importância de 1.000.000,00 € é relativa a uma despesa decorrente de uma aplicação em CEDIC e não de anulação de dívida.

Importa ainda mencionar que os saldos em 31.12.2009 e em 31.12.2010 englobam numerário e títulos, motivo pelo qual o valor dispendido na aquisição de CEDIC (€ 1.000.000,00) não tem influência no saldo final de 2010.



Neste sentido, incluímos o referido quadro com os ajustamentos decorrentes das situações apresentadas:

Quadro I - Receitas, aplicações e saldos do FRDP

(em euros)

	Afectação de verbas		
	Aplicações de capital	Amortização de dívida	Total
Saldo 31-12-2009	13,598,160.62	528,683.43	14,126,844.05
Receitas de privatizações		730,822,858.33	730,822,858.33
Outras Receitas	1,168,627.95	2,028.41	1,170,656.36
Total das disponibilidades	1,168,627.95	730,824,886.74	731,993,514.69
Anulação e amortização de dívida		730,865,115.44	730,865,115.44
Aquisição de títulos (CEDIC)	1,000,000.00		1,000,000.00
Saldo 31-12-2010	14,766,788.57	488,454.73	15,255,243.30

Com os melhores cumprimentos,


 António Pontes Correia
 Vogal do Conselho Directivo

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro José Fernandes Farinha Tavares
Digno. Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

Sua referência
Ofício nº 017466
Refa. Parecer CGE/2010 – DA I

Sua comunicação de
2011 11 16

Nossa referência
OFÍCIO LNEG nº 03482

Data
2011 Novembro 22

**ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2010
Documento preparatório – Património Financeiro (extracto).**

Em resposta ao ofício com referência "Parecer CGE/210 – DA.I", de 16 de Novembro, vimos pela presente informar V. Exa. que a anulação de crédito efectuada pelo Laboratório Nacional de Energia e Geologia no montante de € 17.585,00, referia-se a empresa GUIFIL - Guimarães e Filhos, Lda., o qual já se encontrava regularizado desde 2007, mas por lapso só em 2010 se considerou como extinto, razão pela qual não se procedeu ao reporte a Direcção-Geral do Orçamento, nos termos do ponto 61 da Circular Série A nº 1359 (Anexo II).

Para efeitos de melhor esclarecimento, informamos que a GUIFIL esteve associada a um processo de recuperação, que correu os seus termos no Tribunal de Recuperação Empresas e Falência de Vila Nova de Gaia, do ex-INETI, através do Gabinete Jurídico, aceitou os termos do Relatório do Gestor judicial, com vista à viabilização da Empresa. Neste âmbito foi acordado o pagamento de 30% dos seus créditos, sem juros, em 12 prestações semestrais. O ex-INETI cedeu este crédito à Empresa ADIRA conforme constou do contrato de cessão de créditos, celebrado em Abril e 1999 e estava previsto no Relatório referido. A ADIRA pagou ao ex-INETI todas as 12 prestações com início em 2001 e termo em Maio de 2007.

Apresentando os meus melhores cumprimentos, subscrevo-me com elevada consideração,

A Presidente do Conselho Directivo



Teresa Ponce Leão



Telecópia n.º SDA-07595/2011
(Telex)

FAX

Para: (To)	Exmo. Senhor Director-Geral do Tribunal de Contas	De: (From)	DFI-UOCO
N.º Fax do destinatário: (Fax n.º)	21 793 60 33	N.º Total de Folhas: (Total Number of Pages)	1
Assunto: (Subject)	Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2010 - Património Financeiro		

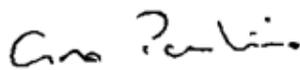
Em resposta à v/ referência 17465, de 16/11/2011, informa-se V. Exa. que o IFAP nada tem a opor aos comentários efectuados no ponto 1.1 Elementos da Conta relativos ao património financeiro, do capítulo Património Financeiro do anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2010.

Efectivamente, actuando o IFAP como agente do Estado, comunicou à DGTF a incobabilidade de duas dívidas resultantes de empréstimos de linhas de crédito da PL480, pelo que sendo créditos desta Direcção-Geral, entendeu-se que seria esta a comunicar à DGO a informação prevista no artigo 76º da Lei nº 91/2001, de 20/08, republicada pela Lei nº 48/2004, de 24/08.

Comunica-se ainda que não sendo esse o entendimento do Tribunal, providenciaremos para que de futuro as informações financeiras e contabilísticas desta natureza sejam transmitidas por este Instituto à DGO.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho Directivo


(Ana Paulino)

Exmo. Senhor Auditor Coordenador
Dr. António de Sousa e Menezes
Tribunal de Contas - Direcção Geral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa referência	Data
		20299/2011/DGOR-DpF	24/11/2011

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE 2010

Exmo. Senhor,

Em resposta ao vosso Ofício ref.^a 17463, vimos por este meio tecer os seguintes comentários ao Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 – Património Financeiro:

- **Ponto 1.1 - Elementos da Conta relativos ao património financeiro**

Confirma-se que não foi efectuada nenhuma comunicação à DGO relativamente à existência de anulação de créditos (até porque este Instituto não as possui). Os “prémios de realização” correspondem a uma tipologia de incentivos que resultam da conversão de incentivo reembolsável em não reembolsável, em função do grau de cumprimento do contrato e de condições específicas estabelecidas.

- **Ponto 2.6.1.1 – SFA constantes da CGE**

Confirma-se que o IAPMEI classificou os pagamentos de incentivos reembolsáveis no âmbito do QCA II como Transferências de Capital e não como Activos Financeiros, pelo que os reembolsos dos subsídios mencionados foram igualmente classificados como Transferências de Capital, justificando-se assim a diferença apurada. Salienta-se que o tratamento contabilístico dado aos subsídios atribuídos no âmbito do QCA III já se encontra de acordo com as recomendações dadas pelos vossos Serviços.

O IAPMEI mantém-se à disposição de V. Exa. para qualquer eventual esclarecimento adicional que considere necessário.

Com os melhores cumprimentos

A Vogal do Conselho Directivo



Margarida Ruch Perdigão

BGTC 28 11'11 19873

POLITÉCNICO DO PORTO

Rua Dr. Roberto Frias, 712
4200-465 Porto

t. +351 225 571 000
f. +351 225 020 772
ipp@ipp.pt
www.ipp.pt

Exmo. Senhor
Director-Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

sua referência	sua comunicação de	nossa referência	porto
017467	16-11-2011	OFC/PR/ 468 /2011	24-11-2011

assunto ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CGE/2010
DOCUMENTO PREPARATÓRIO - PATRIMÓNIO FINANCEIRO (extracto)

Os valores das anulações de créditos realizadas pelo Instituto Politécnico do Porto (€ 99.931), constantes do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010, devem-se a anulações dos suprimentos, por via da utilização da respectiva provisão, já anteriormente constituída, efectuados à entidade SOGIST – Sociedade de Incubação Sectorial, S.A., uma vez que esta foi dissolvida e encerrada em 23/07/2010 (Anexo 1 – Registo da Conservatória, publicado em 8/10/2010).

Em 2006 e 2007 foram constituídas provisões nos valores de € 67.871 e € 32.090, respectivamente, para fazer face aos riscos incorridos por este Instituto na concessão de empréstimos a título de suprimentos à SOGIST, atendendo à inviabilidade manifesta da empresa (conforme Acta da Assembleia-Geral de 30/04/2007 – Acta n.º 15).

A prestação de informação sobre a evolução dos suprimentos e dos respectivos juros foi sempre devidamente enviada ao Tribunal de Contas, no âmbito da Instrução n.º 2/2000 – 2ª Secção – Modelo 3 (Anexo 2 – Informação do ano de 2008; Anexo 3 – Informação do ano de 2011). Na prestação da informação realizada em 28 de Fevereiro de 2011 (Anexo 3), já estava incluída uma nota sobre a anulação no balanço do IPP dos referidos suprimentos, com referência a 31 de Dezembro de 2010.

A anulação em apreço foi realizada no âmbito dos trabalhos de encerramento de contas da gerência de 2010 do IPP. Por este motivo, como foi solicitada ao Tribunal de Contas uma prorrogação do prazo de entrega da conta relativa à gerência de 2010 (atendendo a diversos constrangimentos durante o final do ano de 2010 e início de 2011), e como a mesma só foi enviada a 1 de Junho de 2011 (Anexo 4), a informação não pode ser submetida no sistema on-line da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), uma vez que a data limite para a sua submissão terminou a 15 de Maio de 2011 (antes do encerramento de conta da gerência do ano 2010).

RG/fm



POLITÉCNICO DO PORTO

Contudo, a informação sobre a anulação dos suprimentos em apreço e foi enviada à DGO e foi, ainda, dado o devido conhecimento ao Tribunal de Contas (Anexo 5), lamentamos que, face às circunstâncias apresentadas, não ter sido possível fazer o registo on-line desta informação.

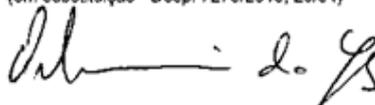
Pelos factos apresentados, julgamos que foi, ao longo dos vários anos, prestada toda a informação sobre a presente matéria ao Tribunal de Contas e à Direcção-Geral do Orçamento.

O Instituto Politécnico do Porto disponibiliza-se, desde já, para realizar os esclarecimentos que V. Exa. entenda serem ainda necessários.

Com os melhores cumprimentos,

A Presidente do IPP

(em substituição - Desp. 7279/2010, 26/04)



Eng. Delminda Lopes
(Professora-Adjunta)

DGTC 29 11'11 19943

Exm^o. Senhor
DIRECTOR GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS
Av^a. Barbosa du Bocage, n^o. 61

1069-045 LISBOA

Sl/ ref. N/ ref. N^o Data
Fax n^o.951/11

Assunto: Património Financeiro Público – Instruções n^o. 1/2008 – 2^a. Secção

Na sequência do V/Ofício n^o. 17464, datado de 16-11-2011 e no que diz respeito aos esclarecimentos solicitados por V. Ex.^a., cumpre a estes Serviços informar que, até ao momento e devido ao elevado número de registos, ainda não foi possível justificar a divergência de 318,75 €.

Mais se informa que continuamos a desenvolver diligências no sentido de eliminar esta diferença, contudo, torna-se pertinente identificar as actuais dificuldades e propostas de resolução das mesmas.

A divergência ocorre entre a aplicação que gere os empréstimos (Turbogestão), a qual produz o Modelo 3, que se tem identificado algumas anomalias (já referidas em ofícios anteriores) e a aplicação de contabilidade (Epublica), que produziu a Conta de Gerência de 2010.

Entre as duas aplicações, são gerados inúmeros lançamentos todos os meses (Pagamento de Amortizações, Juros e Prémios de Risco), já que com o intuito de criar um cenário comparável no Epublica, procedeu-se à construção de uma conta corrente por beneficiários, com o histórico de pagamentos já efectuados e capital por amortizar.

Esta medida, apesar de ter como objectivo a salvaguarda de informação em duas aplicações, gerou uma duplicação de lançamentos e aumentou a probabilidade de erro na transição dos valores, adicionado a alguns erros na aplicação Turbogestão - (construção do Mod. 3).

Com o intuito de ultrapassar o actual problema, iniciou-se em Maio do corrente ano, a construção de um módulo de interface entre as duas aplicações, visando eliminar a ocorrência de erro humano e salvaguardar a consistência da informação.

(1/2)

Sede: Rua de Xabregas, 44
1949-017 Lisboa
Portugal

Tel. + 351 218 618 000
Fax + 351 218 610 060

geral@ssp.pt

DTIC 28 11 11 19915

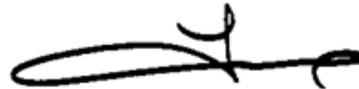
A interface está em fase de testes e conclusão, e espera-se que seja a ferramenta capaz de detectar anomalias e divergências, possibilitando assim, corrigir a actual diferença.

Tendo em conta a situação actual, solicitamos a V. Ex^ª. que nos seja concedido tempo para implementar com sucesso o interface que está a ser concluído e posterior análise, com o objectivo de evitar constrangimentos na informação a prestar a esse Tribunal.

Com os melhores cumprimentos,



O SECRETÁRIO-GERAL



José Emanuel de Matos Torres
Superintendente

.../FM

(2/2)



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

C/c
Exma. Senhora
Chefe do Gabinete da Senhora Secretária
de Estado do Tesouro e das Finanças
Neste Edifício

Exmo. Senhor

Dr. Filipe Vieira Simões
M.I. Auditor Coordenador da Direcção-Geral do
Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

S/Ref. Ofício n.º 15740
Data: 20/10/2011

N/Ref. Entr. 12302
Data: 21/10/11

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 – Património do Estado.
Anteprojecto de Ponto 9.2 do Capítulo IX – Património Imobiliário.

Exmo. Senhor,

Em referência ao assunto em epígrafe, serve o presente para remeter a V. Exa. os comentários que o *Anteprojecto de Ponto 9.2. do Capítulo IX do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010* suscita a esta Direcção-Geral, para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e no n.º 3 do artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto:

1. Quanto às considerações tecidas no ponto 9.2.1. relativas à aplicação do princípio da onerosidade dos imóveis afectos ao Ministério das Finanças, cumpre-nos apenas referir que, em razão das condicionantes orçamentais que caracterizaram o 4.º trimestre de 2010, através do Despacho do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 23/12/2010, foi determinado o pagamento ao Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial de apenas 5% do valor anual global previsto.
2. Quanto às afirmações referentes à “gestão do domínio público” constantes do ponto 9.2.1., convém esclarecer que o XVII Governo Constitucional aprovou e enviou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 256/X, que visava aprovar o regime geral dos bens do domínio público. Tal proposta foi discutida na generalidade, pelo Parlamento, no dia 06/05/2009, tendo, porém, caducado em 14/10/2009, em virtude da ocorrência de eleições legislativas e da investidura parlamentar do XVIII Governo Constitucional. Como é consabido, no corrente ano houve lugar a novas eleições legislativas, tendo o XIX Governo Constitucional tomado posse recentemente. Face a estas vicissitudes, não se tem revelado possível e oportuno retomar esta iniciativa.

Solicita-se que na respectiva súplica indicada a referência deste documento e nº do processo

4



3. No que respeita às considerações tecidas por esse Tribunal sobre o rigor da informação relacionada com a "programação da ocupação", cabe lembrar que a DGTF sempre reconheceu que a fiabilidade dos elementos apurados que serviram de base ao reporte na CGE saiu prejudicada pelo facto de existirem ministérios com significativo peso em termos patrimoniais que não enviaram os respectivos programas sectoriais de ocupação, sendo certo, por outro lado, que, a informação inserida no SIIE pelos ministérios em causa ainda não possui um grau de qualidade e consistência tal que possibilite a feitura de análises minimamente credíveis. Recorde-se que o carregamento dos imóveis no SIIE pelo MJ e pelo MDN foi efectuado via *webservice*, isto é, em massa, estando ainda por concluir a validação desses dados, pelas respectivas UGP, contando com o apoio da DGTF sempre que instada para o efeito.

De todo o modo, a DGTF assumiu ainda assim o risco de procurar analisar a informação disponibilizada através dos planos sectoriais recebidos, não deixando porém de alertar para a falibilidade e inconsistência e para a escassa representatividade dessa informação em termos de parque imobiliário ocupado pelo Estado, como se mostra bem evidenciado no excerto do relatório anual do PGPI em 2010, que a seguir se transcreve (ps. 30 e 31):

"No conjunto de informação recolhida, não obstante se tenha constatado um esforço generalizado dos serviços para o preenchimento correcto dos elementos disponibilizados pela DGTF, permanece um conjunto significativo de lacunas ou equívocos em campos com peso significativo nos resultados globais, que afecta ou distorce as conclusões retiradas da sua análise, afigurando-se, em geral, a necessidade de um processo de melhoria da qualidade dos dados fornecidos, a fim de permitir uma estabilização e consolidação destes resultados.

Ademais, persistiu a ausência de resposta de alguns ministérios representativos de sectores de actividade com especial impacto em termos de património imobiliário afecto (MNE, MDN e MJ), o que impede a realização de uma análise global eficaz e a comparabilidade dos dados parciais obtidos.

4. No que respeita à recomendação no sentido de a responsabilidade pela contabilização das receitas provenientes da alienação de património imobiliário do Estado ser integralmente assumida pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, informa-se que em 2011 a receita por si arrecadada tem sido contabilizada através do SGR, disponibilizado pela DGO, excepto no que se refere a receita a transferir para outros serviços integrados, autónomos e entidades não integradas na administração central.
5. Mais se informa que no início do corrente ano, e relativamente a 2010, esta Direcção-Geral informou a Direcção-Geral do Orçamento sobre as receitas resultantes da alienação de património imobiliário transferidas para outras entidades, por forma a ser possível o cruzamento dos dados da DGTF com os indicados pelas restantes entidades nos seus sistemas próprios.
6. No ponto 9.2.2.1. é afirmado que, no âmbito das alienações à Estamo, o desfazamento temporal entre as datas das assinaturas dos contratos-promessa de compra e venda e das concretizações dos contratos definitivos *"já levou, em anos anteriores, à anulação de contratos e à consequente devolução dos valores recebidos"*. Quanto a este aspecto, urge esclarecer que esta Direcção-Geral não tem conhecimento de qualquer situação desta natureza.
- Na verdade, desde 2005 até à corrente data, ocorreram onze situações de devolução do preço à Estamo. Quatro situações corresponderam à caducidade dos contratos motivada por exercícios de direitos de preferência, o que não originou qualquer decréscimo na receita, ou

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº. de processo



seja, houve devolução à Estamo dos preços que esta havia entregue, tendo, porém, os montantes sido pagos pelos preferentes. Outra situação foi motivada por um erro na qualificação do imóvel, ou seja, veio-se a constatar que o bem integrava o domínio público e que, portanto, era inalienável, tendo sido, por isso, o negócio invalidado. As restantes seis situações corresponderam à revogação, por mútuo acordo, de seis contratos, tendo por base uma mera opção gestonária.

Por conseguinte, não existiram quaisquer anulações de contratos e devoluções de preços à Estamo causadas por atrasos no cumprimento de contratos-promessa.

Como nota final, esta Direcção-Geral sublinha que o Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (PGPI) visa promover através do estabelecimento de medidas e procedimentos de coordenação, em primeira linha, a eficiência na administração dos bens imóveis do Estado, sendo um programa plurianual, com a duração de quatro anos, atenta a respectiva complexidade, abrangência e profundidade.

Nesta medida, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças tem assumido um forte empenho no sentido de adoptar todas as acções consideradas adequadas com vista ao cumprimento das tarefas que lhe estão cometidas ao nível da gestão do património imobiliário do Estado.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora-Geral,

Elsa Roncon Santos

BGTC 07 11'11 18688

Ex.mª Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa du Bocage, 61
1069-045-Lisboa

Proc. nº DSGR/DGPF/
RD
Entrada nº

S/Refª

Data 26-10-2011

N/Refª 6583/2011 - DSGR/DGPF

Assunto: Parecer sobre a conta geral do Estado de 2010 - Património do Estado

Em resposta ao ofício com a Refª nº 15743 de 20 de Outubro de 2011, o Instituto Camões, I.P. vem prestar o seguinte esclarecimento:

O valor da receita proveniente da percentagem do produto da alienação do prédio urbano sito na Rua Rodrigues Sampaio, n.ºs 113 a 115 em Lisboa, correspondente a 1.202.000,00€, não foi registado como receita de 2010 do Instituto Camões, IP uma vez que a transferência dessa verba para a conta respetiva no *Homebanking* apenas ocorreu a 17 de janeiro de 2011, com data-valor de 31 de dezembro de 2010 (Anexo I).

Este Instituto iniciou em 3 de janeiro de 2011 o processo de migração e de implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública através da adoção da solução GERFIP da GERAP, processo que se revelou difícil, complexo e excessivamente moroso e que envolveu,

durante vários meses, todos os recursos humanos da área financeira, recursos escassos para a multiplicidade das tarefas que aumentaram consideravelmente com os novos procedimentos.

Em 22 de março de 2011, a Direção-Geral do Orçamento informou o Instituto Camões que, estando a Conta Geral do Estado para 2010 encerrada, todos os procedimentos necessários à regularização desta receita deveriam decorrer por conta do ano económico de 2011 (Anexo II).

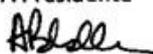
Nesse sentido, foram feitas todas as diligências para o registo desta operação em GERFIP, nomeadamente a abertura pela DGO da classificação económica adequada à classificação da mesma - 09.03-01.01.03 (Anexo III).

Devido à morosidade da conclusão do processo de migração para o GERFIP, apenas em 9 de Junho de 2011 foi possível finalizar a cobrança conforme se comprova pela Guia anexa (Anexo IV), uma vez que apenas nessa data ficou concluída a utilização do módulo de cobrança de receita própria.

De forma a evitar discrepância entre os dados registados nos diferentes sistemas contabilísticos em uso, apenas se procedeu ao registo da receita em SIGO após o seu registo em GERFIP.

Com os melhores cumprimentos

A Presidente



(Profª Doutora Ana Paula Laborinho)

APD

DGTC 04 11'11 18642

DEPARTAMENTO DE FINANÇAS E GESTÃO ADMINISTRATIVA

Rua de Santa Marta, 55
1169-230 Lisboa
Portugal

T. +351.21 350 79 00
F. +351.21 350 79 84
icnb@icnb.pt
http://www.icnb.pt

DATA S. COMUNICAÇÃO
20-10-2011

DATA
31-10-2011

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S. REFERÊNCIA
015744

N. REFERÊNCIA

Ofício - 20787 / 2011 /

REFERÊNCIA INTERNA

DFGA (Dir)

ASSUNTO

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO 2010 – PATRIMÓNIO DO ESTADO
ANTEPROJECTO DE PONTO 9.2 DO CAPÍTULO IX – PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO

Veio a DGTC, através do ofício supra indicado, notificar o ICNB para, querendo, pronunciar-se sobre o extrato do documento em epígrafe, remetido em anexo, relativamente à classificação da receita proveniente da alienação de um imóvel.

Sobre este assunto cumpre-me informar o seguinte:

1. No âmbito da operação de rentabilização do património imobiliário público/2010 e ao abrigo do *princípio da onerosidade*, através dos Despachos n.ºs. 879/10-SETF, de 23 de Agosto, 1211/10-SETF, de 22 de Outubro, e 1486/10-SETF, de 17 de Dezembro, foi decidido alienar o edifício-sede do ICNB à ESTAMO, S.A., pelo preço de €8.312.000,00, revertendo 50% daquele valor a favor do ICNB, devendo este aplica-lo em despesas de investimento, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril (Orçamento do Estado para 2010);
2. O Contrato-Promessa de Compra e Venda do edifício foi celebrado em 22-12-2010, tendo a ESTAMO, S.A. procedido ao pagamento da totalidade do valor da venda em 31-12-2010, tendo ficado afecto ao ICNB a quantia de €4.156.000,00, correspondente a 50% do valor da potencial venda e que se destinaria a despesas de investimento;





DEPARTAMENTO DE FINANÇAS E GESTÃO ADMINISTRATIVA

3. Nos termos do Contrato-Promessa de Compra e Venda, o ICNB obrigava-se, entre outras:
- i) A realizar a venda do edifício, através de despacho de adjudicação e consequente emissão do Título de Alienação por Ajuste Directo, até 30-09-2011, podendo permanecer no edifício até essa data, a título gratuito;
 - ii) A constituir o edifício em propriedade horizontal¹;
 - iii) A celebrar contrato de arrendamento com a ESTAMO, S.A., após 30-09-2011 e pelo prazo irrevogável de 10 anos, sob pena de pagar àquela entidade e até à efectiva desocupação do edifício ou celebração do contrato, uma indemnização mensal correspondente a 8% do preço de venda, dividido por 12 meses;
 - iv) Em caso de incumprimento da promessa de venda, até ao prazo de 2 anos contados da outorga do contrato, a restituir a quantia entregue, com uma penalização correspondente à taxa euribor a seis meses, acrescida de 0,9% e contada desde aquela data.

Nestes termos e uma vez que se tratava de um contrato-promessa cuja concretização apenas se concluiria no decurso de 2011 aquando da efectivação do despacho de adjudicação e da emissão do consequente Título de Alienação por Ajuste Directo, escriturou-se no exercício de 2010 o valor de €4.156.000,00 entrado em 31-12-2010 como operação de tesouraria. Em 2011, com a efectiva concretização do negócio, através da escritura pública respectiva, aquele valor seria escriturado como receita. Com efeito, apenas a escritura de compra e venda é que confere os direitos de transmissão do direito de propriedade. No entanto, sublinha-se que da parte do ICNB não houve qualquer tentativa de omissão do recebimento daquela verba, tanto assim que a mesma foi registada, como operação de tesouraria.

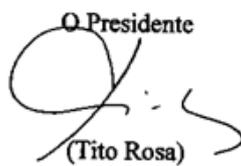
¹ De molde a evitar o exercício do direito legal de preferência que assistia aos CTT, S.A., na compra da totalidade do prédio, restringindo-o à fracção autónoma a constituir, à qual foi atribuído, para esse efeito específico, o valor de €763.591,00.



DEPARTAMENTO DE FINANÇAS E GESTÃO ADMINISTRATIVA

Deste modo, afigura-se-me não existir qualquer violação ao princípio da universalidade previsto no Art. 5º da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto (LEO), republicada em anexo à Lei nº 48/2004, de 24 de Agosto, entendendo também, em consequência, que não deve ser efetuada qualquer correção de erro material.

Com os melhores cumprimentos

O Presidente

(Tito Rosa)

BGTC 03 11'11 18526

Exmo. Senhor
Diretor Geral da Direção Geral do
Tribunal de Contas

Av^o Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

1069-045 Lisboa

Vossa ref./Your ref.	Vossa data/Your date	Nossa ref./Our ref.	Data/Date
Of. Nº 15915	25.OUT.2011	OF/20844/NGF/2011	2011-10-28
Departamento de Auditoria II			

Assunto/Subject: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 - Património do Estado
Anteprojeto de Ponto 9.2 do Capítulo IX - Património Imobiliário

Senhor Director Geral:

Relativamente ao teor do extrato do documento remetido em anexo ao ofício referido em epígrafe informo:

A contabilização do montante da Receita proveniente da alienação do imóvel foi efetuada no ano de 2011 porque, como se poderá verificar pelo extrato do IGCP, que se anexa, só foi depositada por aquela entidade em 17 de Janeiro de 2011.

Afigura-se assim, smo, que a contabilização deverá ser efetuada no ano 2011 porque o depósito ocorreu em plena execução orçamental do ano em curso.

Convirá no entanto referir que, embora esta Receita tenha sido considerada por esta Autoridade Nacional como sendo do ano de 2011, o IGCP com base no saldo a 31 de Dezembro de 2010, considerou-a como tendo efetuado o depósito no ano de 2010. Esta situação só foi detetada com o envio do saldo da conta para inclusão na Conta de Gerência.

No que respeita à cobrança do referido montante informo que foi efetuada no corrente mês.

Com os melhores cumprimentos, *de consideração elevada,*

O Presidente



Arnaldo Cruz



042149 31-10 '11 PM02:44

MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
SECRETARIA-GERAL

Ex.^{mo} Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

DOCUMENTO N.º:

DATA: 28 /10/ 2011

SERVIÇO: DSAF

PROCESSO N.º: 90.501/1-189

V/REF.: DEPARTAMENTO DE AUDITORIA II

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 - Património do Estado
Anteprojecto de Ponto 9.2 do Capítulo IX - Património Imobiliário

Na sequência do ofício em referência, enviado a esta Secretaria-Geral no 20 de Outubro, junto remetemos a V. Exas. um memorando com uma descrição detalhada de todo o processo, de modo a cabalmente esclarecer a situação, de acordo com os dados disponíveis.

Julgamos que, face aos factos apresentados, se demonstra a transparência, boa-fé e vontade de proceder correctamente por parte da SG em todo o processo, pelo que se agradece a V. Exas. a devida atenção nas decisões que venham a ser tomadas pelo Tribunal de Contas neste âmbito.

Aproveita-se a oportunidade para referir que a Secretaria-Geral está totalmente disponível para qualquer esclarecimento adicional.

Com os melhores cumprimentos,

A Secretária Geral

Isabel Leitão

Anexos: - Memorando explicativo e respectivos anexo

tv

Na sua resposta refira o número do documento
e o número do processo

02-11-11 18464

☎ - 213 010 001 / 213 038 501 - Fax 213 020 284

✉ - secretaria.geral@defesa.pt

📍 - Av. Ilha da Madeira

1400-204 Lisboa



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
SECRETARIA-GERAL

MEMORANDO

Contabilização da receita da alienação do Forte do Areeiro

No sentido de assegurar a completa e correcta exploração de todo o processo associado à contabilização da receita da alienação do forte do Areeiro, importa elencar, de modo cronológico, os factos ocorridos e que são do conhecimento da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional (SG), conforme se apresenta no quadro seguinte:

Cronograma do processo de contabilização da receita da venda do Forte do Areeiro

Data	Serviço	Situação/Facto	Doc. anexo
3-Jan-11	SG	Através de consulta da conta de <i>homebanking</i> da SG foi detectada uma transferência com o montante de 1.272.800€ com data-valor de 31.12.2010.	Doc. 01
11-Jan-11	DGTF	A SG recepciona ofício da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) a dar conta da transferência do referido montante para a conta de <i>homebanking</i> da SG, resultante da venda do Forte do Areeiro.	Doc. 02
2-Fev-11	SG	A SG lança a receita na conta de <i>homebanking</i> da Lei de Programação das Infra-estruturas Militares (LPIM) com data-valor de dia 3 Fevereiro 2011, tendo efectuado, por lapso, registo da receita em 2011 na rubrica de classificação de receita 09.04.03.01.05.	Doc. 03
Inícios de Abril	DGO	A SG recebe contacto telefónico por parte da Direcção-Geral do Orçamento (DGO) a informar que o montante teria que ser registado com data-valor de 2010 e na rubrica de classificação de receita 09.03.01.01.05.	n/a
7-Abr-11	SG	A SG envia o ofício nº 14310 com carácter de "Muito Urgente" ao Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP), solicitando o registo da verba recebida: a) Com data-valor de 2010 e b) Na rubrica de classificação de receita 09.03.01.01.05.	Doc. 04

Handwritten signature 1



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
SECRETARIA-GERAL

Data	Serviço	Situação/Facto	Doc. anexo
13-Abr-11	IGCP	O IGCP contabilizou, no sistema de <i>homebanking</i> , a receita conforme pedido da SG, ou seja, registo como receita de 2010 e classificado na rubrica proposta pela DGO.	Doc. 05
Finais de Abril	DGO	A SG recebe contacto telefónico por parte da DGO, a informar que tinha também de fazer o pedido de registo da receita em SIC e o pedido de transição de saldos. No entanto, a SG já não pode efectuar essas operações pois, nessa data, o sistema de registo electrónico de receita já estava encerrado, conforme se determina no n.º 6 do art. 11.º do DL 72-A/2010, de 18 de Junho: " <i>a cobrança de receitas originadas ou autorizadas até 31 de Dezembro de 2010, pode ser realizada até 19 de Janeiro de 2011, relevando para efeitos de execução orçamental de 2010</i> ". Deste modo, e também através de contacto telefónico, a DGO informa que, afinal, a receita não poderia, nesse momento, ser registada em 2010 por impossibilidade do sistema de registo electrónico da receita e do sistema central de contabilidade da DGO.	n/a
5-Mai-11	SG	Na sequência dos factos relatados no ponto anterior, a SG elaborou o ofício n.º 18125, onde solicita ao IGCP que fosse reposta a situação inicial no que respeita à data-valor, ou seja, o seu registo em 2011.	Doc. 06
12-Mai-11	SG	Em complemento aos factos relatados no ponto anterior, a SG efectua a regularização da sua conta de <i>homebanking</i> no IGCP.	Doc. 07
23-Mai-11	SG	O IGCP valida a correcção da data-valor (passagem de 2010 para 2011) na conta de <i>homebanking</i> da SG.	Doc. 08
30-Mai-11	SG	A SG efectuou o registo/transferência da receita para a conta da LPIM no sistema de <i>homebanking</i> , sendo movimento efectuado com data-valor de 01 de Junho.	Doc. 09

Verifica-se, deste modo, que, de facto, existiu um lapso da SG no registo desta receita no início do ano de 2011 e da qual esta não se exime. Tal situação, ocorre, no entanto, numa fase de transição da direcção de topo.

[Handwritten signature]
2



MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL
SECRETARIA-GERAL

No entanto, e conforme se evidenciou no quadro apresentado, a SG ao ter tido conhecimento do lapso praticado no início do mês de Abril de 2011, tudo fez para tentar a sua correcção e a correcta salvaguarda dos procedimentos legais, tendo mesmo efectuado o registo da receita em 2010 nesse mês. Em Maio, e também pelos factos referenciados no quadro anterior, a SG foi **obrigada** a anular essa correcção por impossibilidade legal e material, originando o estorno desse movimento.

Em síntese, julgamos que se demonstrou a clara intenção da SG de tentar regularizar o processo, agindo sempre de modo transparente e de boa-fé.

O Secretário-Geral Adjunto

Fausto Gomes



Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor Coordenador do Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa du Bocage, 61
1069 – 045 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação de	Nossa Referência	Data
015742 de 20.10.11		SD21060/11 (423/11/GJC)	

**Assunto: Parecer sobre Conta Geral do Estado de 2010 – Património do Estado
Anteprojecto de Ponto 9.2 do Capítulo IX – Património Imobiliário**

Relativamente ao assunto mencionado em epígrafe, cumpre informar V. Exa., que em 30.07.2010, procedeu-se à outorga da escritura de compra e venda, celebrada entre o Estado Português, representado pelo Senhor Presidente do Conselho Directivo da Administração Regional de Saúde de Lisboa, I.P., e o Município de Lisboa, para aquisição de treze parcelas de terreno destinadas à construção do "Hospital de Lisboa Oriental".

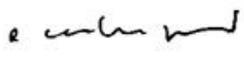
O montante para a aquisição daquelas parcelas foi transferido para esta ARS, via Administração Central de Serviços de Saúde (ACSS), pelo valor global de 13.394.725,20€, destinando-se 12.606.048,00 € à aquisição dos imóveis e o remanescente no valor de 788.677,20€, ficou afecto à execução dos passeios e estacionamento circundantes da parcela, conforme consta da escritura de compra e venda.

E por se tratar de transferências de capital, os competentes Serviços desta ARS, procederam, em conformidade, ao registo contabilístico das verbas na rubrica económica 08.05.01 e não na rubrica 07.01.01, respeitante a aquisição de bens de capital.

Av. Estados Unidos da América 75-77
1749-096 Lisboa

Tel: 218 424 800
Fax: 218 429 723
E-mail: portal.arslvt@arslvt.min-saude.pt

Assim, constituindo entendimento desse Tribunal de Contas, que estamos perante um erro material de contabilização por incumprimento do princípio da especificação, solicita-se a V. Exa., seja relevado este erro para efeitos da Conta do Estado.

Com os melhores cumprimentos, 

O Presidente do Conselho Directivo



(Luís Cunha Ribeiro)

Of. n.º 996/11/GJC
MC/

DTTC 31 10'11 18409



Tribunal de Contas

|||
10. Operações de tesouraria
|||

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 – Operações de Tesouraria –
Anteprojecto do Capítulo X”

No seguimento do anteprojecto de parecer, referenciado em epígrafe, enviado a coberto do vosso
ofício nº 17016, de 11 de Novembro p.p., informamos que:

10.2.3 – Cumprimento da UTE por SFA

O IGCP não considera existir incumprimento do princípio da unidade da tesouraria do Estado por
parte da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, pelo facto de ter fundos aplicados em
“*Obrigações do Tesouro*”, uma vez que se entende que qualquer aplicação em instrumentos de
Dívida Pública é consolidável em termos de contas nacionais.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado (Cfr. Ponto 10.1)

De acordo com o artigo 35º do Decreto-Lei nº 191/99 (RTE), entendemos que a Contabilidade do
Tesouro deverá evidenciar as entradas e saídas de fundos na tesouraria do Estado e relevar os
saldos nela existentes. Por outro lado, a Contabilidade do Tesouro constitui um instrumento de
suporte à gestão e controlo da tesouraria do Estado. Neste sentido, parece-nos que os fundos
movimentados por serviços da administração central fora da tesouraria do Estado não deverão ser
objecto de relevação na contabilidade do Tesouro uma vez que, inclusivamente, não constituem
disponibilidades ao alcance da própria gestão da tesouraria do Estado. Acresce a este fundamento,
o desconhecimento, por parte do IGCP, dos fundos que são movimentados fora da tesouraria do
Estado.

10 -

Os fundos pertencentes a serviços da administração central existentes da tesouraria do Estado, assumem a característica de depósitos, tendo a sua movimentação reflexo na Contabilidade do Tesouro. A relevação das correspondentes receitas e despesas deverá ser efectuada na esfera da contabilidade de cada serviço e não através da Contabilidade do Tesouro.

Unidade da Tesouraria do Estado (Cfr. Ponto 10.2)

Considerando que o IGCP se encontra a desenvolver uma nova aplicação de gestão da tesouraria do Estado e da Dívida Pública, entendemos que a melhor forma de acatar as recomendações do Tribunal de Contas no sentido da realização de inquéritos de satisfação será após o arranque da nova plataforma de *homebanking*, prevista para meados de 2012, onde os serviços bancários serão prestados de forma mais eficiente.

Com os melhores cumprimentos,


António Pontes Correia
Vogal do Conselho Directivo



S.  R.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
GUARDA NACIONAL REPUBLICANA
COMANDO-GERAL
GABINETE DO COMANDANTE-GERAL

Da seguinte
An Departamento de Adv. FV
2011-11-21
[Signature]

S/ referência

S/ comunicação

Exmo. Senhor

Juiz Conselheiro José F.F. Tavares
M. I. Director-Geral do Tribunal de Contas
Av.º Barbosa du Bocage, n.º 61

1069-045 Lisboa

N/ referência

N/ comunicação

Nº 4738/GGCG

Pº 100.15.01

18NOV11

ASSUNTO: PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO 2010 - OPERAÇÕES DE TESOURARIA, ANTEPROJECTO DO PONTO 10.2 - UNIDADE DA TESOURARIA DO ESTADO

Ref.º: V/Ofício n.º 017071, de 11NOV11

Relativamente ao assunto em título e a que se reporta o vosso ofício em referência, incumbe-me o Excelentíssimo Comandante-Geral de informar Vossa Excelência do seguinte:

1. No final do ano de 2010, transitaram em depósitos para a gerência seguinte €11.277.277,27 (€9.950.277,74 respeitantes a depósitos em contas do Tesouro e €1.326.999,53 a depósitos em contas abertas na Caixa Geral de Depósitos);
2. Decorrente da Reforma da Contabilidade Pública (Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho), a GNR implementou no ano de 1998 o SIC/RAFE, o que por si só traduz a preocupação em garantir o respeito pelo *Princípio da Unidade de Tesouraria*, pois as suas disponibilidades, decorrentes dos Pedidos de Libertação de Créditos (PLC), encontram-se sediadas na conta n.º 726 do Instituto de Gestão da Tesouraria do Crédito Público (IGCP);
3. Relativamente à receita própria da Guarda, cerca de 90% é creditada directamente numa conta do tesouro e cobrada centralmente;
4. Quanto ao pagamento de vencimentos e ao pagamento das Retenções na Fonte, são efectuados centralmente através de contas do IGCP;
5. Actualmente, a Guarda detém 40 Contas no IGCP, sendo 10 da responsabilidade da Direcção de Recursos Financeiros e 30 da responsabilidade das Unidades com órgão de gestão financeira, contas essas, onde se encontram depositadas todas as suas disponibilidades financeiras;
6. Como resultado das diligências realizadas no sentido de reduzir ao mínimo ou mesmo acabar com as contas abertas na Caixa Geral de Depósitos (CGD), verificou-se que a Guarda detinha, em 31DEZ10, 61 contas, tendo sido diligenciado no sentido de procurar racionalizar o número de contas bancárias;





S. R.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
GUARDA NACIONAL REPUBLICANA
COMANDO-GERAL
GABINETE DO COMANDANTE-GERAL

7. Das diligências efectuadas, passaram a existir 34 contas bancárias, uma por cada Unidade com órgão de gestão financeira;
8. A permanência da existência de contas da Guarda na CGD, deve-se principalmente aos seguintes factores:
 - a) A dispersão territorial das Unidades e Subunidades da GNR em todo território nacional, com características impares no seio da administração pública;
 - b) A necessidade de registo do fluxo financeiro desde a fase inicial em todos os locais de cobrança de receita (e.g. Postos Territoriais);
 - c) A inexistência de acesso à internet em alguns dos 620 (seiscentos e vinte) locais de cobrança de receita;
 - d) A falta de capacidade do IGCP, para criação de perfis de depositante para todos os locais de cobrança, o que torna inviável o depósito das importâncias recepcionadas, directamente na conta do IGCP, da respectiva Unidade, sem reverter em custos excessivos para a GNR e para o erário público. Importa referir que estes custos são muitas vezes superiores ao valor da receita a depositar;
9. Actualmente, as contas abertas na CGD, no espaço de tempo que medeia, entre, os depósitos pelos cerca de 620 locais de cobrança de receita e a sua transferência pelos órgãos de gestão financeira da Guarda, para as respectivas contas abertas no IGCP, apresentam um saldo médio de cerca de 300 mil euros.
10. O Comando da Guarda pretende extinguir todas as contas abertas na CGD, razão pela qual tem procurado e continua a desenvolver todas as diligências necessárias para ultrapassar os constrangimentos acima referidos.

Esta é, em síntese, a informação que cumpre levar ao conhecimento de Vossa Excelência, manifestando o Comando da Guarda total disponibilidade para a prestação de quaisquer esclarecimentos adicionais tidos por necessários.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe de Gabinete

Carlos Mateus da Conceição Ferreira
Tenente-Coronel

Anexos:

- I. Ofício nº 11631 de 24JUL2009 da Direcção-Geral do Tribunal de Contas;
- II. Ofício nº ACL 9373/2009 de 20JUL2009 do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público;
- III. Ofício nº 18177CSF/SO/2009 de 30DEZ2008 da Chefe do Serviço de Finanças da GNR.



Exmo Senhor
Dr. Luis Filipe Vieira Simões
Auditor Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº. 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
017070	11/11/2011	DGS/SCA/SR	

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2010-Operações de Tesouraria Anteprojecto do ponto 10.2 - Unidade da Tesouraria do Estado

Em resposta ao ofício supra mencionado, informo de que a razão da manutenção da conta na Caixa Geral de Depósitos nº.0063087093430, se deve principalmente ao facto de ser para essa conta que é transferida, pela Administração Central do Sistema de Saúde, toda a verba destinada ao financiamento do Centro de Atendimento do Serviço Nacional de Saúde (num montante aproximado de um milhão/mês), assim como toda a receita referente às taxas cobradas por esta Direcção-Geral ao abrigo de legislação específica.

Por outro lado, esta situação irá terminar brevemente com a entrada em vigor do novo Sistema de Gestão de Receita (SGR), prevista para o início do próximo ano.

Com os melhores cumprimentos,

Catarina Sena

Catarina Sena
A Subdirectora Geral da Saúde

DGTC 22 11 11 19639



Tribunal de Contas

|||
11. Auditorias

|||

- b) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 309 da entidade no qual apresenta alegações ao ponto 11 B. do Parecer.



Tribunal de Contas

|||
12. a 14. Segurança Social
|||



MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE E DA SEGURANÇA SOCIAL
Gabinete do Ministro

DA VII
RECEBIDO
Departamento do Auditor VII
Em 28 / 11 / 11
f

À Senhora Auditora-Chefe, para análise
no âmbito do Parecer CSS/2010

2011.11.24 03965

28.11.2011

A Aud.-Coord.

Helena Cruz Almeida

Exm^o. Senhor
Director-Geral do Tribunal
de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069 - 045 LISBOA

S/Referência	S/Comunicação	N/Referência	Data
		Ent. 8276/MSSS/2011 Procº. 2119/2011/235	

ASSUNTO: PARECER SOBRE A CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL DE 2010

Na sequência do vosso ofício n.º 16874 de 09.11.2011, encarrega-me Sua Excelência o Ministro da Solidariedade e da Segurança Social de informar V. Ex^a., que tendo em consideração que os Institutos citados por esse Tribunal, responderam directamente, este Gabinete nada tem a acrescentar às informações prestadas.

Com os melhores cumprimentos.

O CHEFE DO GABINETE

(Tiago Pessoa)

.../JL

DGTC 28 11 11 19841



SEGURANÇA SOCIAL

igfss



RECEBIDO

25.11.2011

SERVIÇO:

À Senhora Auditora - chefe,
para análise no âmbito do
Parecer sobre a CSS 2010.

25.11.2011

A Aud. Coord.
Helene Antunes

Sua Referência Sua Comunicação

PCGE / 2010 DA VII

Exmº Senhor

Director Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, n.º 61

1069 - 045 LISBOA

Nossa Referência

DOC/DC-NCC 20044/2011

Data

24-11-2011

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social 2010

Em resposta ao ofício n.º 16876/2011 de 9 de Novembro, apresentam-se os comentários, tidos por convenientes, relativamente ao Anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2010:

1- Conclusão n.º 2

"d) A informação contabilística das operações realizadas pelo IGFSS e pelo FEFS não se encontra ainda no SIF, nem concluídas as parametrizações necessárias com vista à produção automática dos mapas de execução orçamental por componentes e por subsistemas."

- Os trabalhos conjuntos que têm sido desenvolvidos entre o II, o IGFSS e o IGFSS, permitem prever, com uma razoabilidade muito forte, que a integração da informação contabilística no SIF deste último Instituto, se concretizará plenamente no exercício de 2012. Quanto á integração no SIF do FEFS encontra-se em estudo o desenvolvimento de uma interface entre o GIN (software utilizado pelo FEFS) e o SIF;

- Quanto aos mapas de execução orçamental por sistemas/subsistemas, o II, em estreita colaboração com o IGFSS, tem progressivamente solucionado algumas dificuldades inerentes à complexidade de todo este processo (permanecendo algumas situações em análise na SAP), tais como:

- Contabilização do saldo orçamental inicial;
- Apuramento e contabilização das transferências financeiras internas entre Sistemas e Subsistemas da Segurança Social;
- Apuramento do saldo orçamental final e sua decomposição entre saldos consignados e não consignados, por Sistema e Subsistema.

DGTC 24 11'11 19754

2 . Conclusão n.º 4

“A contabilização por classificação económica de cerca de 47,5% das receitas provenientes de contribuições e quotizações ainda foi realizada com recurso a uma tabela de imputação.”

- Pese embora se tenham concretizado melhorias muito significativas no exercício de 2010, indo ao encontro da recomendação 63- PCGE/2007, o II irá implementar ainda no exercício de 2011 procedimentos adicionais para recuperar os movimentos associados à compensação entre os valores efectivamente recebidos e os créditos registados na conta corrente de cada contribuinte, de acordo, nomeadamente com a especificação dos diferentes regimes e taxas contributivas por que se encontra abrangido o período de referência da receita.

3 . Conclusão n.º 6

“Nas transferências correntes para as famílias estão registados indevidamente como pagos cerca de € 27M que se referem a prestações sociais devolvidas à segurança social no exercício. O procedimento em causa leva a que anualmente seja relevada uma despesa orçamental que, de facto, não ocorre”

- Na Nota 46 do Anexo às demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas refere-se que a receita orçamental (e não a anulação da despesa orçamental) tem vindo a ser reconhecida ao fim de cinco anos, correspondendo ao período de prescrição. Nesse documento refere-se ainda que se encontra em curso o processo de alteração dos interfaces CT/SIF e SICC/SIF, por forma a ser implementado um novo plano de contabilização que vá ao encontro da recomendação do Tribunal de Contas.

4 . Conclusão n. 7

“(..) Dos saldos globais da componente repartição do sistema previdencial, o “limite máximo das transferências para a capitalização” era de € 1.318 M, € 983 M e € 1,083 M em 2008, em 2009 e em 2010, respectivamente. Deste saldos, até á presente data, apenas foram transferidos cerca de € 123 M, em 2009 e € 200 M, em 2010. Para o não cumprimento do estabelecido na LBSS e nas respectivas LOE, o IGFSS apenas apresentou justificação para a não concretização da transferência em 2009 de parte do saldo de 2008, alegando dificuldades de tesouraria, tendo este procedimento sido autorizado pelo Secretário de Estado da Segurança Social”

- Considerando que o saldo correspondente ao “limite máximo das transferências para a capitalização” se refere a saldos acumulados, ano após ano, do subsistema repartição, sugere-se uma redacção que clarifique que o respectivo saldo acumulado/final e reportado a 31/12/2010, se cifrou em € 1.083 M.

Ainda sobre este ponto da conclusão do anteprojecto de Parecer, de referir que o OSS/2010 inicial não incluía a transferência do saldo de 2009 (total ou parcialmente) e durante o ano de 2010, apenas foi proferido despacho autorizador do Senhor Secretário de Estado da Segurança Social para a transferência para o Sistema Previdencial - Capitalização da parcela do saldo de 2008 no montante de 200M €.



SEGURANÇA SOCIAL

IGFSS

INSTITUTO GERAL DE FISCALIDADE



5. Conclusão n.º 10

"(..) O mapa do activo bruto produzido pela aplicação informática não reflecte correctamente o valor dos aumentos e das transferências e abates, uma vez que considera as transferências realizadas dentro da mesma conta (por exemplo as provenientes de centros de custo diferentes), o que levou o IGFSS a proceder á sua correcção em sede de consolidação (..)-"

- Sobre esta matéria de referir que o IGFSS já se articulou com o II, visando a correcção, em SIF, do mapa do activo bruto.

Ainda sobre o "imobilizado" é referido na nota de rodapé n.º 3 da pág. 47 o seguinte: "Na nota 20 do Anexo ás demonstrações financeiras e orçamentais consolidadas de 2010, no quadro de "desagregação das variações ocorridas em investimentos financeiro" é divulgado nas diminuições resultantes de cedência de activos de património o valor de € 27,7 m. Porém, este valor corresponde ao valor líquido do immobilizado e não ao valor do immobilizado bruto, que é de € 48,9 m". Ora, o total das "diminuições" relevado no "Quadro de desagregação das variações ocorridas em investimentos financeiros" no montante de 10.874.667,03 euros, corresponde no "Mapa do activo bruto" ao somatório das colunas "Reavaliações/Ajustamentos", "Alienações" e "Transferências e abates" referentes aos investimentos financeiros, pelo que se considera que o mapa e o conteúdo da Nota 20 do Anexo à CSS se encontra correcto e devidamente validado. Com efeito, o valor € 27.696,02 respeita a regularizações contabilísticas (lançadas em 2010, inicialmente numa conta 69 e fecho do exercício desse ano na conta 52), respeitantes a cedências, a título gratuito, de imóveis para as autarquias locais, ocorridas em anos anteriores e nos termos das LOE de cada ano. Ainda relacionado com o movimento referido, e no mesmo sentido, somos de opinião que a nota de rodapé n.º 5 da pág. 61 do anteprojecto de parecer, deverá ter uma redacção de acordo com o divulgado no Anexo à CSS de 2010.

6. Conclusão n.º 13

" (...) Solicitados ao IGFSS os ficheiros contendo a discriminação, por processo e por contribuinte, das dívidas prescritas foram os mesmos remetidos, constatando-se que o somatório dos montantes parcelares deles constantes (€ 1.563 M) não correspondia ao montante contabilizado com base numa extracção inicial de dados feita pelo II (€ 1.435 M) (..)"

- O II informou o IGFSS que já promoveu a alteração dos procedimentos de salvaguarda da informação.



SEGURANÇA SOCIAL

IGFSS

INSTITUTO GERAL DE FISCALIDADE SOCIAL



7. Conclusão n.º 15

“No que respeita às prescrições manuais, as mesmas são reconhecidas por despacho do Coordenador da Secção de processo Executivo do IGFSS e o seu registo é introduzido manualmente no SEF sem qualquer menção do despacho a que se refere (...)”

- Relativamente às prescrições analisadas na SPE informa-se que as mesmas são objecto de apreciação e despacho do Coordenador da Secção de Processo. Nestes termos consta do processo físico toda a informação relativa à prescrição decretada, designadamente o parecer/informação e respectivo despacho do Coordenador.

Considerando a apreciação efectuada, será criado procedimento para ser introduzido nas notas de processo em SEF o nº da informação e a data do despacho que determinou a prescrição.

No que concerne ao mecanismo de validação em SEF após registo pelo Técnico da SPE da prescrição, irá ser criado procedimento nas Secções que permita um maior controlo por parte do Coordenador.

8. Conclusão n.º 16

“As prescrições automáticas vêm ocorrendo desde 2007. No entanto, não existem decisões autorizadoras de tais procedimentos, nem deliberações tomadas em reuniões dos órgãos de direcção dos institutos envolvidos, não permitindo o procedimento seguido aferir da competência dos órgãos e das entidades alegadamente envolvidas para a autorização do procedimento de participação para prescrição que veio a ser adoptado, nem da autorização para a contabilização do valor resultante deste procedimento, após validação do mesmo.”

- Nos termos do artigo 22º do Decreto-lei nº 215/2007 de 29 de Maio, para efeitos do disposto no Decreto-lei nº 42/2001, de 9 de Fevereiro, compete ao IGFSS, IP a instauração e instrução do processo de execução de dívidas à Segurança Social, através da Secção de Processo executivo do distrito da sede ou da área de residência do devedor.

O ISS, IP, tem de acordo com o disposto na alínea d) do nº 2 do artigo 3º do Decreto-lei nº 214/2007 a competência para participar às Secções de Processo Executivo as dívidas à segurança social.

Desde 2001, aquando da importação do SEF da DGITA, que o IGFSS, IP aceitou o procedimento de prescrição automática em funcionamento naquele sistema e definido pela DGCI, isto é, à data do último acto interruptivo (campo “data início da contagem de prescrição em SEF”) calcula-se para cada tributo se o respectivo prazo de prescrição (cinco anos contribuições, um ano coimas, etc...) já foi ultrapassado. Se sim, a dívida é considerada legalmente prescrita.

Por outro lado, os critérios de prescrição de dívida previstos em SEF foram estabelecidos tendo em conta a legislação em vigor. Nos termos do artigo 175º do CPPT a competência para conhecer da prescrição é atribuída ao órgão de execução fiscal, sendo de conhecimento officioso no âmbito do processo de execução fiscal.

MOD.IGFSS.02.01
Revisão: 4
Data: 18.01.2011



SEGURANÇA SOCIAL

IGFSS

INFORMÁTICA



Recognised for excellence
5 star

O reconhecimento da prescrição de dívidas decorre da lei, sendo aplicável o prazo de prescrição de cinco anos, contados da data em que a obrigação /deveria ter sido cumprida, prazo introduzido pela Lei n.º 17/2000, de 08 de Agosto (artigo 63º) que se manteve inalterável pelas Leis de Bases da Segurança Social, n.ºs 32/2002 de 20 de Dezembro e 4/2007 de 16 de Janeiro, bem como pela Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro, que aprovou o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social – CRCSPSS (artigo 187º)

O regime da prescrição das dívidas de tributos devidos à Segurança Social, definido na actual Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16JAN), estatui, no n.º3, do artigo 60º que “A obrigação do pagamento das quotizações e das contribuições prescreve no prazo de cinco (5) anos a contar da data em que aquela obrigação deveria ter sido cumprida.” dispondo o n.º 4, que: “A prescrição interrompe-se por qualquer diligência administrativa, realizada com conhecimento do responsável pelo pagamento, conducente à liquidação ou à cobrança da dívida”.

Nesse contexto, o IGFSS, IP, entende que o processo automático de prescrição respeita os critérios legais que se encontram espelhados na aplicação informática, pelo que a mesma não carece de decisões autorizadas deste procedimento.

9. Conclusão n.º 17

“Realça-se ainda que a informação constante do sistema GC e participada a SEF – aplicação que, de forma automática reconhece a prescrição de dívidas – não é uma informação integral que permita, com total fiabilidade, tal reconhecimento, porquanto não incorpora menção aos factos suspensivos ou interruptivos da prescrição ocorridos até à participação da dívida a SEF. Diferentemente, na prescrição manual, esta informação é solicitada, para o efeito, caso a caso, ao ISS, sendo o prazo de prescrição contado manualmente de acordo com toda a informação relevante. Existe, pois, um risco assinalável de serem reconhecidas como prescritas dívidas cujo prazo prescricional não decorreu integralmente.”

- Relativamente a este ponto deve o mesmo ser esclarecido pelo ISS, IP, uma vez que a data de início da contagem do prazo prescricional em SEF é comunicada pelo ISS, IP.

Julga-se importante esclarecer que a data de início de contagem do prazo de prescrição em SEF corresponde à data do último acto interruptivo de prescrição ocorrido até à instauração. Não corresponde à data “em que a obrigação /deveria ter sido cumprida”, informação também comunicada mas que apenas serve para efeitos de contagem de juros de mora. Contém assim a importante informação dos actos interruptivos entretanto realizados, por exemplo a emissão de uma Declaração de Situação Contributiva pelo sistema.

A dívida, que prescreve após instauração do processo de execução fiscal, tem em conta o número de anos de prescrição vezes doze meses, acrescido da data de início do prazo de prescrição em SEF, mais o número de meses de suspensão do processo.

O SEF ao reconhecer a prescrição de um período de dívida tem em conta todos os actos interruptivos e suspensivos legalmente previstos que se encontram registados no sistema informático.

MOD.IGFSS.02.01
Revisão: 4
Data: 18.01.2013

No caso, mencionado pelo Tribunal de Contas, relativo ao processo de execução fiscal nº 1101200301003623, em que foi prescrita dívida automaticamente, que mais tarde veio a ser anulada cumpre informar que só naquela data a SPE teve conhecimento da existência de um acto interruptivo que obstava o decurso do prazo.

10. Conclusão n.º 18

“Com base numa deliberação do Conselho Directivo do ISS, foram considerados prescritos créditos de contribuintes sobre a segurança social constituídos até Novembro de 2001, no valor de € 1.201 M. O registo deste valor a débito da conta de contribuintes não é o adequado, considerando quer os movimentos realizados ao abrigo da Circular Normativa do IGFSS n.º 17/2005, quer a forma de contabilização utilizada para as contribuições antes de 2002, quer ainda a tabela de correspondência de contas aplicada pela Circular normativa do IGFSS n.º 32/2002, pelo que se conclui que o valor da dívida de contribuintes está sobreavaliado nesta exacta medida.”

- Como fundamento a esta conclusão, refere-se o seguinte na pág. 51 do Anteprojecto de Parecer: *“Considerando que se trata de valores na posse da segurança social e que, certamente, foram registados em disponibilidades por contrapartida de uma conta de terceiros em virtude de uma incorrecta identificação do contribuinte ou de pagamentos por este efectuados de valor superior às contribuições declaradas, [...] então a regularização seria entre contas do passivo e não do activo” (sublinhados nossos). Ora, como vem referido na nota de rodapé que acompanha o extracto do texto citado, o saldo das contas de contribuintes registado no passivo reportado a 31/12/2001 não atingiu o valor agora prescrito, sendo igualmente verdade que nessa data nenhuma outra conta de terceiros relevava na CSS Consolidada saldo credor correspondente a créditos de contribuintes no montante de € 1.201 M (vide Relatório da CSS de 2001 e PCGE de 2001 do Tribunal de Contas) (1), pelo que seria absolutamente inviável movimentar, no referido registo contabilístico, apenas contas de terceiros.*

Concorda-se com o Anteprojecto de Parecer quando logo a seguir refere *“Por outro lado, recorde-se que desde 2005 têm sido transferidos dados para efeitos de contabilização do sistema de gestão de contribuintes para o SIF, os quais, no âmbito da Circular do IGFSS n.º 17/2005, movimentaram a conta 212 – Contribuintes e a conta 51 – Património [...], [2] com vista a “registar contabilisticamente no IGFSS as rectificações aos valores evidenciados na conta de contribuintes da Segurança Social em 31/12/2001”, salientando-se os registos ocorridos no ano de 2008 que atingiram os montantes de € 1.112.646.187,40 (débito da conta 212) e de € 2.851.760.304,25 (crédito da conta 212).” De acordo com a circular n.º 17/2005 do IGFSS os referidos eventos traduzem factos patrimoniais modificativos, uma vez que provocam alterações no valor do Fundo Patrimonial da Segurança Social. No caso vertente, o débito lançado na conta 212 determinou uma variação quantitativa aumentativa e de igual montante dos fundos próprios.*

Face ao que ficou referido, conclui-se que o evento correspondente à prescrição das dívidas a pagar a contribuintes deve ser considerado como um facto patrimonial de natureza modificativa, movimentando-se o débito a conta 212 por contrapartida de uma conta da Classe 5 – Fundo patrimonial ou de uma conta da Classe 7 – Proveitos e ganhos

Atendendo ao facto de o evento em presença – prescrição de dívidas a pagar a contribuintes - não se assimilar a uma simples reversão dos acontecimentos aludidos na circular n.º 17/2005, a opção recaiu





SEGURANÇA SOCIAL



IGFSS



Recognised for excellence
5 star

sobre a conta 59 por se considerar ser esta a conta mais adequada, aliás, tal como se preconiza na conclusão n.º 20 do anteprojecto Parecer onde se refere que a eventual correcção dos débitos de contribuições relativas à empresa Doca-Pesca, afecta a conta 59 - "Resultados transitados".

No que diz respeito à Nota 38 do Anexo à CSS de referir que o POCISSSS, aprovado pelo Decreto – Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, prevê que no Mapa do balanço o saldo de contribuintes surja num só membro desse Mapa e assim sendo, as prescrições de contribuições, quer se traduzam em movimentos a débito ou a crédito, concorrem na íntegra, no nosso entender, para o Mapa "Créditos extintos por prescrição".

(1) No exercício de 2010, o balancete do IGFSS não apresenta conta de terceiros diferente da conta 212 e que diga respeito a dívidas para com contribuintes.

[2] Relativamente à nota de rodapé n.º 1 da pág. 52 do anteprojecto de Parecer acresce referir que a circular n.º 38/2002 (e não a circular n.º 32/2002) determina que a antiga conta 245 – "IGFSS, conta contribuintes e adicionais a depositar" teve no POCISSSS a correspondência com a conta 268946 (no montante equivalente ao débito da conta 116) e que a conta 24401 – Contribuições e adicionais cobrados – ISSS teve por sua vez a correspondência na conta 268945. Estas duas contas do POCISSSS (268945 e 268946) anulam-se em sede de consolidação por os seus movimentos resultarem de operações recíprocas. A conta 24402 – "Contribuições e adicionais cobrados – Valores a regularizar" teve como correspondência no POCISSSS a conta 2689959, a movimentar no IGFSS, conta essa cujo saldo credor nunca atingiu o valor de créditos prescritos

11. Conclusão n.º 19

"Foram anulados proveitos/resultados transitados e dívida de contribuintes com base em anulações geradas em GC no montante de € 497.430.895,08. No caso das anulações que decorrem por identificação do valor cobrado, designadamente a partir de 2002, a parametrização que vem sendo utilizada para a contabilização deste evento não está correcta, pois implica alterações nas contas de resultados (anulação de proveitos) e na conta de contribuintes (redução de dívida), quando o impacto deste acontecimento deveria ser nulo em termos de balanço, uma vez que apenas deveria implicar movimentos entre contas divisionárias de contribuintes (contribuintes – clarificação e contribuintes c/c). Assim, não é possível aferir da fidedignidade dos saldos da conta de Contribuintes e da conta de Resultados transitados relevado na CSS."

- Os eventos em presença efectivamente não dizem respeito a "anulações que decorrem por identificação do valor cobrado", como se refere nesta conclusão e na pág. 51 do anteprojecto de parecer ("o acontecimento é a identificação do crédito ao respectivo contribuinte e/ou declaração de remunerações ano/mês referência, crédito esse que terá sido registado em disponibilidades por contrapartida da conta contribuintes em clarificação").

Os factos em presença dizem sim respeito a anulação de débitos de anos anteriores a contribuintes, tendo esta anulação sido gerada em GC, tal como foi divulgado no Anexo à CSS.



SEGURANÇA SOCIAL

igfss

Instituto Gestor de Fundos de Segurança Social



Estas anulações de débitos dos contribuintes reflectem as regularizações efectuadas pelos utilizadores do ISS, quer na validação das Declarações de Remuneração quer na alteração do enquadramento dos contribuintes. Com efeito:

- O IDQ e o GR são sistemas que, pela sua relação com informação declarada, pelo contribuinte, alteram/corrigem informação que anteriormente foi utilizada no cálculo e validação da obrigação contributiva. Como exemplo apresentam-se as seguintes situações:

- Alteração do Regime de um contribuinte que produz a alteração da taxa contributiva que está na base do calculo da contribuição;
- Alteração dos períodos de suspensão da obrigação contributiva, quer por duplo enquadramento quer por baixa de doença ou por outros motivos parametrizados no sistema;
- Alteração das condições de trabalho dos trabalhadores de uma empresa que produzem alterações às remunerações declaradas anteriormente.

O SISS tem processos, solicitados pelo ISS, que regularizam e sincronizam a informação entre IDQ, GR e GC, processos esses que foram executados ao longo de 2010.

Destacam-se os seguintes processos devido à sua maior contribuição nos valores em presença:

- Regularizações a Declarações de Remunerações, com origem em GR;
- Regularização das Contas Correntes das Entidades Não Empregadoras, com origem nas alterações efectuadas em IDQ, de forma a corrigir a informação em conta corrente com a informação existente no enquadramento.

Tendo estas regularizações, de débitos de anos anteriores a contribuintes, sido geradas em GC, originando uma efectiva diminuição da dívida dos contribuintes à segurança social no SISS, estes factos devem traduzir-se inequivocamente numa variação negativa dos fundos próprios das demonstrações financeiras obtidas do SIF.

12. Conclusão n.º 21

"No CGFSS da RAA permanecem dívidas registadas em cobranças em atraso, cujas situações já se encontram resolvidas quer por cobrança quer por prescrição, sobreavaliando, deste modo, a dívida de contribuintes. A situação é igualmente passível de ter impacto ao nível das contas de resultados transitados e de património, tendo em conta que se trata de dívidas de contribuintes antes de 2002, período em que vigorava o anterior plano de contabilidade."

- Da informação prestada pelo IGFSS da RAA (vide nota de rodapé n.º 2 da pp. 55 do Anteprojecto de Parecer) conjugada com o facto de o saldo da conta 2182 – "Cobranças em atraso – Contribuintes de cobrança duvidosa" se encontrar em 31/12/2010 totalmente provisionado, conclui-se que o activo do balanço apresentado em termos do seu valor líquido, bem como, os fundos próprios e o resultado líquido do exercício de 2010 se encontram correctamente avaliados.

Ainda sobre esta matéria, informa-se que o processo da dívida do contribuinte aludido na referida nota de rodapé e com sede actual no Continente já tramitou para a SEF do IGFSS.

13. Conclusão n. 22

"(...) os elementos de cada conta foram apurados com base em registos positivos e negativos (...) não sendo possível estabelecer correspondência entre estes, que, em princípio, relevam as dívidas de beneficiários e eventuais cobranças ou anulações."

O ISS esclareceu que a situação identificada foi alvo de regularização no decurso do ano de 2011

14. Conclusão n.º 23

" (...) Continua ainda relevada a dívida da Sociedade Mecânica Setubalance, Lda, no valor de € 312,9 m, quando o processo de falência se encontra concluído."

- O ISS confirma que o processo de falência se encontra concluído. Informa ainda que encontra-se em análise pelo Centro Distrital de Setúbal sendo expectável a sua regularização a curto prazo.

" (...) Estão igualmente incluídas dívidas do FSS relativas a processos introduzidos em execução fiscal no período de 1970 a 1987. Tendo em consideração o tempo já decorrido, o valor em dívida poderá ter sido cobrado ou encontrar-se prescrito."

- O Gabinete Jurídico do IGFSS irá apreciar a eventual prescrição das dívidas ao FSS, relativas a processos introduzidos no período de 1970 a 1987.

15. Conclusão n.º 24

"Em outros devedores permanecem ainda por regularizar várias situações que se reportam a um passado remoto (...)"

- Pelo ofício n.º 2266, de 8 de Junho de 2011, o Gabinete do SESS devolveu ao IGFSS o processo sobre a matéria aludida na conclusão n.º 24 do Anteprojecto de Parecer, no sentido de o mesmo ser submetido à apreciação do actual Governo, atendendo a que não foi possível tomar decisão em tempo útil.

Neste contexto o IGFSS preparou um ponto de situação sobre as dívidas abrangidas por aquela conclusão que vai ser remetido ao Gabinete de Sua Ex.ª o Senhor Secretário de Estado da Segurança Social em simultâneo com este documento.

Relativamente á dívida da Associação para o Desenvolvimento Comunitário (ADESCO) o ISS informou o seguinte: de acordo com a informação da Unidade Assuntos Jurídicos, Núcleo de Consultadoria e Contencioso do centro Distrital do Porto, desde 18/11/2011, a situação mantém-se inalterada, sendo que após realização em 16/07/2009 da audiência preliminar, nos termos e para os efeitos do art. 508.º - A, n.º s 1 e 2, CPC, aguarda-se pela prolação da respectiva sentença.





SEGURANÇA SOCIAL

igfss

INSTITUTO GERAL DE GESTÃO FINANCEIRA



16. Conclusão n.º 27

“Não estão a ser imputados aos proveitos do exercício os proveitos diferidos (juros vencidos) decorrentes de acordos de regularização da dívida cobrados no exercício, em virtude de um erro de parametrização da aplicação informática, o qual tem impacto ao nível do resultado líquido, por não reconhecimento de proveitos.”

- Decorrente do erro de parametrização da interface GC-SIF, divulgado na Nota 36 do Anexo às demonstrações financeiras e orçamentais, informa-se que o II em colaboração com o IGFSS se encontram a ultimar a fase de testes visando corrigir as incorrecções detectadas.

No exercício de 2010 o IGFSS e o CSS da RAM consideraram que o proveito só deve ser reconhecido quando o processo de obtenção da informação esteja completo e quando a quantia do rédito seja razoavelmente determinada.

17. Conclusão n.º 28

“O IGFSS tem recebido do ex – MAOTDR verbas para financiamento de despesas com subsídios de renda superiores aos montantes dispendidos. Não obstante a existência de disposições legais que obrigam à compensação desses montantes no ano seguinte, o IGFSS tem incorporado os excedentes no saldo do subsistema de solidariedade, subsequentemente transferido para o sistema previdencial, incumprindo aquelas disposições.”

- O IGFSS, já no exercício de 2011, irá reavaliar esta matéria.

18. Conclusão n.º 32

“As valias realizadas no âmbito da gestão do FEFSS continuam a ser contabilizadas pelo valor correspondente à diferença entre o preço de venda e o preço de aquisição, quando deveriam ser calculadas pelo valor correspondente à diferença entre o preço de venda e o seu valor contabilístico, isto é, o valor de aquisição corrigido pelo efeito da valorização, conforme refere o Normativo de valorimetria do Fundo.”

- O IGFSS informou que no exercício de 2012 irá dar cumprimento á recomendação do Tribunal de Contas, sendo que a contabilização das operações com forwards (pp. 72 do anteprojecto de Parecer) será alvo de correcção nos anexos ás contas do exercício de 2011.

19. Limitações e condicionantes

“Ausência de descritivos na maioria das operações registadas, o que dificulta e impede a compreensão dos movimentos”

220

- No âmbito da divulgação e monitorização das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas, o IGFSS oficializou as Instituições de Segurança Social inseridas no perímetro de consolidação para a necessidade de serem asseguradas "históricos" aquando dos movimentos contabilísticos que esclareçam efectivamente a natureza da operação, qualificando a informação residente no SIF. Do exame ao grau de cumprimento desta orientação, verifica-se que no exercício de 2010 se registaram melhorias muito significativas, contudo, reconhece-se que ainda subsistem registos que carecem de uma inclusão de descritivos nos mesmos.

O IGFSS já solicitou ao II a divulgação de um manual de procedimentos que permita ao utilizador inserir no SIF a inclusão de cópias de documentos de suporte aos registos contabilísticos. Também no sentido de uma melhor transparência da informação, o IGFSS irá solicitar ao II a inclusão de descritivos nos movimentos que têm origem nos processos automáticos.

"A inexistência dos Relatórios Analítico sobre a Conta da Segurança Social de 2010 e da dívida de contribuintes."

O "Relatório Analítico da Conta da Segurança Social de 2010 – Parte I" e o "Relatório da Dívida de Contribuintes" acompanham o ofício com referência DOC/DC – NCC 20038/2011, de 24/11/2010.

20 . Certidões bancárias.

"No que respeita ao IGFSS [...] continuam em falta as certidões bancárias de 2 contas relevadas no razão geral no valor de € 74.190,93 (...). (página 60, do Anteprojecto de Parecer)

Foram recebidas, via e-mail, de forma digitalizada, as duas certidões em falta referentes ao BPI e Montepio Geral - contas das ex-Delegações - (que se anexam) bem como, os respectivos extractos bancários de 2003/2004 para lançamento e regularização final das referidas contas. Mais se informa que as referidas contas já se encontram regularizadas com os lançamentos dos extractos.

Aguarda-se a recepção no IGFSS dos respectivos originais, sendo que de imediato serão remetidos ao Tribunal de Contas.

21. Declarações de remunerações relativas aos beneficiários das Caixas de Previdência.

"O valor das declarações de remunerações de 2010 relativas aos beneficiários das Caixas de Previdência continua a ser contabilizado manualmente no SIF, com recurso a informação disponibilizada por aquelas caixas, em virtude de as mesmas não se encontrarem integradas no Sistema de Gestão de Contribuintes e de Remunerações, o que inviabiliza a contabilização automática." (página 68, do Anteprojecto de Parecer).



VCE IGFSS.02.01
Revisão: 4
Data: 18.01.2010



SEGURANÇA SOCIAL

igfss

Instituto de Informática da
Segurança Social



De acordo com o Instituto de Informática “a concepção do SISS não tinha no seu âmbito disponibilizar ferramentas às caixas não integradas que visassem a recepção de declarações de remunerações e conseqüentemente a imputação dos débitos a GC para que, automaticamente, os movimentos fossem contabilizados. Esta automatização terá lugar à medida que a extinção/fusão destas instituições forem acontecendo e, como tal, inseridas no SISS”.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Directivo



José Augusto Antunes Gaspar
Presidente

V001IGFSS.02.01
Revisão: 4
Data: 18-01-2010



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

RECEBIDO
 Departamento de Auditoria VI
 Em 23.11.11
 P

CONSELHO DIRECTIVO

À Senhora Auditora-Chefe,
 para análise em sede de parecer
 LSS/2010.

23.11.2011

A Aud - Coord.

Helena Cruz Almeida

Ex.mo Sr.

Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, 61

1069-045

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
PCGE/2010 - DA VII	Of. 918877, DE 09.11.2011	GQA - 111/2011	

Assunto: **Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2010**

Nos termos do art. 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, vem o Instituto da Segurança Social, I.P, quanto ao anteprojecto de Parecer apresentado, dizer o seguinte:

1. Página 7, ponto 2, alínea c)

Nos termos do art.º 27.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, o Fiscal Único é nomeado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela. Para o efeito foram remetidos por este Instituto à Secretaria de Estado da Segurança Social os ofícios; n.º 2527 de 24/05/2005; 38758, de 16/06/2009; 131158, de 10/02/2010; e 50729, de 04/05/2011.

Em 27/06/2011, o GSESS respondeu, (ofício em anexo), informando que o processo está no Ministério das Finanças e da Administração Pública para indicação de uma sociedade ROC que esteja disponível.

2. Página 8 – ponto 6

A contabilização realizada encontra-se de acordo com "POC/SSS Explicado", Lisboa, Isabel Duarte, 2002, Editora Rei dos Livros, 296 pp a 301 pp.

3. Página 8 – ponto 10

A desvalorização do imóvel, avaliado em 2010, respeita ao Edifício Taguspark, o qual não pertence ao ISS, I.P nem é utilizado por este.

4. Página 10 – ponto 22

Onde é referido "os elementos de cada conta foram apurados com base em registos positivos e negativos (...) não sendo possível estabelecer correspondência entre estes, que, em princípio, relevam as dívidas de beneficiários e eventuais cobranças ou anulações.", importa esclarecer que a situação identificada foi alvo de regularização no decurso do exercício de 2011.

DGTIC 23 11'11 19660

5. Página 10 – ponto 23

No que se refere à situação da dívida da Sociedade Mecânica Setubalense, Lda, no montante de € 312,9 m, confirma-se que o processo de falência se encontra concluído. A situação encontra-se em análise pelo CDist Setúbal deste Instituto sendo expectável a sua regularização a curto prazo.

6. Página 16

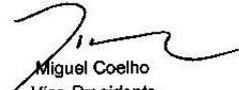
A respeito da situação das provisões das *prestações sociais a repor*, informa-se que a gestão da conta corrente de cada beneficiário é efectuada na aplicação SICC e não em SIF, sendo em SIF registado apenas o valor agregado por prestação social.

7. Página 58

Relativamente à Associação para o Desenvolvimento Comunitário (ADESCO), e de acordo com informação da Unidade Assuntos Jurídicos, Núcleo de Consultadoria e Contencioso do Centro Distrital do Porto deste Instituto, de 18/11/2011, a situação mantém-se inalterada, sendo que após realização em 16/07/2009 da audiência preliminar, nos termos e para os efeitos do art. 508º-A, nºs 1 e 2, CPC, aguarda-se pela prolação da respectiva sentença.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Directivo



Miguel Coelho
Vice-Presidente

CF/GQA

Pág. 2/2



MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Social

20 JUN 11 02561

Exmo. Senhor
Presidente do Conselho Directivo do
Instituto da Segurança Social, I.P.
Rua Rosa Araújo, n.º. 43
1250 - 194 LISBOA

Ent. 7537/SESS/2011
Proc. 31-09/1417

Assunto: Nomeação do Fiscal Único do Instituto da Segurança Social, IP.

V/Ref.º DGF - SCC-50729/2011 de 04.05.2011

Encarrega-me Sua Excelência o Secretário de Estado da Segurança Social de informar V. Ex.ª de que o processo está no Ministério das Finanças e da Administração Pública para indicação de uma Sociedade ROC que esteja disponível, para ser nomeada como Fiscal Único desse Instituto.

Todavia, caso esse Instituto esteja em condições de indicar, após consulta ao mercado, uma Sociedade ROC eventualmente interessada, em assumir essa competência, deverá comunicá-lo à tutela para que seja retomado pelo próximo Governo o processo de nomeação.

Com os melhores cumprimentos,

O CHEFE DO GABINETE

(Jorge Damas Rato)

CG/CS

50729/2011
20

27/06/11



RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 29/11/11
af

CONSELHO DIRECTIVO

À Senhora Auditora-Chefe,
para análise no âmbito do
Parecer CSS/2010
29.11.2011
A Aud. Coord.
Helena Cruz Fernandes

Ex.mo Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
PCGE/2010 - DA VII	Of. 918877, DE 09.11.2011	GQA - 111/2011	

Assunto: **Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2010**

Em aditamento ao n/ ofício n.º 113106, de 22.11.2011, refere-se ainda o seguinte:

1. Conclusão n.º 16:

Os processos automáticos de participação para prescrição decorrem sempre de orientação da Tutela. Por norma, em sequência dessas orientações, os critérios de execução do processo no SISS são acordados pelos Institutos envolvidos (ISS, I.P., IGFSS, I.P e II, I.P) em reunião agendada para o efeito. Este procedimento foi o seguido para o processo executado em 2010.

2. Conclusão n.º 17:

Confirma-se que os actos interruptivos não estão anotados em conta corrente. Tal desenvolvimento ainda não foi efectuado em GC, embora o mesmo tenha sido, oportunamente, identificado por este Instituto como melhoria aplicacional a desenvolver.

3. Conclusão n.º 20:

A contabilização apenas poderá ser confirmada pelo IGFSS, I.P. No entanto, sempre se dirá que em conta corrente encontram-se registadas essas contribuições e não os débitos que, por enquanto, só constam na aplicação GR (Gestão de Remunerações)

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Directivo

Miguel Coelho
Vice-Presidente

BGTC 29 11 11 19947

CF/GQA



SEGURANÇA SOCIAL

RECEBIDO

Departamento de Auditoria VII

Em 23/11/11

af

À senhores Auditores - Chefe, para
análise no âmbito do parecer
CSS/2010

A Aud. Coord.

Helene Cristóvão

Exmo. Senhor
Dr. José F. F. Tavares
M.I. Director-Geral
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência
PCGE/2010 - DA VII

Sua Comunicação de
2011.11.09

Nossa referência
CD 01285

Porto,
2011.11.18

ASSUNTO: **PARECER SOBRE A CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL DE 2010**

Causa Dr. José Tavares

Exmo. Senhor,

Após análise do ante-projecto do parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2010, e em resposta ao ofício de V. Exa. de 2011.11.09, o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP, salienta os seguintes aspectos:

1. Fiscal Único (pp. 15) - A nomeação do fiscal único do IGFCSS, IP foi remetida para aprovação da Tutela e do Ministro das Finanças;
2. Integração do IGFCSS e FEFSS no SIF (parágrafo 2 pp. 17) - Mantém-se a informação veiculada em 24.10.2011, constante da nota n.º 2, da página 17, do anteprojecto de parecer;
3. Valias realizadas (pp. 72) - Mantém-se a informação prestada em 20.05.2011 e que consta da nota n.º 2, da página 72. É intenção do IGFCSS dar cumprimento à recomendação a partir de 01.01.2012;
4. Contabilização de operações com forwards (pp. 72) - A situação descrita será alvo de correcção nos anexos às contas de 2011.

Com os melhores cumprimentos

Manuel Pedro Baganha

O Presidente do Conselho Directivo

Manuel Pedro Baganha

Manuel Pedro Baganha

DGTC 23 11 11 19687

Instituto de Gestão de Fundos

Av. Fernão de Magalhães, 1862 - 3º Dto. (Torre das Antas) - 4350-158 Porto - Portugal

Tel: (+351)225 082 400 Fax: (+351)225 082 401 - E-mail: igfcss@seg-social.pt - www.seg-social.pt



RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 28 / 11 / 2011
[Handwritten signature]

Instituto de Informática, I.P.

*A Senhora Auditora - chefe, para análise
no âmbito do Parecer CSS/2010.
28.11.2010
A Avd. Coord.
Helena Cruz Fernandes*

Exmª Senhora
Auditora – Coordenadora
Drª. Helena Cruz Fernandes
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
Ofício nº 16875			
PCGE/2010DA VII			

Assunto: Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2010

Em resposta ao solicitado, junto se remete a V. Exª. o documento em anexo, com os comentários do II, IP, ao Anteprojecto de Parecer sobre a conta da Segurança Social de 2010.

Com os melhores cumprimentos,

Ø Conselho Directivo
[Handwritten signature]

Manuel da Cruz Pires
(Presidente)

(Uso restrito)

BGTC 28 11'11 19875

Av. Prof. Dr. Cavaco Silva, 17, Ed. Ciência I - Taguspark
2740-120 PORTO SALVO
Tel. + 351 214 230 000 • Fax. + 351 214 230 001
E-mail: ii@seg-social.pt • www.seg-social.pt



Instituto de Informática, I.P.

Resposta ao Tribunal de Contas Anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2010

Versão 1.2

Os direitos de autor deste trabalho pertencem ao Instituto de Informática, I.P. (II, I.P.) e a informação nele contida encontra-se classificada em conformidade com a política de segurança da informação do II, I.P. (ver classificação atribuída no rodapé das páginas seguintes). Caso este documento não esteja classificado como "Público", não pode ser duplicado, destruído, arquivado, divulgado, ou transportado, na íntegra ou em parte, nem utilizado para outros fins que não aqueles para que foi fornecido, sem a autorização escrita prévia do II, I.P., em conformidade com o procedimento interno de manuseamento da informação do II, I.P., ou, se alguma parte do mesmo for fornecida por virtude de um contrato com terceiros, segundo autorização expressa de acordo com esse contrato. Todos os outros direitos e marcas são reconhecidos.

As cópias impressas não assinadas representam versões não controladas.



Resposta ao Tribunal de Contas	Versão: 1.2
Anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2010	Data: 18.11.2011

Controlo do Documento

Responsável:	Miguel Marques
---------------------	----------------

Histórico de Alterações

Data	Versão	Descrição	Autor
18.11.2011	1.0	Criação do documento com contributos da ACAR/DSASSR, ASG/DSAT e AFA/DAG	Miguel Marques
18.11.2011	1.1	Revisão pelo CD	Miguel Marques
21.11.2011	1.2	Revisão pelo CD	Miguel Marques

Resposta ao Tribunal de Contas	Versão: 1.2
Anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2010	Data: 18.11.2011

Índice

1. Introdução	4
2. Enquadramento	4
3. Conclusões – Ponto 2	4
4. Conclusões – Ponto 4	5
5. Conclusões – Ponto 10	5
6. Conclusões – Ponto 12	5
7. Conclusões – Ponto 13	6
8. Conclusões – Ponto 15	6
9. Conclusões – Ponto 16	7
10. Conclusões – Ponto 17	7
11. Conclusões – Ponto 20	7
12. Conclusões – Ponto 27	8
13. Limitações e Condicionantes	8
14. Execução Orçamental – Receita (página 25)	9
15. Activo – Imobilizado Corpóreo (página 46)	9
16. Dívida de Terceiros – Contribuintes (página 49)	10
17. Dívida de Terceiros – Contribuintes (página 53)	10
18. Dívida de Terceiros – Contribuintes (página 54)	11
19. Passivo (página 66)	11
20. Resultados Operacionais (página 68)	12

Resposta ao Tribunal de Contas	Versão: 1.2
Anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2010	Data: 18.11.2011

1. Introdução

O objectivo deste documento é situar a intervenção do II, IP e estruturar os seus comentários, em sede de contraditório, ao Anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2010, elaborado pelo Tribunal de Contas.

2. Enquadramento

O II, IP tem como principal missão, o desenvolvimento e a manutenção do Sistema de Informação da Segurança Social (SISS), do Sistema de Informação Financeira (SIF) e do Sistema Estatístico da Segurança Social (SESS).

Estes sistemas são implementados em respeito às várias solicitações dos Institutos com competências para os definirem e explorarem e em função do orçamento atribuído.

Para a concretização dos projectos e actividades do II,IP, foi acordado com os Institutos gestores de negócio um modelo de gestão que consiste, em termos gerais, na nomeação do interlocutor único com o II, IP em função das matérias a definir ou tratar, quer nas inerentes à concepção dos subsistemas, quer no respeitante à forma como os mesmos serão explorados.

Os pedidos dos Institutos chegam ao II, IP na forma de requisitos funcionais, onde se inclui a execução dos processos ordinários, ou de pedidos de execução de processos extraordinários como foi o caso da prescrição de movimentos a débito e a crédito.

Refira-se que a prescrição de dívida também ocorre em SEF, em processos rotineiros.

A intervenção do II, IP, nos processos é de executor, quer sejam ordinários ou extraordinários, por ordem da entidade competente para tomar a decisão.

A comunicação entre os Institutos é realizada no quadro do relacionamento acordado, não reconhecendo o II, IP qualquer outra solicitação que não seja remetida pelo interlocutor nomeado para cada subsistema e não lhe competindo questionar a autoridade desses interlocutores nas decisões que forem tomadas.

3. Conclusões – Ponto 2

Alínea c) *“Não se encontram nomeados os Fiscais Únicos do e do II”.*

Conforme comunicado anteriormente ao Tribunal de Contas, o II, IP efectuou várias diligências junto da anterior Tutela para a nomeação do Fiscal Único. Este assunto será novamente retomado após a publicação do novo enquadramento orgânico do Instituto.

Alíneas d) *“A informação contabilística das operações realizadas pelo IGFCSS e pelo FESS não se encontra ainda no SIF, nem concluídas as parametrizações necessárias com vista à produção automática dos mapas de execução orçamental por componentes e por subsistemas”.*

No que diz respeito à situação do IGFCSS, foram desenvolvidos os trabalhos conducentes à definição de um plano de acção com atribuição de responsabilidades e indicação de calendários para as actividades necessárias à superação de todas as dificuldades que se apresentam, neste momento, à utilização do SIF, por parte daquela instituição.

Resposta ao Tribunal de Contas	Versão: 1.2
Anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2010	Data: 18.11.2011

O relatório foi elaborado pelo II, IP e enviado para análise do IGFCSS e do IGFSS, em meados do mês de Dezembro de 2010, mostrando-se este Instituto totalmente disponível para dar arranque aos trabalhos assim que fosse considerado oportuno e enquadrável no conjunto das actividades do IGFCSS.

Algumas das alterações a mapas, solicitadas pelo IGFSS, foram implementadas, como por exemplo a imputação das despesas de administração durante o 1º Trimestre do ano de 2011. O IGFSS, posteriormente, solicitou a distribuição por económicas, pedido que se encontra em análise. O IGFSS identificou, nalguns mapas, um pequeno número de não conformidades., estas estão a ser analisadas em conjunto pelo II, IP e pela SAP, com objectivo de ser encontrada uma solução.

4. Conclusões – Ponto 4

“A contabilização por classificação económica de cerca de 47,5% das receitas provenientes de contribuições e quotizações ainda foi realizada com recurso a uma tabela de imputação.”

Em 2010 foram executadas normalmente as extracções para compensação do subsistema de GC que têm como objectivo a retirada dos movimentos de clarificação em sede de SIF, tendo sido feitas as contabilizações que se podem evidenciar.

Para a conta de 2011 está definida uma tarefa específica para recuperar os movimentos associados a compensação, o que representará uma melhoria significativa do rácio apresentado.

5. Conclusões – Ponto 10

“...O mapa do activo bruto produzido pela aplicação informática não reflecte correctamente o valor dos aumentos e das transferências e abates...”

O IGFSS identificou a necessidade de alterações ao mapa do activo bruto. Esse pedido encontra-se em fase de esclarecimentos para uma correcta definição dos requisitos.

6. Conclusões – Ponto 12

“Desde o início do funcionamento do Fundo de Garantia Salarial, em 2001, as dívidas de clientes continuam subavaliadas no valor correspondente às retenções de IRS realizadas até 2006, dado que só a partir de 2009 estas retenções de imposto passaram a ser entregues à DGCI e, consequentemente, a ser objecto de relevação contabilística. A subavaliação é ainda extensível ao valor correspondente às retenções de quotizações para a segurança social realizadas nas prestações atribuídas aos beneficiários.”

Em termos do subsistema FGS inserido no Sistema de Informação da Segurança Social os requisitos para a implementação do preenchimento do Modelo 10 foram obtidos em finais de 2008. Foram implementados e a sua primeira execução agendada para 2010 a pedido da entidade competente, o IGFSS.

Resposta ao Tribunal de Contas	Versão: 1.2
Anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2010	Data: 18.11.2011

7. Conclusões – Ponto 13

“As dívidas de contribuintes são as mais relevantes e ascendem, em 2010, a cerca de €5.451 M. O valor reconhecido como dívidas de cobrança duvidosa é de €5.051 M, encontrando-se provisionada a quantia de € 4.507 M (89,2%). Em 2010 foram consideradas prescritas dívidas de contribuintes no montante de € 1.435 M. Solicitados ao IGFSS os ficheiros contendo a discriminação, por processo e contribuinte, das dívidas prescritas, foram os mesmos remetidos, constatando-se que o somatório dos montantes parcelares deles constantes (€ 1.563 M) não correspondia ao montante contabilizado com base na extracção inicial de dados feita pelo II [€ 1.435 M). O IGFSS e o II alegam que a divergência de valores se deve ao momento em que foram extraídos os dados, os primeiros destinados aos trabalhos de encerramento da conta e os segundos após solicitação do Tribunal de Contas. Sublinha-se que em 2008 o Tribunal formulou uma recomendação no sentido da salvaguarda da informação que serve de base aos registos contabilísticos, designadamente para efeitos de registo de dívida prescrita e de constituição de provisões para cobrança duvidosa, recomendação não totalmente acolhida no ano de 2010. Ora, se tal procedimento tivesse sido seguido, não haveria fundamento para que os ficheiros remetidos ao Tribunal de Contas contivessem informação diferente da relevada na extracção de dados para o efeito de encerramento da conta.”

O II, IP, de acordo com a recomendação do Tribunal do Contas e solicitação do IGFSS, salvaguardou a informação dos mapas enviados para encerramento de contas de 2010.

Não obstante esta salvaguarda, não se tornou exequível responder na Integra ao solicitado posteriormente pelo TC. Porquanto, seria necessário repor a imagem dos dados que estiveram na base do apuramento, com forte impacto em tempos de reposição e também pelo facto da solicitação posterior exigir um detalhe que não havia sido contemplado nos requisitos que serviram de base à salvaguarda dos dados, o que impossibilitou a reutilização dessa imagem salvaguardada.

Explicado este constrangimento, o II, IP promoveu, entretanto, à alteração da abordagem de salvaguarda da informação, tendo sido aprovado pela Direcção deste Instituto uma nova estratégia para operacionalização da extracção dos vários mapas, com guarda de dados a nível elementar, que possibilitará um apuramento em momento posterior (até ao limite da data de salvaguarda) coerente com a informação transmitida nos mapas resumo e permitirá responder ao detalhe que vier a ser solicitado.

8. Conclusões – Ponto 15

“No que respeita prescrições manuais, as mesmas são reconhecidas por despacho do Coordenador da Secção de Processo Executivo do IGFSS e o seu registo é introduzido manualmente no SEF sem qualquer menção do despacho a que se refere. O registo é efectuado pelos colaboradores da Secção, não se tendo verificado, em sede de trabalho de campo, qualquer mecanismo de validação ou controlo deste tipo de registo pelo autor do despacho.”

Não foi definido, e por isso, não existe para o Sistema de Execuções Fiscais qualquer requisito no sentido de permitir registo do despacho do Coordenador da Secção de Processo Executivo ou implementação de verificação do mesmo.

Resposta ao Tribunal de Contas	Versão: 1.2
Anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2010	Data: 18.11.2011

9. Conclusões – Ponto 16

“As prescrições automáticas vêm ocorrendo desde 2007. No entanto, não existem decisões autorizadoras de tais procedimentos, nem deliberações tomadas em reunião dos órgãos de direcção dos institutos envolvidos, não permitindo o procedimento seguido aferir da competência dos órgãos e das entidades alegadamente envolvidas para a autorização do procedimento de participação para prescrição que veio a ser adoptado, nem da autorização para a contabilização do valor resultante deste procedimento, após validação do mesmo.”

Conforme indicado no enquadramento, quando se situa a sua intervenção, o II, IP é o executor de processos cujos requisitos são aprovados pelos intervenientes dos Institutos envolvidos. **Não cabe assim, ao II, IP tomar decisões para autorização de processos, mas executá-los, ou pelas rotinas ordinárias acordadas, ou por processos extraordinários solicitados pelas entidades competentes.**

10. Conclusões – Ponto 17

“Realça-se ainda que a informação constante do sistema GC e participada a SEF – aplicação que, de forma automática reconhece a prescrição de dívidas – não é uma informação integral que permita, com total fiabilidade, tal reconhecimento, porquanto não incorpora menção aos factos suspensivos ou interruptivos da prescrição ocorridos até à participação da dívida a SEF. Diferentemente, na prescrição manual, esta informação é solicitada, para o efeito, caso a caso, ao ISS, sendo o prazo de prescrição contado manualmente de acordo com toda a informação relevante. Existe, pois, um risco assinalável de serem reconhecidas como prescritas dívidas cujo prazo prescricional não decorreu integralmente.”

Sem prejuízo de se reconhecer uma necessidade de alteração aplicacional ainda não identificada, é certo que, à data deste parecer, não existem pedidos de alteração à aplicação de GC no sentido de registo de uma suspensão ou interrupção do prazo para prescrição.

Assim, GC garante toda a fiabilidade dos dados, com base nos requisitos definidos pelas entidades competentes que estiveram na base da construção do subsistema GC e da respectiva manutenção evolutivas.

11. Conclusões – Ponto 20

“Não há garantia de que as contribuições recebidas da empresa Doca-pesca entre 2002 e 2007 se encontrem registadas a débito de conta corrente, nem de que tenham sido registados os respectivos proveitos, subavaliando desta forma quer a dívida de contribuintes quer os resultados transitados.”

Esta é uma questão de relacionamento entre a Segurança Social e a Doca-Pesca a que o II, IP é alheio.

Refira-se, que não existe qualquer requisito funcional pendente neste Instituto que vise alguma implementação a efectuar no SISS sobre esta matéria.

Resposta ao Tribunal de Contas	Versão: 1.2
Anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2010	Data: 18.11.2011

12. Conclusões – Ponto 27

“Não estão a ser imputados aos proveitos do exercício os proveitos diferidos (juros vincendos) decorrentes de acordos de regularização de dívida cobrados no exercício, em virtude de um erro de parametrização da aplicação informática, o qual tem impacto ao nível do resultado líquido, por não reconhecimento de proveitos.”

O IGFSS solicitou alterações às parametrizações associadas a códigos de movimento do Interface de GC, no que toca a acordos. Essas alterações estão, neste momento, em fase de testes, a realizar pela equipa técnica do II, IP.

13. Limitações e Condicionantes

“Ao Nível do SIF...”

- O II, IP informa que, em coordenação com o IGFSS, disponibilizou à entidade CPPCPRM todas as condições para que esta possa operar com o Sistema de Informação Financeira da Segurança Social.

No que diz respeito à situação do IGFSS, foram desenvolvidos os trabalhos conducentes à definição de um plano de acção com atribuição de responsabilidades e indicação de calendários para as actividades necessárias à superação de todas as dificuldades que se apresentam neste momento à utilização do SIF, por parte daquela instituição.

O plano foi elaborado pelo II e enviado para análise do IGFSS e do IGFSS, em meados do mês de Dezembro de 2010, mostrando-se o II, IP totalmente disponível para dar arranque aos trabalhos assim que fosse considerado oportuno e enquadrável no conjunto das actividades do IGFSS.

- No que toca aos movimentos que têm origem em processos automáticos terão as entidades que definiram esses movimentos, solicitar ao II a inclusão de um descritivo nos mesmos. No que toca a operações manuais o campo descritivo deverá ser preenchido sempre que solicitado.
- O elevado volume de registos resulta das definições contabilísticas e regras de agregação estabelecidas para lançamento dos registos oriundos do Sistema de gestão de contribuições. O II tem aconselhado que para contornar esta dificuldade devem ser utilizados para observação períodos temporais relativamente curtos.
- Os mapas legais exigidos, nomeadamente os da LBSS e LEO, estão todos implementados, tendo sido feita a parametrização dos mesmos para o ano de 2009 pelo II, e tendo sido utilizado este trabalho para formar o IGFSS na parametrização que é necessário fazer anualmente. O II, IP está disponível para qualquer alteração à construção deste mapa, e para apoiar o IGFSS nas dificuldades que, eventualmente, encontrem na parametrização anual.

Efectivamente, foi feita uma solicitação de alteração no que diz respeito à distribuição das despesas de administração, essa modificação foi implementada durante o 1º trimestre de 2011, tendo sido, entretanto, solicitado pelo IGFSS, adicionalmente, uma distribuição por económicas. Existe, ainda,

Resposta ao Tribunal de Contas	Versão: 1.2
Anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2010	Data: 18.11.2011

nalguns mapas um pequeno número de não conformidades identificadas pelo IGFSS. Estas, estão a ser analisadas pelo II, IP e pela SAP, com vista a encontrar uma solução.

"Ao nível da disponibilização da informação salienta-se:

A dificuldade na obtenção dos ficheiros que suportam a prescrição de dívidas e de constituição de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes, que devido à sua entrega tardia, e nem sempre nas melhores condições, impediu a realização de um trabalho mais aprofundado."

O II, IP promoveu recentemente à alteração da estratégia de salvaguarda da informação enviada nos mapas para o encerramento de contas tendo sido aprovado pela Direcção do Instituto uma nova estratégia para operacionalização da extracção dos vários mapas que possibilitará um apuramento em momento posterior (até ao limite da data de salvaguarda) coerente com a informação transmitida nos mapas resumo.

14. Execução Orçamental – Receita (página 25)

"O Tribunal tem vindo a recomendar, em Pareceres anteriores, que a contabilização por meios automáticos garanta a afectação das receitas de acordo com a sua origem e não em função de uma tabela de imputação. Em sede de acompanhamento das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2008, a Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social informou que "Apesar dos progressos ocorridos no ano de 2010, ainda não se encontra concluída a totalidade das operações que permita dar acolhimento pleno a esta recomendação". Não obstante a melhoria verificada em 2010, com a redução do montante registado em clarificação, não pode deixar de se colocar uma reserva aos valores constantes do quadro anterior, uma vez que para quase metade dos valores cobrados o valor registado nas respectivas classificações económicas pode não ser real."

Em 2010, o II, IP desenvolveu um grande esforço que permitiu que tivessem sido executadas normalmente as extracções para compensação do subsistema de GC que têm como objectivo a retirada dos movimentos de clarificação em sede de SIF, tendo sido lançadas essas extracções em SIF no ano de 2010, e feitas as respectivas contabilizações que se podem evidenciar.

Para a conta de 2011, no sentido de se otimizar ainda mais todo o processo de execução orçamental, está definida uma tarefa específica para recuperar os movimentos associados a compensação, o que representará uma melhoria significativa do rácio apresentado.

15. Activo – Imobilizado Corpóreo (página 46)

"Em suma, em 2010 registam-se progressos, embora ainda permaneçam situações que necessitam de ser concluídas e melhoradas, em especial no II e no ISS."

Os trabalhos para a etiquetagem dos equipamentos adquiridos anteriormente a 2007 ainda estão condicionados pelos constrangimentos já conhecidos pelo Tribunal de Contas. Todavia, é intenção do II, IP prosseguir com esse trabalho.

Resposta ao Tribunal de Contas	Versão: 1.2
Anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2010	Data: 18.11.2011

O plano de auditorias previsto para o exercício de 2011 prevê a realização de auditorias ao imobilizado sediado no Instituto.

16. Dívida de Terceiros – Contribuintes (página 49)

“Com o objectivo de verificar uma amostra de processos cuja dívida foi considerada prescrita, foram solicitados ao IGFSS os ficheiros que serviram de base aqueles registos que totalizam € 1.435.181.818,45. Os ficheiros disponibilizados totalizam o montante de € 1.562.848.640,32. Apenas o valor do ficheiro que serviu de suporte ao valor contabilizado na conta 692- Dívidas incobráveis, relativo a processos que estavam em execução fiscal, tem correspondência com aquele valor (€ 48.086.135,48). Sobre a divergência entre o valor contabilizado na conta 59- Resultados transitados (€ 1.386.377.580,32) e os restantes ficheiros (€ 1.514.044.402,19) foi questionado o IGFSS que informou que “No dia 2011/01/17 foram recebidos no IGFSS os “Mapas para encerramento de contas”, dos quais não constavam as listagens nominativas com identificação dos contribuintes com valores prescritos. Estas últimas foram enviadas ao IGFSS, IP em Maio de 2011, dívidas em três anos, 2010, 2009 e 2008 (contendo esta última dados de 2008 e anteriores). Consequente do hiato entre as duas extracções, as listagens em 2011.05.02 e os Mapas entregues em Janeiro, os valores nas listagens nominativas não se compatibilizam integralmente com os Mapas enviados anteriormente. Em resultado, solicitou-se uma explicação adicional a qual foi recebida juntamente com dois ficheiros de anulações que ajudam a explicar a diferença”. Sobre a ausência das listagens nominativas, sublinha-se que o documento que contém os critérios para a produção dos mapas de encerramento de contas disponibilizado pelo II refere “Os mapas a produzir devem permitir suportar os dados existentes em sede de SIF para qualquer auditoria que seja efectuada às contas da Segurança Social. Neste sentido, todos os mapas devem prever que a informação base seja guardada sigilosamente em suporte físico adequado permitindo uma resposta a qualquer auditor”.

Resposta dada em “Conclusão - Ponto 13”

17. Dívida de Terceiros – Contribuintes (página 53)

“As prescrições automáticas vêm ocorrendo desde 2007. No entanto, apesar de solicitados quer ao IGFSS quer ao II os documentos que autorizaram os procedimentos de participações massivas de dívidas registadas em GC para SEF com o fim de ser reconhecida, nesta última aplicação, a sua prescrição, tais documentos nunca foram remetidos. Com efeito, nem mesmo o documento que contém as regras para o procedimento de participação automática de GC para SEF. Ora, tendo-se verificado, como vem alegado, a intervenção da tutela e de dois institutos públicos, e tendo o procedimento em causa impacto directo e relevante quer na situação contributiva dos contribuintes com dívidas prescritas, quer nos valores de dívidas de terceiros expressos na conta consolidada da Segurança Social, tal intervenção parece não se ter consubstanciado em quaisquer decisões escritas, com identificação nominal e funcional do(s) do seu(s) autor(es), em desrespeito do disposto no artigo 23º do Decreto-Lei nº 135/99, de 22 de Abril, nem sequer em deliberações tomadas em reunião dos órgãos de direcção dos institutos públicos envolvidos, as quais devem ser registadas em acta e só adquiririam eficácia depois da

Resposta ao Tribunal de Contas	Versão: 1.2
Anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2010	Data: 18.11.2011

respectiva aprovação, como decorre do disposto nos nºs 1 e 4 do artigo 27º do CPA. Regista-se ainda que o procedimento seguido não permite aferir da competência dos órgãos das entidades alegadamente envolvidas para a autorização do procedimento de participação para prescrição que veio a ser adoptado nos anos referidos e, designadamente, em 2010, nem da autorização para a contabilização do valor resultante deste procedimento, após validação do mesmo.”

Conforme indicado no enquadramento, o II, IP é um executor de processos cujos requisitos são aprovados pelos intervenientes dos Institutos envolvidos nos processos. Não cabe assim ao II, IP tomar decisões para autorização deste tipo de processos.

18. Dívida de Terceiros – Contribuintes (página 54)

“Para além das questões supra enunciadas referentes à competência para a autorização de um procedimento automático desta natureza e com esta finalidade, realça-se que a informação constante do sistema GC e participada a SEF – aplicação que, de forma automática reconhece a prescrição de dívidas – não é uma informação integral que permita, com total fiabilidade, tal reconhecimento. Com efeito, a declaração da prescrição em SEF tem por base a informação transmitida por GC sobre a data de início da contagem de prazo para prescrição, a que se adiciona o prazo legal de 60 meses. Contudo, a informação transmitida por GC pode não se revelar verdadeira, porquanto não incorpora menção aos factos suspensivos ou interruptivos da prescrição ocorridos até à participação da dívida a SEF, nem às respectivas consequências na contagem dos prazos prescricionais, como atrás se demonstrou a propósito de um dos processos executivos analisados. Constitui, pois, um risco assinalável deste tipo de procedimento que sejam automaticamente reconhecidas como prescritas dívidas cujo prazo prescricional não decorreu integralmente, ou porque, tendo-se interrompido em determinada data, voltou a contar-se desde o início, ou porque a sua contagem esteve suspensa durante um determinado período, com a inerente perda de receita para a segurança social, risco esse que se traduz em fragilidade e falta de fidedignidade da informação financeira extraída pelo II e integrada na conta consolidada da segurança social. Diferentemente, como atrás ficou referido, na prescrição manual, esta informação é solicitada, para o efeito, caso a caso, ao ISS, sendo o prazo de prescrição contado manualmente de acordo com toda a informação relevante.”

Resposta em “Conclusões – Ponto 17”

19. Passivo (página 66)

“O valor das declarações de remunerações de 2010 relativas aos beneficiários das Caixas de Previdência continua a ser contabilizado manualmente no SIF, com recurso a informação disponibilizada por aquelas Caixas, em virtude de as mesmas ainda não se encontrarem integradas no Sistema de Gestão de Contribuintes e de Remunerações, o que inviabiliza a contabilização automática. Em 2010, o valor ascendeu a € 274,3 M.”

A concepção do SISS não tinha no seu âmbito disponibilizar ferramentas às caixas não integradas que visassem a recepção de declarações de remunerações e consequentemente a imputação dos débitos a GC para que, automaticamente, os movimentos fossem contabilizados.

Esta automatização terá lugar a medida que a extinção/fusão destas instituições forem acontecendo e,

Resposta ao Tribunal de Contas	Versão: 1.2
Anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2010	Data: 18.11.2011

como tal, inseridas no SISS.

A propósito informa-se que das oito caixas de previdência criadas ao abrigo da Lei 1884, de 16/03/1935, ou ao abrigo da Lei 2115, de 18/06/1952, o ponto de situação referente à respectiva integração é o seguinte:

- Caixa de previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio-Marconi e Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários - foram ambas extintas, aguardando-se a publicação de diploma legal que regule os termos da extinção.
- Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas de Gás e Electricidade; Caixa de Previdência dos Trabalhadores da Empresa Portuguesa das Águas Livras, SA; Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas; Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto e "Cimentos" – Federação das Caixas de Previdência – o grupo de trabalho com vista preparar e elaborar os instrumentos normativos necessários às suas extinções para 31/12/2011 foi nomeado, através do Despacho nº 9/2011, do Sr. Ministro da Solidariedade e da Segurança Social.

20. Resultados Operacionais (página 68)

"O valor das declarações de remunerações de 2010 relativas aos beneficiários das Caixas de Previdência continua a ser contabilizado manualmente no SIF, com recurso a informação disponibilizada por aquelas Caixas, em virtude de as mesmas ainda não se encontrarem integradas no Sistema de Gestão de Contribuintes e de Remunerações, o que inviabiliza a contabilização automática. Em 2010, o valor ascendeu a € 274,3 M."

Resposta inserida no referido no ponto "Passivo (página 66)



INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL NOS AÇORES, IPRA

RECEBIDO

Departamento de Auditoria VII

Em 28/11/11

À Senhora Auditora-chefe, para
análise no âmbito do Parecer
CSS/2010.

28.11.2011

A Aud-Coord.

Helena Antunes

Sua referência

N.º Data Proc.

Exmo/a Senhor/a
Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Nossa referência

N.º Data Proc.
CGFSS- 22-11-2011 CGF-18.3.1./2011/5
Sai/2011/1819

Assunto: Parecer sobre a conta da Segurança Social de 2010

No âmbito do v/ ofício 16873 de 9 de Novembro, junto do qual nos foi remetido o anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2010, vimos por este meio, nos termos do artigo 13º da Lei nº98/97, de 26 de Agosto, com redacção introduzida pela Lei nº46/2008, de 29 de Agosto, efetuar o seguinte esclarecimento acerca da conclusão nº 21 do referido parecer:

O saldo da conta 21812 – “Cobranças em atraso – Contribuintes de cobrança duvidosa” encontra-se em 31/12/2010 totalmente provisionado (documento 71/03 de 2009), pelo que, o ativo líquido do balanço da R.A.A., bem como os fundos próprios e o resultado transitado se encontram corretamente avaliados.

Com os melhores cumprimentos


Patrícia Soares

Presidente do Conselho Diretivo

SS



NTC 28-11-11-19840
Contribuinte n.º 309 886 175
Telefone n.º : 295402290
Telefax n.º : 295214335
Email: açores-igfssa@seg-social.pt

Rua dos Italianos, 10
9700-099 Angra do Heroísmo
APARTADO: 338



SEGURANÇA SOCIAL



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
SECRETARIA REGIONAL DOS ASSUNTOS SOCIAIS
CENTRO DE SEGURANÇA SOCIAL DA MADEIRA

CSSMadeira. S. 224454/1/2011. 2011-11-18

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 22/11/11
CP

*A Senhora Auditora - chefe, para
os devidos efeitos em sede
de parecer CSS/2010.*

23.11.2011

*A Auditora - Condensadora,
Hélene Antunes*

Exmo. Senhor
Director - Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua Referência

Sua Comunicação de

Nossa Referência

Data:

Assunto: Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2010

Em resposta ao vosso ofício n.º 16872, de 09/11/2011, informa-se que o Centro de Segurança Social da Madeira, na presente data, nada tem a alegar relativamente ao vosso anteprojecto de parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2010.

Com os melhores cumprimentos.

A Presidente do Conselho Directivo

(Maria Bernardete Olival Pita Vieira)

Mod 4.v02

FB/TA

DCGC 21 11 11 19526

Rua Elias Garcia, n.º 14 - 9054 - 503 Funchal E-mail: CSSMadeira@seg-social.pt ☎ 291 205 100 Linha Azul 808 200 021 Fax: 291 205 132

af

ACSS - 18709 - *11/NOV/24

Sua referência: DA VII

Exmo. Senhor
Dr. José Tavares
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

*À senhora Auditora-Chefe, para análise
no âmbito do Parecer CSS/2010.*

Nossa referência: 172-2011-UAGRA

*28.11.2011
Apelo Christmann
(Aud-Coord)*

C/C Chefe de Gabinete do Senhor Secretário de Estado da Saúde

ASSUNTO: Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2010

No seguimento do V. Ofício n.º 016878, de 9 de Novembro de 2011, sobre o assunto em epígrafe, e de acordo com o solicitado, cumpre-nos informar que esta Administração Central mantém o entendimento já expresso junto desse Tribunal de que, dado o prazo decorrido, as alegadas dívidas à Segurança Social já terão prescrito.

Importa ainda referir que, tal como este instituto tem vindo a dar a conhecer designadamente ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, que as alegadas dívidas do Ministério da Saúde à Segurança Social nunca foram reconhecidas nas sucessivas Contas do Serviço Nacional de Saúde.

Por forma a acolher as recomendações desse douto Tribunal e tendo em vista a resolução final da questão, a ACSS irá submeter à actual Tutela, uma proposta de pedido de quitação das alegadas dívidas nos mesmos termos em que foi feito, em 2007, o pedido de quitação pelo Ministro da Saúde ao Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social em relação à alegada dívida no montante de €406.086,33 conforme documento que se junta em anexo.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo

(João Carvalho das Neves)

DGTC 25 11 11 19812



Administração Central do Sistema de Saúde, IP

www.acss.min-saude.pt | E-Mail: geral@acss.min-saude.pt

Sede: Av. João Crisóstomo, nº11 | 1900-177 Lisboa | Tel.: 217 925 900 | Fax: 217 825 848

Porto: Rua de Brañer, nº 121 | 4050 Porto | Tel.: 223 401 300 | Fax: 223 401 333

Ofício N.º 4347
Data: 11-05-2007

Ministro da Saúde

Sua Excelência
O Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social
Dr. José António Fonseca Vieira da Silva

Lisboa, 10 de Maio de 2007

Caro colega

O Tribunal de Contas, no Relatório n.º 16/07 – 2.ª S, referente ao Processo de Auditoria n.º 27/05-Audit. orientado para os devedores não contribuintes à Segurança Social, recomenda aos Ministros do Trabalho e da Solidariedade Social e da Saúde a adopção de medidas que visem, nomeadamente, resolver a questão dos adiantamentos concedidos, no período de 1980 a 1982, como indemnização pela Segurança Social a diversas Misericórdias, no montante de € 406.086,33, pelos prejuízos causados pela transferência para o Estado, nos anos de 1974/1975, dos hospitais que lhe pertenciam.

Atendendo ao período de tempo decorrido, o montante em causa e que, o referido Relatório não é conclusivo quanto ao devedor, proponho a V. Exa., se digne dar por quitada a eventual dívida existente.

Com os melhores cumprimentos *e o agradecido*

António Correia de Campos
António Correia de Campos
Ministro da Saúde



Tribunal de Contas

|||
**15. Consolidação das Contas
(Estado e Segurança Social)**
|||

- c) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 30480/2011 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.



Tribunal de Contas

Índices



Tribunal de Contas

ÍNDICE

Anexos –	449
Anexo I –	451
Anexo II –	457
2 – O OE	461
▪ Direcção-Geral do Orçamento	463
3 – A Execução Orçamental	465
▪ Instituto da Construção e do Mobiliário (ponto 3.2)	469
▪ ICP – Autoridade Nacional de Comunicações (ponto 3.2)	473
▪ Autoridade da Concorrência (ponto 3.2)	477
▪ INFARMED – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde (ponto 3.2)	478
▪ Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ponto 3.2)	481
▪ Instituto Nacional de Aviação Civil (ponto 3.2)	484
▪ Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ponto 3.2)	489
▪ Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (ponto 3.2)	492
▪ Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (ponto 3.2)	494
▪ Direcção-Geral dos Impostos (ponto 3.2)	495
▪ Direcção-Geral do Orçamento (ponto 3.2)	516
▪ Direcção-Geral do Orçamento (pontos 3.3 e 3.4).....	a)
▪ Direcção-Geral do Orçamento (ponto 3.5).....	519
4 – A Dívida Pública	521
▪ Direcção-Geral do Orçamento (ponto 4.1.1).....	523
▪ Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (ponto 4.1.1).....	529
▪ Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (ponto 4.1.2).....	533
▪ Companhia de Seguros de Crédito (ponto 4.1.2).....	534
▪ Gabinete do Ministro da Saúde (ponto 4.2).....	535
5 – Fluxos financeiros com a União Europeia	537
▪ Direcção-Geral do Orçamento	539
▪ Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público	542
▪ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	543
▪ Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu	544
▪ Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional	545

6 – Fluxos Financeiros entre o OE e o SPE	547
▪ Direcção-Geral do Orçamento	a)
▪ Direcção-Geral do Tesouro e Finanças	550
7 – Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais	551
▪ Representante da República para a Região Autónoma da Madeira	553
▪ Secretaria de Regional do Plano e Finanças (Madeira)	555
▪ Direcção-Geral das Autarquias Locais	557
▪ Turismo de Portugal	558
▪ Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	559
8 – Benefícios fiscais; Subsídios e outras formas de apoio	561
▪ Direcção-Geral do Orçamento (pontos 8.1 e 8.2)	563
▪ Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (ponto 8.1)	564
▪ Direcção-Geral dos Impostos (ponto 8.1)	569
9 – Património do Estado	575
▪ Gabinete da Secretária de Estado do Tesouro e Finanças	577
▪ Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (ponto 9.1)	579
▪ Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (ponto 9.1)	583
▪ Laboratório Nacional de Engenharia Civil (ponto 9.1)	585
▪ Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (ponto 9.1)	586
▪ Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (ponto 9.1)	587
▪ Instituto Politécnico do Porto (ponto 9.1)	589
▪ Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública (ponto 9.1)	591
▪ Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (ponto 9.2)	593
▪ Instituto Camões (ponto 9.2)	596
▪ Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ponto 9.2)	598
▪ Autoridade Nacional de Protecção Civil (ponto 9.2)	601
▪ Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional (ponto 9.2)	603



Tribunal de Contas

▪ Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ponto 9.2)	607
10 – Operações de Tesouraria	609
▪ Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público	611
▪ Guarda Nacional Republicana	613
▪ Direcção-Geral da Saúde	615
11 – Auditorias	617
▪ Direcção-Geral dos Impostos	b)
12 a 14 – Segurança Social	621
▪ Gabinete do Ministro da Solidariedade e da Segurança Social	623
▪ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	624
▪ Instituto da Segurança Social	636
▪ Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social	640
▪ Instituto de Informática	641
▪ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social nos Açores	654
▪ Centro de Segurança Social da Madeira	655
▪ Administração Central do Sistema de Saúde	656
15 – Consolidação das Contas (Estado e Segurança Social)	659
▪ Direcção-Geral do Orçamento	c)

- Ver resposta ao contraditório constante do ponto 2 - ofício n.º 29637/2011 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
- Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 309 da entidade no qual apresenta alegações ao ponto 11 B. do Parecer.
- Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 30480 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.