



**Tribunal de Contas**

**Parecer sobre  
a Conta Geral do Estado  
de 2011**









**CAPA:** Medalha do Tribunal de Contas com a divisa "Contas certas por direito certo"

*PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO*  
*Ano Económico de 2011*





## SUMÁRIO

1. O Tribunal de Contas emite o Parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, de 2011 dentro do prazo fixado na lei. O Tribunal de Contas está disponível para antecipar a data de emissão do seu parecer na mesma medida em que for antecipada a data de apresentação da conta pelo Governo.
2. A análise das contas – administração central, na ótica da contabilidade pública, e segurança social, na ótica da contabilidade pública e da contabilidade patrimonial – tem por base trabalhos preparatórios realizados, ao longo do ano, junto das entidades executoras, designadamente no Ministério das Finanças e no Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, e auditorias (financeiras e orientadas) realizadas a áreas específicas da gestão e execução orçamentais.

### **Conta Geral do Estado – Administração Central**

3. O OE inicial, aprovado pela Assembleia da República, foi alterado ao longo do ano, tendo a receita global passado de € 210.374 M para € 229.653 M e a despesa global de € 209.657 M para € 227.733 M.
4. O rigor, a integralidade e a transparência da CGE continuam afetados dado o desrespeito de princípios orçamentais (anualidade, universalidade, especificação, etc.), o incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e das despesas, e as deficiências detetadas nos procedimentos aplicados. Por isso, não foi possível confirmar os valores globais da receita e da despesa constantes na CGE de 2011.

## SUMMARY

1. The Tribunal de Contas hereby issues its Opinion on the General State Account and the Social Security Account for the year 2011 within the deadline set by law. The Tribunal de Contas is available to shorten the deadline for issuing its Opinion to the same extent that the deadline for the presentation of the Account by the Government is reduced.
2. The examination of the accounts – central government, presented on a cash basis, and social security, presented both on cash and accrual basis – is based upon preparatory work carried out throughout the year, in the implementing entities, namely 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.

### **General State Account – Central Government**

3. The initial State Budget, approved by Parliament, was amended throughout the year, with the total revenue changing from € 210,374 M to € 229,653 M and the total expenditure changing from € 209,657 M to € 227,733 M.
4. The accuracy, completeness and transparency of the General State Account are still affected by non-compliance with budgetary legal principles (annuality, universality, specification, etc.) and with legal provisions governing the execution and accounting of revenue and expenditure as well as by shortcomings detected in the implemented procedures. Therefore, it was not possible to confirm the overall revenue and expenditure amounts in the 2011 General State Account.

5. A receita contabilizada da administração central depois de consolidada (€ 51.045 M) aumentou € 3.607 M (7,6%) devido, sobretudo, à duplicação das principais receitas extraordinárias para € 5.265 M (€ 2.613 M em 2010), obtidas com € 3.884 M de transferências de fundos de pensões (€ 1.882 M em 2010), € 600 M de privatizações (€ 731 M em 2010) e € 781 M de sobretaxa em IRS.
  6. A CGE não releva a receita proveniente do combate à fraude e à evasão fiscais e, não obstante a norma de consolidação orçamental que o determina, o relatório do Governo sobre a matéria continua sem discriminar as coletas recuperadas por imposto e sem avaliar a adequação dos instrumentos jurídicos utilizados nesse combate. A AT cobrou menos de 10% do valor das liquidações resultantes de inspeções aos grandes contribuintes, menos de 1% da cobrança voluntária proveniente desses contribuintes.
  7. A despesa fiscal relevada na CGE (€ 1.082 M) enferma de deficiências de apuramento e de erros de contabilização estando manifestamente subavaliada não obstante o Estatuto dos Benefícios Fiscais impor a quantificação de todas as exceções ao regime de tributação-regra.
  8. A despesa contabilizada pelos serviços integrados ascendeu a € 55.450 M (mais € 2.041 M, 3,8%, que em 2010) e a dos serviços e fundos autónomos a € 24.851 M (menos € 427 M, 1,7%, que em 2010). A despesa consolidada da administração central (SI e SFA) foi de € 64.387 M (mais € 2.746 M, 4,5%, que em 2010).
  9. Para o aumento da despesa dos serviços integrados contribuíram decisivamente os aumentos verificados com juros e outros encargos (€ +1.068 M), com empréstimos de médio e longo prazos concedidos a empresas públicas (€ +5.128 M), com a participação
5. After consolidation, the revenue of central government in the account (€ 51.045 M) increased by € 3.607 M (7.6%) due mainly to a two-fold increase of one-off revenues to € 5.265 M (€ 2.613 M in 2010) as a result of € 3.884 M from pension fund transfers (€ 1.882 M in 2010), € 600 M from privatizations (€ 731 M in 2010) and € 781 M from surcharge on personal income tax.
  6. The General State Account does not disclose the revenue obtained from the fight against fraud and tax evasion. Moreover, the Government's report on the subject still does not identify the amount recovered by each tax and does not evaluate the adequacy of the legal mechanisms allocated to that fight as required by the corresponding fiscal consolidation rule. Tax Administration collected less than 10% of the amount settled following the inspections carried out to major corporate taxpayers, less than 1% of these taxpayer's voluntary payments.
  7. The tax expenditure reported in the General State Account (€ 1.082 M) is affected by quantification errors and accounting mistakes, and is clearly undervalued despite the fact that, according to the Tax Benefit Statute, the quantification of tax expenditure should cover all the exceptions to the general taxation regime.
  8. The expenditure of the integrated services in the account amounted to € 55,450 M (€ 2,041 M, 3.8%, more than in 2010) and that of the autonomous services and funds amounted to € 24,851 M (€ 427 M, 1.7%, less than in 2010). The consolidated expenditure of the central government (integrated services and autonomous services and funds) amounted to € 64,387 M (€ 2,746 M, 4.5%, more than in 2010).
  9. The increase of the integrated services expenditure is definitely a result of the increase in interest and other financial charges due (€ 1,068 M), in medium and long terms loans allowed to state owned enterprises (€ 5,128 M), in additional equity



suplementar no capital do BPN e pagamento em execução de garantias das respetivas sociedades veículo (€ +746 M) e a regularização de responsabilidades no âmbito das concessões rodoviárias (€ +698 M), mitigados pela redução das despesas com pessoal (€ -1.090 M) e com transferências para a segurança social (€ -995 M).

capital participation in BPN and payments to honour state guarantees provided to related special purpose vehicles (€ 746 M) and in settling of liabilities regarding road concessions (€ 698 M), mitigated by the decrease in wages expenditure (€ 1.090 M) and in transfers to social security (€ 995 M).

10. A constante alteração do universo dos serviços abrangidos pelo orçamento e pela Conta, a alteração dos critérios contabilísticos e a utilização de valores provisórios na execução orçamental têm vindo a afetar a comparabilidade da receita e da despesa ao longo dos anos.
10. Constant changes in the universe of public bodies covered by the budget and the Account, the modification of accounting criteria and the use of interim figures in the implementation of the budget have been affecting the comparability of revenue and expenditure over the years.
11. Em 2011, catorze anos após a sua aprovação, apenas 50,2% dos serviços utilizava POCP ou plano sectorial, estando a sua total utilização prevista para 2013. No entanto, o Tribunal entende que a não adoção do POCP por um número reduzido de serviços não é impeditiva da elaboração de balanços e demonstrações de resultados, ainda que parcelares.
11. In 2011, fourteen years after its approval, only 50.2% of the services were using the Official Public Accounting Plan (or the corresponding sectorial accounting plan), its full implementation being expected by 2013. However, the Tribunal de Contas considers that failure to adopt this Plan by a small number of public bodies should not prevent the preparation of balance sheets and income statements, even though they may be partial.
12. Em maio de 2011, o Estado Português celebrou com a União Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional um Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) por via do qual foi concedido um empréstimo a Portugal no valor de € 78.000 M, utilizável até maio de 2014.
12. In May 2011, the Portuguese State reached an agreement with the European Union, the European Central Bank and the International Monetary Fund about an Economic and Financial Assistance Program, which entails a loan to Portugal of an amount up to € 78,000 M, to be drawn until May 2014.
13. Por via disso, os empréstimos passaram a ser o principal instrumento de recurso à dívida. Em 2011 ocorreram desembolsos no montante global de € 36.232 M.
13. As a result, loans became the main source of financing through debt. In 2011 the disbursements amounted to € 36,232 M.
14. A informação relativa à dívida pública direta que consta na CGE é incompleta e apresenta deficiências. Feitas as correções devidas, o Tribunal apurou que: a dívida global direta do Estado (SI e SFA) ascendia em 31 de dezembro de 2011 a € 175.096 M (mais € 23.124 M do que no final de 2010) e equivalia a 102,5% do PIB; a dívida efetiva
14. The information regarding the direct public debt included in the General State Account is incomplete and presents shortcomings. After the necessary corrections, the Tribunal de Contas found out that: the State direct debt (integrated services and autonomous services and funds) amounted to € 175,096 M on 31 December 2011 (€ 23,124 M more than at

ascendia a € 158.722 M (mais € 22.585 M do que no final de 2010) e equivalia a 92,9% do PIB; em 2011 foram pagos € 7.294 M de juros e € 263 M com outros encargos da dívida pública (mais € 236 M que em 2010, devido essencialmente às comissões dos empréstimos que integram o PAEF).

the end of 2010) corresponding to 102.5% of GDP; the net debt amounted to € 158,722 M (€ 22,585 M more than at the end of 2010) corresponding to 92.9% of GDP; in 2011 interests in the amount of € 7,294 M as well as € 263 M for other public debt charges (€ 236 M more than in 2010, due mainly to fees on loans drawn within the Economic and Financial Assistance Program) were paid.

15. Em 31 de dezembro de 2011 encontrava-se em saldo na conta de operações de tesouraria denominada "Produto de Empréstimos 2011" o montante de € 7.674 M.

15. On 31 December 2011 the treasury operations account denominated "Loan Product 2011" had a balance of € 7,674 M.

16. Em 2011 foram concedidas garantias pessoais do Estado no montante de € 13.134 M (€ 10.825 M prestados no âmbito do sistema financeiro) a operações de financiamento e ainda € 1.647 M no âmbito dos seguros de crédito e similares. No final do ano, as responsabilidades assumidas por garantias a financiamentos totalizavam € 34.853 M e as de seguros de crédito e similares € 1.607 M, mais 44% e 107%, respetivamente, face a 2010. Foram pagos € 161 M em execução de garantias.

16. In 2011, € 13,134 M of State guarantees were issued (€ 10,825 M in favour of the financial system) for borrowing operations and another € 1,647 M were issued in favour of credit insurance operations. By the end of the year, the liabilities concerning guarantees issued to borrowing operations reached € 34,853 M and those related to credit insurances amounted to € 1,607 M, an increase of 44% and 107%, respectively, as compared to 2010. As a result of collateral enforcement, € 161 M was paid.

17. Em 2011 foram pagos € 747 M devido à intervenção do Estado no BPN (€ 600 M a título de prestações acessórias e € 147 M em execução de garantias prestadas às sociedades veículo PARVALOREM e PARUPS). Em 31 de Dezembro de 2011 o valor das garantias prestadas pelo Estado ao BPN e sociedades veículo ascendia a € 4.500 M.

17. In 2011, following the government's intervention in BPN, € 747 M was paid (€ 600 M of supplementary equity capital contribution and € 147 M of collateral enforcement to the related special purpose vehicles, PARVALOREM and PARUPS firms). On 31 December 2011 the guarantees issued by the State in favour of BPN and related special purpose vehicles amounted to € 4,500 M.

18. O Tribunal apurou dívidas por fornecimento de bens e serviços que, em 31 de dezembro de 2011, ascendiam a € 3.186 M (68,1% vencidas e 31,9% vincendas), mais € 600 M que no final de 2010. O maior volume registava-se na área da Saúde (93,1%).

18. The Tribunal de Contas estimates that, on 31 December 2011, debts of public bodies arising from the purchase/procurement of goods and services amounted to € 3,186 M (68.1% overdue and 31.9% coming due), € 600 M more than at the end of 2010. Health related debts accounted for the largest volume (93.1%).

19. Em 2011, os apoios financeiros pagos pela administração central ascenderam a

19. In 2011, subsidies paid by central government amounted to € 4,595 M (7.1% of





- € 4.595 M (7,1% da sua despesa consolidada), onde assumiu maior peso a área dos “transportes e infraestruturas rodoviárias”, € 1.249 M (27,2%), devido sobretudo ao pagamento de € 849 M a título de regularização de responsabilidades em PPP do sector rodoviário e de € 326 M de indemnizações compensatórias no sector dos transportes.
20. No final de 2011, devido a insuficiência orçamental, permaneciam por pagar à União Europeia € 102 M de recursos próprios IVA e RNB, a que acrescerão juros de mora.
21. A CGE continua a não evidenciar, de forma agregada e global, a execução dos fundos comunitários e a não contemplar 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.
22. As operações imobiliárias realizadas não se encontram refletidas de forma verdadeira e apropriada na CGE devido a erros materiais de contabilização. A Conta não faz menção à circunstância relevante de 85% das receitas respeitarem a vendas à ESTAMO, uma sociedade de capitais exclusivamente públicos, e não inclui mapas referentes à situação do património imobiliário. Ainda não foram criadas unidades de gestão patrimonial em todos os ministérios. A informação reportada na CGE sobre a execução do Programa de Gestão do Património Imobiliário não é completa nem fiável sendo materiais as inconsistências detetadas quanto aos imóveis inventariados.
23. A omissão dos fundos movimentados fora da tesouraria do Estado retira à conta dos fluxos
- its consolidated expenditure). "Transport and road infrastructure", with € 1,249 M (27.2%), received the biggest share, mainly due to the payment of € 849 M to Public Private Partnerships in the road sector and € 326 M in financial compensations to the transport sector.
20. At the end of 2011, due to insufficient budgetary appropriations, € 102 M remained to be paid to the European Union concerning VAT based and GNI based own resources, which will be added by interests on late payment.
21. The General State Account still does not show, in an aggregate and comprehensive manner, the implementation of the European Union funds, and does not include all the European Union financial resources transferred to Portugal. Some Operational Programmes of the National Strategic Reference Framework and the National Strategic Plans for Agriculture and Fisheries still show implementation levels which raise doubts in regard of the capacity to fully use community resources made available to Portugal.
22. The real estate transactions carried out are not reflected, in a true and fair manner, in the General State Account due to material accounting errors. Moreover, it is not mentioned that 85% of the revenue concerned corresponds to building sales to ESTAMO, a state owned firm. No table on the state owned real estate at 31 December is presented. Units responsible for real estate management were not yet put in place in every Ministry. Moreover, the information provided on the Real Estate Management Programme is incomplete and unreliable, given the material inconsistencies detected in regard to buildings in the inventory.
23. The omission of funds outside the State Treasury jeopardizes the usefulness of the

financeiros apresentada na CGE utilidade para o controlo dos fluxos financeiros do Estado, aspeto particularmente relevante quando ainda permanece por implementar o POCP ou planos sectoriais em metade dos serviços da administração central.

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 Public Accounting Plan or a similar sectorial accounting plan still remain to be implemented in half of the central government bodies.

24. Os sistemas de informação e controlo instituídos não asseguram a centralização e aplicação de todas as disponibilidades financeiras no Tesouro em cumprimento da lei, nem a cobrança das receitas que devem reverter para o Estado em situações de incumprimento.

24. The information and control systems in place do not ensure that central management and the deposit of all the cash available are performed in accordance with the law and that any revenues obtained in the framework of non-regular situations are paid to the State.

#### **Conta da Segurança Social**

#### **Social Security Account**

25. A receita total arrecadada pelo sistema de segurança social foi de € 30.083 M, 79,2% do previsto no OSS final e menos 6,9% que em 2010, sendo as receitas mais significativas a proveniente de contribuições e quotizações (€ 13.746 M) e as transferências correntes (€ 8.930 M). A despesa total atingiu € 29.357 M, com uma taxa de execução de 78,6% e um decréscimo de 5,6% relativamente a 2010. Destacam-se as despesas com pensões (€ 14.449 M) e desemprego e apoio ao emprego (€ 2.104 M).

25. The revenue collected by the social security system totalled € 30,083 M, 79,2% of the Social Security Budget final amount and 6,9% less than in 2010. The most significant revenue is from employers and employees contributions (€ 13,746 M) and current transfers (€ 8,930 M). Expenditure amounted to € 29,357 M, with a rate of implementation of 78.6% and a decrease of 5.6% as compared to 2010. Expenditures to be highlighted are those with pensions (€ 14,449 M) as well as with unemployment benefits and employment support measures (€ 2,104 M).

26. O saldo de execução orçamental foi negativo em € 367 M. No entanto, adicionado o saldo integrado no ano para aplicação em despesa, € 1.093 M, o saldo é positivo em € 726 M. Já o saldo de execução efetiva foi de € 439 M. O saldo de anos anteriores não integrado foi de € 1.440 M, o que perfaz um saldo final de € 2.166 M.

26. The balance of budget implementation was negative by € 367 M. Nevertheless, if we add the balance of previous years integrated during the year to be used as expenditure, € 1,093 M, it becomes positive in the amount of € 726 M. The non-integrated balance of previous years stood at € 1,440 M accounting for a final balance of € 2,166 M.

27. Nas áreas de contribuições e dívida de contribuintes ressalta que: as DR entregues pelos contribuintes contêm, por vezes, erros que obrigam a operações de validação e correções cujo impacto financeiro poderá ocorrer apenas em exercícios futuros; são emitidas certidões de dívida por montantes já

27. In respect to social security contributions and contributors debts it should be emphasized that: wage statements sometimes contain mistakes that will imply validation procedures and corrections whose financial impact may only take place in future financial years; issuing of debt statements in



recebidos, em regra ulteriormente anuladas por reclamação do contribuinte; os pagamentos são contabilizados com base numa tabela de imputação de classificações económicas, tendo, em parte, sido indevidamente relevados em regimes especiais e complementares.

cases where payment has already occurred, which have to be cancelled generally following contributor's complaints; payments were registered based on a table of allocation by economic classifications, a part of those having been unduly included in the special and complementary social security schemes.

28. Os gastos com pensões cresceram globalmente, não sendo uniforme a evolução das três eventualidades, porquanto se registou um crescimento na eventualidade velhice (4,9%) e decréscimos nas eventualidades sobrevivência (-3,6%) e invalidez (-0,9%). Decorre da análise efetuada a uma amostra de processos de atribuição e pagamento de pensões do regime geral e de pensões sociais que a informação relevante para efeitos de atribuição e cálculo de pensões não se encontra totalmente inserida numa só aplicação informática, existindo discrepâncias entre os vários suportes disponíveis.
28. Expenditure on pensions showed an overall increase, but the evolution of its three types was unequal since there was a growth of 'old-age' (4.9%) and a decrease of 'survival' (-3.6%) and 'incapacity' (-0.9%) pensions. An analysis of a sample of files concerning pensions granting and pension payment in the common regime showed that the relevant information for those purposes (granting and payment of pensions) was not available in a single IT tool and that there were discrepancies between data in the various IT tools available.
29. O total de desempregados subsidiados ronda os 590 mil, menos 37 mil que em 2010. No total dos beneficiários das prestações de desemprego, o subsídio de desemprego cobre 76,8%, registando um crescimento de 6,7% face a 2010. No que respeita ao volume financeiro das prestações de desemprego, o subsídio de desemprego regista um valor de € 1.566 M, seguido do subsídio social de desemprego, com € 278 M.
29. The overall number of people unemployed receiving benefits, was approximately 590 thousand, 37 thousand less than in 2010. Of the beneficiaries of unemployment benefits, 76.8% were covered by the unemployment subsidy, which grew by 6.7% in relation to 2010. As to the financial volume of unemployment benefits, unemployment subsidy expenditure amounted to € 1,566 M, followed by the subsequent social unemployment subsidy, with € 278 M.
30. O FEFSS encontra-se valorizado a 31 de Dezembro em € 8.872 M (5,2% do PIB) – o que representa uma desvalorização de € 766 M face a 2010 –, suficientes para pagar 9,8 meses de pensões do sistema previdencial ou 7,4 meses do total de pensões. Da gestão do Fundo resultaram perdas de € 1.063 M, em consequência da variação negativa das valias potenciais, tendo-se registado uma rendibilidade de -11%. Desde a sua constituição, os rendimentos e valias gerados ascendem a € 1.530 M, traduzindo uma rendibilidade
30. On 31 December the Social Security Financial Stabilisation Fund amounted to € 8.872 M (5.2% of GDP) – representing a decrease of € 766 M in relation to 2010 –, therefore sufficing to pay 9.8 months of social insurance pensions or 7.4 months of the total pension expenditure. In 2011, the Fund's management lead to losses of € 1,063 M – mostly composed of potential losses –, entailing a rate of return of -11%. Since its beginning, € 1,530 M were added to the Fund from yields and capital gains, representing an average annual internal rate

média anual de 2,2%, afetada pelos resultados dos períodos mais recentes.

31. As receitas efetivas da CGA totalizaram € 9.149 M, menos 10,1% do que em 2010, destacando-se a diminuição, em 5,7%, das receitas provenientes de quotizações e o aumento, em 12,1%, do financiamento do OE. As despesas efetivas situaram-se em € 8.962 M, mais 5,5% do que em 2010, destacando-se a despesa com pensões – que representou 97,2% daquelas –, que tem vindo a manifestar uma tendência crescente continuada, com um ligeiro abrandamento ao longo do triénio. A receita proveniente de quotas (pagas pelos funcionários) apenas cobriu 16,4% da despesa com pensões, indicador que tem vindo a degradar-se desde 2006, donde resulta uma comparticipação efetiva 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 € 1.151 M em 2011, representando no final do ano apenas 58,7% do seu valor inicial, considerando o valor das reservas referentes aos fundos da PT e da Marconi, caso contrário, representariam apenas 39,9% das reservas iniciais.

### **Consolidação**

32. Na conta consolidada (SI, SFA e SS) a receita arrecadada atinge cerca de € 66.566 M e a despesa paga cerca de € 79.469 M, apurando-se, em contabilidade pública, um saldo negativo (défice) de € 12.903 M (7,5 % do PIB).

### **Recomendações**

33. 57,1% das recomendações formuladas no Parecer de 2009 foram acolhidas pela Assembleia da República e/ou pelo Governo, o que se regista com apreço.

of return of 2.2%, significantly affected by the results of recent years.

31. The effective revenue of the Civil Servants Pension Scheme (CGA) totalled € 9,149 M (10.1% less than in 2010), mainly due to a 5.7% decrease in contributions, and a 12.1% increase of transfers from the State Budget (7.9%). The effective expenditure was € 8.962 M, 5.5% more than in 2010, and pensions, representing 97.2% of that expenditure, have shown a continuing growing trend although with a slight deceleration in the last three years. Contributions from civil servants only covered 16.4% of the expenditure with pensions, an indicator which has been following a negative trend since 2006, which implies a growing contribution from the State. The reserves of the pension funds of state owned enterprises transferred to the CGA had a value erosion of € 1,151 M in 2011, accounting, by the end of the year, for no more than 58.7% of their initial value, taking into account the value of PT and Marconi pension funds. They would otherwise represent only 39.9% of the initial reserves.

### **Consolidation**

32. In the consolidated account (integrated services, autonomous services and social security), the revenue collected amounts to approximately € 66,566 M and expenditure roughly to € 79,469 M, entailing, on a cash basis, a negative balance (deficit) of € 12,903 M (7.5 % of GDP).

### **Recommendations**

33. 57.1% of the recommendations made by the Tribunal de Contas in its 2009 Opinion have been adopted by Parliament and/or by the Government, a fact that is appreciated by the Court.



*Luc*  
*Dr.*  
*Therese*  
*A*

34. Neste Parecer formulam-se 82 recomendações tendo em vista a correção dos erros e deficiências assinalados e a melhoria da fiabilidade e do rigor da CGE, com a convicção do seu acolhimento pela Assembleia da República e pelo Governo.

34. In the current Opinion 82 recommendations are made with the purpose to contribute to the correction of the errors and shortcomings disclosed and to the improvement of the reliability and accuracy of the General State Account, firmly believing that Parliament and Government will adopt them.

#### **Juízo sobre a Conta<sup>1</sup>**

35. O Tribunal formula um juízo globalmente favorável sobre a legalidade da execução orçamental da administração central, mas com ênfases quanto ao cumprimento de certos princípios orçamentais; na conta da Segurança Social formula reservas pelo incumprimento de disposições legais no âmbito do procedimento de reconhecimento automático de prescrição de dívida de contribuintes e pela ausência de instauração de processos executivos de valores indevidamente pagos a beneficiários; formula reservas quanto à correção financeira da CGE incluindo a da CSS.

#### **Opinion on the Account<sup>1</sup>**

35. Tribunal de Contas makes a globally favourable assessment of the legality of the central government's budgetary execution, although with emphasis on the non-compliance with certain budgetary legal principles; in regard to the Social Security account, the Tribunal de Contas expresses reservations on the non-compliance with legal provisions within procedures leading to the automatic recognition of contributors' time-barred debts and on the lack of enforcement proceedings to recover amounts unduly paid to beneficiaries; reservations are also expressed concerning the financial correction of the General State Account, including the Social Security Account.

<sup>1</sup> Este Juízo é emitido de acordo com a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

<sup>1</sup> This opinion is issued strictly in compliance with the Portuguese Audit Act of General Account of the State.



**Tribunal de Contas**

---

*INTRODUÇÃO*





## Introdução

1. O Tribunal de Contas emite, dentro do prazo legalmente fixado (até 31 de dezembro de 2012) o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011, remetida pelo Governo no termo do prazo legal (em 2 de julho de 2012).

Pelas razões explicitadas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010<sup>1</sup>, o Tribunal reafirma a conveniência em antecipar a apresentação da Conta Geral do Estado e a sua disponibilidade para antecipar, na mesma medida, a emissão do seu Parecer.

2. O Parecer é constituído por um volume, repartido em cinco partes: Introdução; A – Enquadramento Macroeconómico; B – Conta Geral do Estado; C – Conta da Segurança Social; e D – Conclusões, Recomendações e Juízo sobre a Conta:
  - ◇ A Introdução alude às atribuições e competências do Tribunal de Contas em matéria do Parecer sobre a Conta Geral do Estado e caracteriza sumariamente o regime jurídico-financeiro do Estado;
  - ◇ No Enquadramento Macroeconómico analisam-se as previsões económicas e orçamentais em que se baseou a elaboração e execução do Orçamento do Estado para 2011 e faz-se uma breve descrição do comportamento da economia mundial, europeia e nacional, enunciam-se as políticas públicas que influenciaram a execução orçamental e evidenciam-se condicionantes estruturais das finanças públicas;
  - ◇ A parte B contém o resultado do exame da execução orçamental da administração central por subsectores (serviços integrados e serviços e fundos autónomos), pronunciando-se sobre a dívida pública, os fluxos financeiros com a União Europeia, com o sector público empresarial, com as regiões autónomas e com as autarquias locais, os benefícios fiscais, subsídios e outras formas de apoio, o património do Estado e a movimentação de fundos por operações de tesouraria;
  - ◇ A parte C analisa e aprecia a Conta da Segurança Social nas suas vertentes de execução orçamental, financeira, económica e patrimonial, e a execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações;
  - ◇ Na parte D apresenta-se a consolidação das contas (administração central e segurança social) e respetivos procedimentos; avalia-se o grau de acolhimento e implementação das recomendações constantes dos pareceres sobre as contas de 2008 e de 2009; formulam-se conclusões e recomendações, incluindo uma análise dos riscos para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais; e emite-se um juízo sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social.

---

<sup>1</sup> Introdução, ponto 1: “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 47/11/2ª 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.”



3. Em cumprimento do princípio do contraditório, o anteprojeto do Parecer foi enviado às entidades responsáveis em função das matérias analisadas, tendo sido consideradas as respetivas respostas na fixação do texto final do Parecer. No anexo I identificam-se as entidades ouvidas, a/s matéria/s correspondentes, e se apresentaram ou não alegações e no anexo II reproduzem-se na íntegra as respostas enviadas.
4. A emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011, incluindo a da Segurança Social, encontra-se sustentada nas ações de controlo da execução orçamental desenvolvidas para o efeito e em auditorias (financeiras e orientadas) realizadas a áreas específicas da gestão e execução orçamentais.
5. Nos quadros que apresentam os grandes agregados os valores encontram-se arredondados ao milhão de euros, pelo que os totais podem não coincidir com a soma das parcelas; regra geral, as percentagens são arredondadas à décima. A abreviação dos 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**

A competência do Tribunal de Contas para emitir parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, decorre do artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)<sup>1</sup>.

A fiscalização da execução do Orçamento do Estado é exercida pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República que, precedendo parecer daquele, apreciará e aprovará, ou não, a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social (artigos 107.º e 162.º).

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

A Lei n.º 98/97, de 26 de agosto<sup>2</sup> – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) – reafirma a competência do Tribunal de Contas para dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social [artigos 2.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, alínea a)].

Neste âmbito, o Tribunal de Contas aprecia a atividade financeira do Estado nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património e pronuncia-se sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas, bem como sobre a economia, a eficiência e a eficácia da gestão e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno e formula recomendações à Assembleia da República ou ao Governo (artigo 41.º), designadamente com fundamento nas ações realizadas para o efeito<sup>3</sup>.

---

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

<sup>2</sup> 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, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro.

<sup>3</sup> Aprovadas anualmente pelo Plenário da 2ª Secção do Tribunal de Contas (artigo 40.º, alínea f).



*Luc*  
*Dr.*  
*Therese*  
*A*

Cabe ao Plenário Geral do Tribunal de Contas aprovar o parecer, tendo o Presidente direito a voto [artigos 75.º, alínea a) e 74.º, n.º 1, alínea f)], que, depois, é publicado na 2.ª série do Diário da República [artigo 9.º, n.º 2, alínea a)]. Os procedimentos relativos à sua aprovação encontram-se previstos nos artigos 53.º e seguintes do Regulamento Geral do Tribunal de Contas<sup>1</sup>.

### c) Na Lei de Enquadramento Orçamental

O controlo jurisdicional da execução do orçamento do Estado e da segurança social encontra-se confiado ao Tribunal de Contas por força e nos termos do artigo 58.º, n.º 6, da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) - Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto<sup>2</sup>, em que se integra a efetivação da responsabilidade financeira (cfr. artigo 71.º). O controlo da execução orçamental tem por objeto 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 ativos públicos e da dívida pública (artigo 58.º, n.º 1).

O Tribunal de Contas envia à Assembleia da República os relatórios finais referentes ao controlo orçamental<sup>3</sup> e, sempre que se justifique, comunica à Assembleia da República as informações obtidas no exercício das suas competências de controlo da execução orçamental (artigo 59.º, n.ºs 5 e 8).

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, que a aprecia e aprova até 31 de dezembro seguinte, precedendo parecer do Tribunal de Contas (artigo 73.º).

## II – REGIME JURÍDICO-FINANCEIRO DO ESTADO

### a) Constituição da República Portuguesa

Por imperativo constitucional, a lei do Orçamento “é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente, de acordo com a respetiva lei de enquadramento, que incluirá o regime atinente à elaboração e execução dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos” (artigo 106.º, n.º 1, da CRP<sup>4</sup>). A proposta de Orçamento é acompanhada dos relatórios referidos no n.º2 do mesmo artigo.

O Orçamento, elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento e tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato, é unitário e contém a discriminação das receitas e despesas do Estado, incluindo as dos fundos e serviços autónomos e o orçamento da segurança social, prevê as receitas necessárias para cobrir as despesas, especificadas por classificação orgânica e funcional, de modo a impedir a existência de dotações e fundos secretos (artigo 105.º).

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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) e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 2 de julho, 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro, 22/2011, de 20 de maio e 52/2011, de 13 de outubro.

<sup>3</sup> Relativamente a 2011, o Tribunal de Contas aprovou os seguintes relatórios de acompanhamento da execução orçamental: Segurança Social - Relatórios n.ºs 1/2012, 4/2012 e 6/2012 – 1.º, 3.º e 4.º trimestres de 2011; Administração Central - Relatórios n.ºs 5/2011 e 3/2012 – 1.º e 4.º trimestres de 2011.

<sup>4</sup> As normas invocadas neste ponto sem indicação de fonte pertencem à Constituição da República Portuguesa.

A lei do Orçamento deve definir as regras da sua execução, as condições a que deverá obedecer o recurso ao crédito público<sup>1</sup> e os critérios que deverão presidir às alterações que, durante a sua execução, poderão ser efetuadas pelo Governo nas rubricas de classificação orgânica no âmbito de cada programa orçamental aprovado pela Assembleia da República, tendo em vista a sua plena realização (artigo 105.º).

Ao Governo cabe executar o Orçamento do Estado e apresentar a Conta à Assembleia da República (artigos 197.º e 199.º). Compete ao Conselho de Ministros aprovar os atos do Governo que envolvam aumento ou diminuição das receitas ou despesas públicas (artigo 200.º).

## **b) Lei de Enquadramento Orçamental**

O regime de organização, apresentação, debate, aprovação, execução, fiscalização e controlo do Orçamento do Estado, incluindo a Segurança Social, e das respetivas contas, encontra-se consagrado na LEO<sup>2</sup>, que é uma lei de valor reforçado (artigo 3.º). Enuncia os princípios e regras a que deve obedecer a elaboração e a execução do orçamento do Estado, seu conteúdo e estrutura, as normas que orientam a execução, o controlo orçamental e a responsabilidade financeira, a apresentação das contas e os princípios e os procedimentos em matéria de estabilidade orçamental.

No decurso de 2011 foram introduzidas reformas substantivas no processo orçamental por força da Lei n.º 22/2011, quinta alteração à LEO. Foram adicionados novos conceitos e regras financeiras que alargaram o âmbito de aplicação subjetivo e reforçaram o grau de exigência ao nível do reporte e acompanhamento da execução orçamental. Estas alterações incidiram designadamente nos seguintes aspetos: a) âmbito de aplicação da LEO; b) programação financeira; c) equilíbrio orçamental; d) princípios orçamentais; e) criação de uma regra da despesa e de uma regra de saldo; f) orçamentação de base zero; g) criação do Conselho das Finanças Públicas. Parte das alterações, pela sua natureza, aplicaram-se apenas ao Orçamento do Estado para 2012, pese embora a Lei n.º 22/2011 tenha entrado em vigor no primeiro dia útil do mês seguinte ao da sua publicação (1 de junho de 2011); os procedimentos e calendarização para a sua implementação constam da Lei n.º 64-C/2011, de dezembro.

Foram incorporadas no sector público administrativo e, como tal, abrangidas pelo âmbito de aplicação da LEO, as entidades que fazem parte das Administrações Públicas para efeitos do Sistema Europeu de Contas Nacionais, com referência às últimas contas sectoriais publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística referentes ao ano anterior ao da apresentação do orçamento (artigo 2.º). Desta forma, aproximou-se o universo da contabilidade pública ao da contabilidade nacional.

O reforço da programação financeira traduz-se na obrigatoriedade de todo o orçamento se encontrar estruturado por programas (artigo 18.º). Até 31 de março de cada ano, o Governo envia à Assembleia da República um relatório da execução dos programas orçamentais no ano anterior, explicitando os resultados obtidos e os recursos utilizados (artigo 72.º-A).

Os orçamentos passam a enquadrar-se num quadro plurianual de programação orçamental a 4 anos que, tendo em conta as vinculações externas referidas no artigo 17.º, define os limites da despesa da administração central financiadas por receitas gerais, em consonância com o Programa de Estabilidade

---

<sup>1</sup> 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 respetivas condições gerais, e estabelecer o limite máximo dos avales a conceder em cada ano (artigo 161.º, alínea h).

<sup>2</sup> As normas invocadas neste ponto sem indicação de fonte pertencem à LEO, identificada no ponto I, alínea c).



e Crescimento (PEC), com limites de despesa ao nível do programa (ano N+1), do agrupamento de programas (ano N+2) e do conjunto de todos os programas (ano N+3 e ano N+4), sendo vinculativos nos termos previstos no artigo 12.º-D.

Alargou-se a todo o orçamento o âmbito dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da transparência orçamental, que na anterior formulação se encontravam previstos no título relativo aos procedimentos da estabilidade orçamental (artigos 10.º-A a 10.º-C).

O artigo 9.º, que estabelece o princípio do equilíbrio, acolheu diversas definições, nomeadamente o critério do ativo de tesouraria e os conceitos de saldo global e saldo primário, embora a regra permaneça semelhante, com algumas clarificações<sup>1</sup>. Para o subsector Estado, o artigo 23.º passou a referir que os orçamentos dos serviços integrados têm de apresentar um saldo primário positivo, eliminando-se a norma que permitia considerar-se como receitas e despesas não efetivas apenas os passivos financeiros; no que toca à segurança social, o artigo 28.º estipula que deverá ser excluído do cômputo das receitas e despesas totais o saldo do subsistema previdencial do ano anterior, para além dos ativos e passivos financeiros; quanto ao subsector dos serviços e fundos autónomos, não se registaram alterações, mantendo-se a regra do saldo global (receitas e despesas efetivas).

O artigo 12.º-C impõe que o saldo orçamental, corrigido dos efeitos cíclicos e das medidas temporárias, não seja inferior ao objetivo de médio prazo definido no PEC, regra a aplicar a partir do ano económico de 2015 (artigo 7.º da Lei n.º 22/2011).

Com a orçamentação de base zero prevista nos artigos 21.º-A a 21.º-E, pretende-se que haja uma reavaliação periódica das necessidades financeiras dos serviços face às missões, atribuições e competências que lhes cabem, que deverá ter lugar no segundo ou terceiro orçamento após o início de uma nova legislatura, consistindo na obrigatoriedade de justificar todas as dotações a inscrever nos orçamentos dos serviços, na indicação de alternativas e na respetiva avaliação, a analisar pelos gabinetes de planeamento e estratégia dos ministérios ou pela DGO, os quais podem corrigir os excessos de orçamentação face à adequação dos meios aos fins definidos, competindo ao Ministro das Finanças a análise final das propostas. A aplicação desta metodologia incidirá sobre os organismos e programas a definir pelo Governo, com prioridade para os programas em situação de défice orçamental. Prevê-se, ainda, a aplicação da orçamentação de base zero às empresas públicas, aos institutos públicos e às entidades públicas empresariais.

A introdução das regras do saldo orçamental e do quadro plurianual de programação orçamental provoca alterações no processo que conduz à elaboração e aprovação do Orçamento do Estado. Assim, para a elaboração do orçamento têm-se em conta as previsões macroeconómicas e orçamentais<sup>2</sup> e os princípios do Pacto de Estabilidade e Crescimento, iniciando-se o processo orçamental com a revisão anual do PEC<sup>3</sup> e com a atualização do quadro plurianual de programação orçamental (artigo 12.º-B).

Foi criado o Conselho das Finanças Públicas (artigo 12.º-I) competindo-lhe pronunciar-se sobre: i) os cenários macroeconómico e orçamental; ii) a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas;

<sup>1</sup> Para apuramento do saldo primário deduzem-se apenas os juros da dívida e não outros encargos correntes da dívida.

<sup>2</sup> Cfr., a propósito, o n.º 5 do artigo 4.º da Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (“Os Estados-Membros devem identificar a instituição que é responsável pela elaboração das previsões macroeconómicas e orçamentais, e tornar públicas as previsões oficiais macroeconómicas e orçamentais elaboradas para efeitos de planeamento orçamental, incluindo as metodologias, os pressupostos e os parâmetros relevantes subjacentes a essas previsões”).

<sup>3</sup> No âmbito do PEC, exige-se que as medidas de política económica e orçamental sejam apresentadas de forma suficiente, especificando devidamente os seus efeitos financeiros e o respetivo calendário de execução.

iii) o saldo orçamental; iv) a regra da despesa da administração central; v) as regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais. Os estatutos do Conselho foram aprovados através da Lei n.º 54/2011, de 11 de outubro.

Por fim, salienta-se que o artigo 6.º da Lei n.º 52/2011, que procedeu à sexta alteração da LEO, determinou que a proposta de lei do orçamento de Estado para 2012 seria acompanhada da estratégia, procedimentos e calendarização de implementação da LEO, o que se corporizou através da Lei n.º 64-C/2011, de 30 de dezembro<sup>1</sup>.

### **c) Orçamento do Estado**

O Orçamento do Estado para 2011 (OE/2011), aprovado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro<sup>2</sup>, bem como o Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, que estabelece as normas para a sua execução e as circulares emitidas pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), enquadram a elaboração e a execução orçamental de 2011, marcadas pelo pedido de assistência financeira a Portugal e subordinadas às obrigações decorrentes do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) concretizados pela assinatura dos Memorandos em 17 de maio de 2011 com a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu.

Decorrente das obrigações constantes no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica<sup>3</sup>, foi publicado em agosto de 2011 o Documento de Estratégia Orçamental (DEO) 2011-2015. O DEO enquadra a política orçamental para os próximos anos e especifica o cenário macroeconómico interno e externo, riscos e incertezas inerentes, as previsões orçamentais, as medidas de consolidação orçamental e as perspectivas de médio e longo prazos para as finanças públicas, num horizonte temporal de cinco anos (de 2011 a 2015).

Os princípios orientadores do OE/2011 vêm explicitados no respetivo Relatório e encontram-se, em particular, focalizados no reforço e na aceleração do processo de consolidação orçamental, destacando as seguintes medidas:

- ◆ Redução das despesas com pessoal, com prestações sociais e na saúde;
- ◆ Racionalização e reorganização da Administração Pública e do Sector Empresarial do Estado;
- ◆ Redução de despesas no âmbito do PIDDAC;
- ◆ Redução das transferências do Estado para o ensino e outros subsectores da Administração;
- ◆ Redução de despesa fiscal; aumento da receita fiscal, não fiscal e contributiva;
- ◆ De uma forma transversal, racionalização de recursos e redução de despesa nos ministérios.

A Lei do OE/2011 sofreu uma primeira alteração através da Lei n.º 48/2011 de 26 de agosto, (aumentou para € 35.000 M o limite máximo para a concessão extraordinária de garantias e para € 12.000 M o limite do endividamento líquido direto a utilizar para fazer face a necessidades de financiamento e disponibilização de liquidez nos mercados financeiros) e uma segunda alteração

---

<sup>1</sup> O calendário foi atualizado através da Portaria 103/2012, de 17 de abril.

<sup>2</sup> As normas invocadas neste ponto sem indicação de fonte pertencem à Lei do Orçamento do Estado para 2011.

<sup>3</sup> Ponto 3.12. “*Publicar um documento de estratégia orçamental para as Administrações Públicas até final de Agosto de 2011 e, a partir daí, anualmente em Abril, para o Programa de Estabilidade e Crescimento*”.



*Luc*  
*Dr.*  
*Thomaz*  
*A*

operada pela Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro, para cumprir, entre outras, as exigências fixadas no Memorando de Entendimento<sup>1</sup>. Salienta-se também o Decreto-Lei n.º 65-A/2011, de 17 de maio, que incide sobre os deveres de prestação de informação financeira relativamente aos atrasos nos pagamentos e compromissos.

Para além destes, marcaram a execução orçamental, a sobretaxa extraordinária sobre os rendimentos sujeitos a IRS auferidos no ano de 2011 (Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro), a aplicação da taxa normal do IVA à eletricidade e ao gás natural (Lei n.º 51-A/2011, de 30 de setembro) e as medidas de consolidação orçamental previstas na Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, com impacto em 2011<sup>2</sup>.

Para garantir o cumprimento dos objetivos inerentes ao OE/2011, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 101-A/2010, de 27 de dezembro, estabeleceu um conjunto de procedimentos de controlo da execução orçamental, nomeadamente, a fixação por ministério de metas trimestrais para a despesa e, quando aplicável, para as receitas próprias, que, em caso de desvios, determinariam a adoção de medidas corretivas no trimestre seguinte. Para o seu acompanhamento foi criado um grupo de trabalho cuja função era a de recolher e analisar a informação sobre a execução orçamental, identificar desvios, propor e desencadear procedimentos de correção (Despacho n.º 675-A/2011, de 10 de janeiro).

O OE/2011 estabeleceu as diversas cativações e as regras de descativação (artigo 2.º), abrangendo 12,5% do Capítulo 50 (financiamento nacional), 2,5% do total das verbas de funcionamento dos serviços e outras em rubricas de despesas correntes, que variaram entre os 10% e os 60% (neste caso, em estudos, pareceres, projetos e consultadoria). A dotação inscrita no âmbito da Lei de Programação Militar estava sujeita a uma dedução de 40%. O artigo 13.º previa a redução de transferências para as fundações de direito privado cujo financiamento dependesse em mais de 50 % de verbas do OE. A partir do final de abril, foram suspensos os novos compromissos no âmbito do Capítulo 50 – Investimentos do Plano (Despacho n.º 154/2011 do Ministro de Estado e das Finanças).

Os artigos 19.º e seguintes contemplam as normas respeitantes às reduções remuneratórias aplicáveis aos trabalhadores do sector público. Salienta-se a proibição de valorizações remuneratórias e de atribuição de remunerações variáveis de desempenho aos gestores de órgãos diretivos, de administração ou outros órgãos estatutários das empresas do sector empresarial do Estado, das empresas públicas, das empresas participadas e das empresas detidas por todas as entidades públicas estaduais. O artigo 68.º procedeu ao congelamento do valor nominal das pensões.

Para o financiamento da execução do OE/2011, o artigo 84.º estabeleceu o limite de € 11.573 M de aumento do endividamento líquido global direto, o qual foi posteriormente elevado para € 22.479 M (segunda alteração à Lei do OE); a este limite acrescem € 12.000 M, destinados ao reforço da estabilidade financeira e da disponibilidade de liquidez nos mercados financeiros (artigo 92.º, alterado pela Lei n.º 48/2011 – primeira alteração ao OE). A autorização para a emissão de dívida flutuante ascendeu a € 25.000 M, limite igual ao do ano anterior.

<sup>1</sup> A alteração integrou em especial o alargamento dos limites para a concessão de empréstimos e outras operações ativas e para o endividamento global direto, a integração total da receita da sobretaxa extraordinária em IRS no OE (não sendo considerada para o cálculo das transferências previstas na Lei das Finanças Locais) e as alterações em sede de IMI (avaliação geral dos prédios urbanos).

<sup>2</sup> Na ótica da receita, destacam-se ainda a transferência de fundos de pensões do sector bancário para o Estado e a reprivatização da EDP; na despesa, o aumento das despesas com ativos financeiros decorrente, especialmente, dos empréstimos a empresas públicas e dos juros da dívida pública, e as reduções remuneratórias.



Para os municípios e as regiões autónomas, a regra para 2011 foi a do endividamento líquido nulo (artigos 53.º e 95.º, respetivamente)<sup>1</sup>.

Quanto às operações de crédito ativas, o limite máximo foi fixado em € 1.004,1 M, a que acresceram € 500 M para a concessão de empréstimos pelos serviços e fundos autónomos (artigo 72.º).

O limite para a concessão de garantias fixou-se em € 5.000 M em termos de fluxos líquidos anuais e, no tocante a garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento, o limite fixado foi de € 1.600 M. Para além destes, o Governo foi autorizado a conceder garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo até € 215 M. A concessão de garantias por parte de outras pessoas coletivas de direito público foi limitada a € 10 M. O artigo 80.º, n.º 6, obriga ao dever de informação do Governo à Assembleia da República sobre a concessão de garantias<sup>2</sup>.

No âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilidade de liquidez nos mercados financeiros, o Governo foi autorizado a conceder garantias até ao limite de € 35.000 M (artigo 91.º, alterado pela Lei n.º 48/2011).

Os artigos 96.º e seguintes procederam a diversas alterações em matéria fiscal, destacando-se no IRS o aumento das taxas e a redução das deduções à coleta; em IRC salientam-se as mudanças no regime dos créditos incobráveis e o agravamento das taxas de tributação autónoma; no IVA, a taxa normal passou para 23% e procedeu-se a modificações nas verbas sujeitas às taxas reduzida e intermédia; as alterações no Estatuto dos Benefícios Fiscais refletiram-se particularmente em limitações introduzidas em sede de IRS, mas também em IRC.

O artigo 77.º determinou a retenção das transferências e recusa das antecipações de duodécimos por incumprimento do princípio da unidade de tesouraria, aplicável aos serviços integrados, aos serviços e fundos autónomos e às instituições do ensino superior nos termos do artigo 115.º do regime jurídico das instituições de ensino superior<sup>3</sup>. As empresas públicas não financeiras foram obrigadas a manter as suas disponibilidades e aplicações financeiras no Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP)<sup>4</sup>.

O artigo 183.º estabeleceu um conjunto de procedimentos para a regularização extraordinária dos pagamentos aos fornecedores do sector público administrativo e empresarial, incluindo deveres de informação e publicitação dos montantes em dívida. Do limite máximo de endividamento fixado, € 1.000 M destinaram-se a fazer face às necessidades de financiamento com regularização de dívidas a fornecedores, nos limites das possibilidades do exercício orçamental.

---

<sup>1</sup> O artigo 53.º veio a ser alterado estabelecendo-se a regra de que o valor do endividamento líquido, de cada município a 31 de dezembro de 2011 não podia exceder o que existia em 31 de dezembro de 2010 (Lei n.º 64-A/2011).

<sup>2</sup> Caracterização física e financeira individual e a discriminação de todos os apoios e benefícios prestados pelo Estado.

<sup>3</sup> “Com exceção 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”.

<sup>4</sup> Atualmente Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.



#### d) Decreto-Lei de Execução Orçamental

O decreto-lei de execução orçamental para 2011 (Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março - DLEO<sup>1</sup>) introduziu os planos trimestrais de receita e despesa, por programa orçamental, especificados pela classificação orgânica e por agrupamento da classificação económica, em conformidade com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 101-A/2010 referida no ponto anterior.

O artigo 5.º impôs aos coordenadores dos programas a elaboração de um plano trimestral de receita e despesa, a comunicar à DGO até 31 de janeiro. No último mês de cada trimestre apenas poderiam ser libertados os fundos correspondentes ao valor remanescente acumulado, programado até ao trimestre em causa, verificada a existência de dotação orçamental disponível e o registo de compromissos<sup>2</sup>. Relativamente à transição de saldos, o artigo 9.º estipulou que da sua integração ou aplicação em despesa não poderia resultar uma alteração aos planos trimestrais de despesa e de receita.

O DLEO previa a fixação de limites de endividamento para as entidades públicas incluídas no perímetro das administrações públicas em contabilidade nacional (artigo 6.º), cuja violação implicava a redução equivalente nas verbas que fossem adstritas àquelas entidades pelo OE.

Para além destes, destacam-se os seguintes aspetos:

- ◆ A clarificação da matéria do registo de compromissos orçamentais, devendo os serviços e organismos da administração central manter tais registos atualizados nos sistemas informáticos da DGO (artigo 11.º)<sup>3</sup>;
- ◆ O condicionamento dos pedidos de libertação de créditos ao cumprimento das novas regras de disciplina orçamental e do correto registo de compromissos;
- ◆ Em matéria de prazos de pagamento, o acompanhamento dos mesmos através de reportes trimestrais à tutela e às finanças (como aliás previsto no artigo 183.º do OE);
- ◆ A obrigatoriedade de prestação de informação para verificação do cumprimento dos objetivos da execução orçamental para 2011.

O artigo 7.º impôs sanções por incumprimento das normas de execução orçamental, de que poderiam resultar responsabilidades financeiras e a cativação de 10 % na dotação orçamental ou na transferência do Orçamento do Estado para a entidade incumpridora.

Quanto ao princípio da unidade de tesouraria, o artigo 26.º obrigou as entidades abrangidas a fazer prova do seu cumprimento através do registo mensal nos serviços *on-line* da DGO da média mensal dos saldos diários dos depósitos e aplicações financeiras junto do IGCP e das instituições bancárias, e respetivas receitas próprias arrecadadas, bem como das disponibilidades e aplicações mantidas na banca comercial e respetivos rendimentos auferidos. O artigo 27.º refere-se ao cartão Tesouro Português, impondo que os pagamentos efetuados por meios eletrónicos ou através de cartão de

<sup>1</sup> As normas invocadas neste ponto sem indicação de fonte pertencem ao decreto-lei de execução orçamental de 2011.

<sup>2</sup> A DGO disponibilizou os limites trimestrais da despesa e divulgou a estimativa trimestralizada do saldo da conta consolidada da Administração Central.

<sup>3</sup> Todos os compromissos correspondentes a despesas certas, líquidas e exigíveis programadas para o ano de 2011 deveriam ser registados nos sistemas informáticos da DGO até 30 de janeiro de 2011, devendo manter-se permanentemente atualizados e refletir em cada momento todas as vinculações ainda que a obrigação de pagamento não tivesse sido gerada.



crédito pelas entidades sujeitas ao princípio da unidade de tesouraria só podem ser realizados mediante a sua utilização.

As indemnizações compensatórias apenas poderiam ser atribuídas às empresas prestadoras de serviço público que ainda não tivessem celebrado contrato com o Estado (artigo 32.º).

O artigo 33.º fixou os procedimentos de controlo dos prazos de pagamento, competindo aos coordenadores dos programas orçamentais o acompanhamento dos prazos médios de pagamento e o reporte trimestral; os serviços e as empresas públicas com um prazo médio de pagamentos superior a 90 dias ficaram obrigados a divulgar e a atualizar trimestralmente nos respetivos sítios da internet a lista das suas dívidas certas, líquidas e exigíveis há mais de 60 dias, cabendo à DGO compilar e divulgar trimestralmente a lista dos serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado com um prazo médio de pagamentos superior a 90 dias, os quais não podiam assumir novos compromissos de despesa.

Os artigos 44.º e seguintes elencam os deveres de informação a prestar pelos serviços e fundos autónomos e pelas entidades incluídas no perímetro das administrações públicas em contabilidade nacional e os artigos 63.º e 64.º pelas regiões autónomas e municípios. De uma forma geral, observa-se que o DLEO impôs a prestação de informação com maior periodicidade, passando, em parte dos casos, da informação trimestral para a informação mensal.

O Capítulo VI (artigos 73.º a 88.º) procedeu a alterações legislativas, entre as quais se destacam:

- ◆ Estatuto da Caixa Geral de Aposentações;
- ◆ Transferências de competências para as autarquias locais em matéria de transportes escolares (passe 4\_18@escola);
- ◆ Alteração do diploma que criou o passe sub23@superior;
- ◆ Alteração do Decreto-Lei n.º 155/92 (Regime da Administração Financeira do Estado);
- ◆ Alteração à Lei Geral Tributária;
- ◆ Alteração ao classificador económico da receita (adicionando no capítulo 08 o grupo 02 “*subsídios*”, com os artigos 01 a 11);
- ◆ Alteração ao Regime Especial de Tributação dos Rendimentos de Valores Mobiliários Representativos de Dívida;
- ◆ Incidência dos descontos para a ADSE sobre a remuneração base.



**e) Outros normativos relevantes**

A atividade financeira do Estado encontra-se enquadrada pelo 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 191/99, de 5 de junho – Regime da Tesouraria do Estado;
- ◆ Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro – Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP);
- ◆ Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro - Regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas e da estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos da administração central.

Em particular, no exercício orçamental de 2011 destacam-se ainda o Decreto-Lei n.º 65-A/2011, de 17 de maio, que incide sobre os deveres de prestação de informação financeira relativamente aos atrasos nos pagamentos e compromissos, dando corpo a uma das condições prévias à assinatura dos Memorandos, e as instruções emitidas pela DGO, de que relevam as seguintes:

- ◆ Circular n.º 1360, de 9 de agosto de 2010, republicada em 12 do mesmo mês – instruções para a preparação do OE/2011;
- ◆ Circular n.º 1363, de 9 de março de 2011 – instruções complementares ao DLEO;
- ◆ Circular n.º 1364, de 11 de março de 2011 – instruções complementares relativas aos encargos assumidos e não pagos;
- ◆ Circular n.º 1368, de 9 de setembro de 2011 – instruções sobre compromissos, cabimentos e pagamentos em atraso, a qual prevê que a DGO comunique mensalmente ao Tribunal de Contas os encargos assumidos e não pagos por entidade e os respetivos pagamentos em atraso.



Tribunal de Contas

---

*PARTE A*

ENQUADRAMENTO  
MACROECONÓMICO





**Tribunal de Contas**

---

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





## 1. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO

### 1.1. As previsões macroeconómicas subjacentes à política orçamental em 2011

O ano 2011 foi dominado por incertezas e inúmeras condicionantes que influenciaram a evolução da respetiva execução orçamental.

#### 1.1.1. A relação entre o cenário macroeconómico e o planeamento orçamental

A eficácia do planeamento orçamental é influenciada pela qualidade das previsões macroeconómicas. A transparência e a discussão das metodologias subjacentes às previsões podem aumentar a sua qualidade e promover o cumprimento da disciplina orçamental.

No quadro do reforço da governação económica na UE ocorrido durante 2011, foram definidas regras gerais relativas aos enquadramentos orçamentais nos Estados-Membros, determinando, em particular, a realização de análises de sensibilidade, em que as previsões macroeconómicas e orçamentais devem apreciar a trajetória das principais variáveis orçamentais a partir de diferentes pressupostos de crescimento e de evolução das taxas de juro<sup>1</sup>. Neste âmbito, os Estados-Membros devem assegurar que o planeamento orçamental se baseia em previsões realistas, recorrendo, para esse efeito, a informações atuais. Estas previsões devem ser comparadas com o cenário macroeconómico da Comissão Europeia (CE) e, caso existam diferenças significativas, devem ser descritas e fundamentadas pelo Estado-Membro.

Sobre esta matéria, os relatórios do FMI já tinham salientado a necessidade de Portugal melhorar a qualidade das projeções orçamentais e da análise de risco<sup>2</sup>. Também a OCDE tem apontado as previsões económicas subjacentes ao Orçamento do Estado como um dos principais fatores de risco na orçamentação das receitas e despesas em Portugal<sup>3</sup>, considerando que uma das razões para os desvios orçamentais em relação aos Programas de Estabilidade e Crescimento (PEC) desde 2000 tem sido a sistemática sobrevalorização do crescimento económico<sup>4</sup>.

O Conselho de Finanças Públicas, no seu Relatório n.º 1/2012<sup>5</sup>, faz uma análise comparativa das previsões da taxa de crescimento média anual do PIB constantes das diferentes atualizações do PEC com a realmente verificada<sup>6</sup>, tendo concluído que, nas previsões, a taxa atingiria os 2% quando, desde 1999, a verificada “mal atingiu os 0,7%”<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Diretiva do Conselho 2011/85/UE de 8 de novembro de 2011 – estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados Membros.

<sup>2</sup> FMI – Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) – Fiscal Transparency Module, 2003 e 2007.

<sup>3</sup> OCDE – Relatório da avaliação do processo orçamental em Portugal, 2008.

<sup>4</sup> OCDE – “The Fiscal Challenge in Portugal”, Economics Department Working Paper n.º 489, 2006.

<sup>5</sup> A propósito da “Estratégia Orçamental para Portugal 2012-2016”, publicado em 21 de maio de 2012.

<sup>6</sup> Entendendo-se estas “como a segunda notificação no contexto do procedimento de défices excessivos, em setembro do ano t+1” (cfr. ponto 3.3.4. do citado relatório).

<sup>7</sup> Cfr. ponto 3.3.2. do citado relatório.

Este erro de previsão refletiu-se noutros a nível orçamental, designadamente, o das receitas, “*dando origem a um desvio de mais de 1 p.p. do PIB para o rácio das receitas efetivamente realizado*”, o das despesas, em que “*o desvio (...) da previsão é muito elevado*” e o do défice que, no mesmo período, foi “*em média, superior à correspondente previsão na proposta de orçamento (...) em 0,7 pontos percentuais do PIB*”<sup>1</sup>.

No OE 2011, os pressupostos e as projeções macroeconómicas de curto prazo que enquadraram a política orçamental para esse ano encontram-se expressas no capítulo II.1.2. “*Perspetivas para 2011*” do respetivo Relatório (ROE 2011), apresentado em outubro de 2010.

Para o médio prazo, foi elaborado, em agosto de 2011, o Documento de Estratégia Orçamental (DEO) como parte da condicionalidade estrutural do memorando de políticas económicas e financeiras relativo ao Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), no qual se definem o cenário macroeconómico<sup>2</sup> e a estratégia orçamental para o período de 2011-2015. O PEC 2010-2013, apresentado em março de 2010, e o PEC 2011-2014, apresentado em março de 2011<sup>3</sup>, incluíram também previsões macroeconómicas de médio prazo para a economia portuguesa.

Refira-se que, no ano em análise, o processo orçamental foi marcado pelo PAEF cuja trajetória de ajustamento orçamental assentava no objetivo de redução do défice orçamental de 2013 para o valor de 3% do PIB, num contexto de promoção do crescimento económico, de correção dos desequilíbrios macroeconómicos, de estabilização do sector financeiro e de melhoria das condições de financiamento da economia portuguesa.

À semelhança do verificado em anos anteriores, os documentos produzidos em sede de política orçamental<sup>4</sup> não apresentam uma análise de risco do impacto que os desvios no cenário macroeconómico podem representar na evolução das receitas e despesas públicas, bem como na prossecução das políticas públicas previstas. O DEO limita-se a identificar riscos potenciais que poderão afetar negativamente a evolução dos indicadores macroeconómicos, sem contudo quantificar o seu efeito nem nas projeções efetuadas para esses indicadores nem na orçamentação das receitas e despesas<sup>5</sup>.

Nos pontos seguintes analisam-se as previsões macroeconómicas incluídas no OE e no DEO, bem como os desvios identificados relativamente às previsões efetuadas por outras entidades nacionais e internacionais e aos valores verificados na economia portuguesa.

---

<sup>1</sup> Cfr. pontos 3.3.3. e 3.3.4. do citado relatório.

<sup>2</sup> Capítulo II.2.1 do DEO 2011-2015.

<sup>3</sup> A rejeição da proposta de revisão anual do PEC 2011-2014 por parte da Assembleia da República, em 23 de março de 2011, teve como efeito a não atualização do PEC junto da Comissão Europeia. Por este motivo as projeções macroeconómicas constantes desse documento não são consideradas na análise do cenário macroeconómico efetuada neste capítulo.

<sup>4</sup> Relatório do OE e o DEO.

<sup>5</sup> O DEO 2012-2016 contém uma análise de sensibilidade de variáveis macroeconómicas e orçamentais em resposta a um aumento no preço do petróleo, a um aumento das taxas de juro de curto prazo e a uma diminuição da procura externa. Este documento apresenta também os riscos orçamentais, onde foi incluída a revisão de pressupostos do cenário macroeconómico como determinante para a alteração em alguns agregados macroeconómicos.





### 1.1.2. O cenário de base previsto no OE 2011

O cenário macroeconómico apresentado no OE 2011 apontava para o crescimento do PIB de 0,2%, assente na evolução favorável das exportações, ainda que num contexto de desaceleração da procura externa relevante para Portugal, e numa contração em todas as componentes da procura interna, com especial incidência no consumo público. As projeções macroeconómicas reveladas pelo Ministério das Finanças (MF) tiveram em conta o aumento da incerteza quanto às perspetivas de continuação da retoma económica mundial e os custos de financiamento mais elevados. A análise do enquadramento internacional subjacente à elaboração do OE indicava ainda uma subida das taxas de juro de curto prazo, um aumento ligeiro do preço do petróleo, a depreciação do euro face ao dólar e o aumento da taxa de inflação na área do euro.

Comparativamente às previsões elaboradas no segundo semestre de 2010 pelo Banco de Portugal (BdP) e pelas entidades internacionais de referência na área das projeções macroeconómicas, a previsão de crescimento em 2011 do MF era mais favorável, uma vez que o FMI antecipava uma estagnação do ritmo de atividade económica em Portugal em 2011 e as outras entidades previam um decréscimo do PIB entre 0,2% e 1,3%.

O Quadro 1 inclui as projeções realizadas pelo Governo em sede de OE, pelo BdP e pelas instituições internacionais, FMI, CE e OCDE.

**Quadro 1 – Cenário base do OE 2011 e projeções de outras entidades**

	2010 (verificado)		OE 2011 out-10	BdP dez-10	FMI out-10	CE out-10	OCDE nov-10
	€M	(tvr, %)	(tvr, %)	(tvr, %)	(tvr, %)	(tvr, %)	(tvr, %)
<b>1. Despesa e PIB (variação em volume, em %)</b>							
<b>PIB</b>	<b>172 669,7</b>	<b>1,4</b>	<b>0,2</b>	<b>-1,3</b>	<b>0,0</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,2</b>
Consumo privado	113 914,4	2,1	-0,5	-2,7	-	-2,8	-0,7
Consumo público	37 292,3	0,9	-8,8	-4,6	-	-6,8	-6,0
FBCF	34 124,3	-4,1	-2,7	-6,8	-	-3,2	-3,5
Exportações	53 561,1	8,8	7,3	5,9	-	5,6	6,3
Importações	65 937,1	5,4	-1,7	-1,9	-	-3,2	0,0
Procura interna	-	-	-2,5	-3,6	-	-	-
Procura externa relevante para Portugal	-	-	3,2	5,1	-	-	-
<b>2. Emprego e desemprego</b>							
Emprego Total (taxa de variação, em %)	-	-1,5	-0,4	-1,0	-	-0,7	-
Taxa de Desemprego (%)	-	10,8	10,8	-	10,9	11,1	11,4
<b>3. Preços (taxas de variação, em %)</b>							
Taxa de Inflação <sup>(a)</sup>	-	1,4	2,2	2,7	1,2	2,3	2,3

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

Fontes: INE, Contas Nacionais Trimestrais, setembro 2012; MF, Relatório OE 2011; FMI, World Economic Outlook, outubro 2010; OCDE, Economic Outlook 88 (novembro) de 2010; Comissão Europeia, Economic Forecast, Outono 2010; Banco de Portugal, Boletim Económico, inverno de 2010.

As previsões do MF revelavam uma menor redução do consumo privado e do investimento, bem como um maior crescimento das exportações face às outras entidades. A taxa de variação anual de -1,7% das importações encontra-se influenciada pela importação dos submarinos verificada em 2010, bem como pelo comportamento previsto para a procura interna (-2,5%). A evolução mais desfavorável prevista pelo MF para o consumo público não compensa totalmente as diferenças nas outras variáveis, originando apenas um ligeiro crescimento do PIB alicerçado na evolução positiva da procura externa líquida.

As projeções do BdP apontavam para a contração da atividade económica em Portugal em 2011. Esta entidade acrescentava que esta projeção apresentava riscos fortemente descendentes para a atividade económica, decorrentes tanto de uma eventual fragilidade da recuperação da economia mundial, como da necessidade de se realizar um ajustamento mais forte dos balanços dos agentes económicos, públicos e privados, cuja materialização implicaria uma contração da atividade económica ainda mais pronunciada. Anotava também que, após um elevado dinamismo em 2010, as projeções para a economia internacional apontavam para um abrandamento em 2011 da procura externa dirigida às empresas portuguesas, seguido de alguma recuperação em 2012. A evolução da procura externa de bens para as exportações portuguesas previstas pelo BdP (5,1%) era mais favorável do que a apresentada pelo OE (3,2%) o que significa que na previsão orçamental se assumia um ganho de quota de mercado das exportações portuguesas.

As previsões de outubro do FMI não tiveram ainda em conta as medidas de consolidação orçamental do OE 2011. Esta entidade estimava que a generalidade das economias avançadas<sup>1</sup> desacelerasse, num contexto de reequilíbrio das contas públicas e da morosidade na capacidade das economias em reabsorver o elevado número de desempregados.

Considerando as projeções de outubro para a execução de 2010, o orçamento foi elaborado num cenário que assentava na previsão de um acréscimo da receita de apenas € 2 M<sup>2</sup> e de um decréscimo acentuado da despesa de € 4.445 M o que, face a uma previsão de crescimento do PIB, foi tido como uma redução da despesa em 3,4 p.p. do PIB. Perante estas projeções, o cenário do OE 2011 previa a redução das necessidades de financiamento das Administrações Públicas, ou seja, do défice, em 2,7 p.p. do PIB (de 7,3% do PIB em 2010 para 4,6% do PIB em 2011).

De acordo com o primeiro Procedimento dos Défices Excessivos (PDE) publicado após a apresentação do OE (em abril de 2011), as projeções para o défice orçamental e para a dívida pública (na ótica das contas nacionais) situaram-se, em 2010, em 9,1% e 93% do PIB, respetivamente, em lugar dos 7,3% e 83,3% anteriormente previstos. A revisão dos valores destas variáveis deve-se em parte à alteração na necessidade de financiamento das Administrações Públicas em resultado da reclassificação de empresas públicas da área dos transportes e infraestruturas, do registo de imparidades relativas ao BPN e da execução de garantias no caso BPP<sup>3</sup>, bem como do tratamento dos ativos integrados em três contratos referentes a parcerias público-privadas (PPP)<sup>4</sup>.

Neste primeiro PDE as previsões da execução orçamental de 2010 foram corrigidas através de um decréscimo de € 195 M para as receitas e de um acréscimo de € 3.044 M para as despesas, tal como refletido no Quadro 2.

---

<sup>1</sup> O World Economic Outlook de Outubro de 2012 identifica 35 economias como avançadas (designadamente o Grupo dos Sete: EUA, Japão, Alemanha, França, Itália, Reino Unido e Canadá; os países da área do euro e os novos países industrializados da economia asiática).

<sup>2</sup> A projeção da receita fiscal baseou-se, segundo o ROE 2011, na utilização de um cenário mais prudente para o crescimento nominal do PIB (1% ao invés de 1,9% utilizado como cenário global em todo o relatório, inclusive no cálculo dos rácios do PIB).

<sup>3</sup> Alteração metodológica introduzida na notificação de março de 2011 do PDE.

<sup>4</sup> Alteração metodológica introduzida na revisão dos dados da primeira notificação do PDE de 2011, em 23 de abril.



*Luc*  
*Dr.*  
*Thomson*  
*A*

**Quadro 2 – A orçamentação das receitas e despesas das APs em 2011 face à previsão da execução para 2010**

(ótica das Contas Nacionais)			(em milhões de euros)		
	Ano 2010 (1) Relatório OE 2011(a)	Ano 2010 (2) PDE abril 2011 (b)	Ano 2011 (3) Relatório OE 2011(a)	(2)-(1)	(3)-(1)
<b>Receitas</b>	71 859,1	71 664,4	71 861,2	-194,7	2,1
(em % PIB base 2006)	41,6	41,3	40,8	-	-
<b>Despesas</b>	84 402,9	87 446,9	79 958,0	3.044,0	-4 444,9
(em % PIB base 2006)	48,9	50,4	45,4	-	-
<b>Saldo Global</b>	-12 543,7	-15 782,6	-8 096,8	-3 238,9	4 446,9
(em % PIB base 2006)	-7,3	-9,1	-4,6	-	-

(a) Valores calculados com a metodologia anterior a abril de 2011.

(b) Valores calculados com a metodologia expressa na revisão da primeira notificação do PDE de 2011 – 23 de abril.

Fonte: Relatório OE 2011, PDE de abril 2011 e CGE 2011.

Para o acréscimo verificado nas despesas públicas de 2010 constante do primeiro PDE de 2011 contribui em parte a revisão metodológica acima referida que originou a consideração de € 3.860 M<sup>1</sup> nestas despesas. Ajustando o valor das despesas públicas do efeito desta revisão metodológica, verifica-se um decréscimo da despesa para aquele ano em € 816 M entre o PDE de abril de 2011 e o Relatório do OE 2011.

Face às novas projeções (PDE de abril de 2011) para a execução orçamental de 2010 (redução da receita e aumento da despesa) mais se acentuava a perspetiva de redução da despesa e de acréscimo da receita com que o OE 2011 havia sido elaborado, assentes em medidas de consolidação orçamental.

### 1.1.3. O cenário macroeconómico do Documento de Estratégia Orçamental

As projeções sobre a evolução da economia portuguesa em 2011 descritas no DEO em agosto de 2011 encontram-se refletidas no quadro abaixo que também inclui as projeções elaboradas pelas entidades enunciadas no ponto anterior.

**Quadro 3 – Projeções macroeconómicas realizadas no 1.º semestre de 2011 para Portugal**

				(Taxas de variação, em percentagem)			
	OE out-10	DEO agosto-11	Desvio DEO-OE	BdP jun-11	FMI jun-11	CE jun-11	OCDE maio-11
<b>PIB</b>	0,2	-2,2	-2,4	-2,0	-2,2	-2,2	-2,1
Consumo privado	-0,5	-4,4	-3,9	-3,8	-4,3	-4,4	-4,1
Consumo público	-8,8	-3,2	5,6	-6,3	-6,8	-6,1	-7,2
FBCF	-2,7	-10,6	-7,9	-10,8	-9,9	-9,9	-10,0
Exportações	7,3	6,2	-1,1	7,7	6,2	6,2	6,4
Importações	-1,7	-3,9	-2,2	-4,0	-5,3	-5,3	-4,8
<b>Emprego (variação)</b>	-0,4	-1,5	-1,1	-1,1	-1,5	-1,5	-
<b>Taxa de Desemprego</b>	10,8	12,5	1,7	-	12,1	12,2	11,7
<b>Inflação (IHPC)</b>	2,2	3,5	1,3	3,4	3,5	3,4	3,3

Fontes: MF, Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015, agosto de 2011; Banco de Portugal, Boletim Económico, verão de 2011; FMI, Portugal: Request for a Three-Year Arrangement Under the Extended Fund Facility-Country Report n.º 11/127/junho 2011; Comissão Europeia: The Economic Adjustment Programme for Portugal- Occasional Papers 79/junho 2011; OCDE, Economic Outlook 89, maio 2011.

<sup>1</sup> Despesas referentes à reclassificação de PPP, no valor de € 871 M, à reclassificação de empresas de transportes e infraestruturas, no valor de € 739 M, ao registo de imparidades com veículos BPN, no valor de € 1.800 M, e com a execução da garantia ao BPP, no valor de € 450 M.

A análise do Quadro 3 permite formular as seguintes observações:

- ◆ Quanto ao PIB, a previsão do MF alterou-se de forma substancial, passando de um acréscimo de 0,2% para uma contração de 2,2%, seguindo a projeção para a variação anual da atividade económica definida pelas entidades internacionais envolvidas no PAEF (o FMI e a CE). Esta revisão em baixa pelo MF está associada a uma forte redução da procura interna, ainda que, em parte, compensada pelo contributo positivo esperado da procura externa.
- ◆ Apesar do consenso quanto à variação do PIB entre o MF e as entidades envolvidas no PAEF, é de destacar o diferente entendimento quanto ao comportamento das suas componentes. Por comparação com o cenário definido por estas entidades, o MF projetou uma menor redução do consumo público, a qual é compensada por uma menor redução das importações e por uma queda mais acentuada da formação bruta de capital fixo. Para esta diferença do consumo público contribuiu a diminuição abaixo do esperado do consumo intermédio das administrações públicas<sup>1</sup>.
- ◆ A revisão em baixa da procura agregada no cenário do MF foi seguida nos cenários do BdP e das entidades internacionais. Esta nova previsão foi justificada pela quebra do rendimento real disponível pelas famílias portuguesas, pela restrição no financiamento dos particulares, bem como dos setores público e privado. O crescimento das exportações em 6,2% em 2011, associado à redução prevista das importações em 3,9%, reflete o objetivo de redução gradual do défice da balança comercial. Para aquele aumento, o MF pressupôs um crescimento da procura externa relevante de cerca de 6,6% ao ano.
- ◆ Quanto ao mercado de trabalho, as previsões do MF refletem uma deterioração do emprego com a taxa de desemprego a revelar uma evolução mais negativa do que o cenário apontado pelas outras entidades.
- ◆ O BdP refere que as suas projeções têm em conta duas condicionantes. A primeira é que a evolução orçamental subjacente ao ano de 2011 não reflete todas as medidas necessárias ao cumprimento dos objetivos orçamentais assumidos pelo Estado português para esse ano. A segunda condicionante é que a projeção não considera ainda o inevitável processo de desalavancagem do setor privado, incluindo do sistema bancário.
- ◆ As projeções do FMI refletem a deterioração esperada nas condições do mercado de trabalho, os cortes significativos nos salários dos funcionários públicos, uma aceleração temporária dos preços ao consumidor, na sequência de um aumento do IVA, e a oferta limitada de crédito bancário para as famílias.

Ao longo do primeiro semestre as projeções macroeconómicas para a economia portuguesa em 2011 efetuadas pelos organismos internacionais evidenciaram algum consenso na contração da procura interna generalizada a todas as suas componentes traduzindo, em particular, o impacto das medidas de consolidação orçamental incluídas no OE 2011, bem como o impacto da alteração e maior reestruturabilidade das condições de financiamento nas despesas de consumo e no investimento privado.

Estas projeções deram abertura a uma previsão de redução do PIB superior à apresentada no último semestre de 2010 por parte de todas as entidades.

O crescimento da atividade económica acima do esperado no segundo trimestre de 2011 não constituiu argumento suficiente para uma revisão em alta do crescimento económico para este ano. Para a

---

<sup>1</sup> UTAO-Informação Técnica n.º 20/2011.



manutenção das projeções, por parte de qualquer uma das entidades, terão contribuído as indicações de que o crescimento económico na área do euro deveria abrandar nos trimestres seguintes. Com efeito, ao decréscimo da procura externa acrescia uma provável contração do consumo privado decorrente das medidas adicionais de consolidação orçamental, com efeitos no último trimestre de 2011, bem como uma redução mais acentuada do investimento privado em resultado do processo gradual de desalavancagem do sector financeiro.

Em maio de 2011, e já no contexto do PAEF, foi definido um programa de medidas de consolidação orçamental, reforçando as previstas no OE 2011, sendo o impacto global estimado de 5,7 p.p. do PIB face a um cenário de políticas invariantes.

O OE 2011 fixou o objetivo para o défice das Administrações Públicas para 2011 em 4,6% do PIB, o qual foi revisto para 5,9% do PIB, no âmbito do PAEF, com base em três fatores: a inclusão explícita no perímetro de consolidação das administrações públicas de três empresas da área dos transportes e infraestruturas; a execução orçamental do primeiro trimestre do ano que apontava para um desvio nos resultados de algumas medidas de consolidação orçamental, nomeadamente ao nível das despesas com o pessoal; e o agravamento das condições de financiamento da economia portuguesa e do mercado da dívida soberana em particular, com um aumento considerável nos custos do serviço da dívida.

Por sua vez, as contas nacionais revelaram a existência de um défice orçamental muito significativo no primeiro semestre de 2011, de € 6.998 M (8,3% do PIB). Do lado da despesa, o desvio na execução orçamental no primeiro semestre resultou essencialmente das rubricas de despesas com o pessoal, consumo intermédio e despesas de capital.

#### **1.1.4. Os desvios entre a previsão e os valores verificados**

O quadro seguinte compara os pressupostos e projeções macroeconómicos que estiveram na base da elaboração do OE 2011 e as correções posteriormente introduzidas pelo DEO com os valores efetivos no final da sua execução (31/12/2011).

**Quadro 4 – Cenário base do OE 2011 e do DEO, valores efetivos e desvios**

	OE 2011	DEO 2011 (verificado) (a)	Desvios (p.p.) (b)	Desvios (p.p.) (c)
<b>1. Despesa e PIB (variação em volume, em %)</b>				
<b>PIB</b>	<b>0,2</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,9</b>
Consumo privado	-0,5	-4,4	-4,0	-3,5
Consumo público	-8,8	-3,2	-3,8	5,0
FBCF	-2,7	-10,6	-11,3	-8,6
Exportações	7,3	6,2	7,5	0,2
Importações	-1,7	-3,9	-5,3	-3,6
<b>2. Emprego e desemprego</b>				
Emprego Total (taxa de variação, em %)	-0,4	-1,5	-1,5	-1,1
Taxa de Desemprego (%)	10,8	12,5	12,7	1,9
<b>3. Preços (taxas de variação, em %)</b>				
Deflator do PIB	1,7	1,4	0,7	-1,0
Taxa de Inflação (d)	2,2	3,5	3,6	1,4

(a) Base 2006.

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

(c) Desvio entre os valores verificados e os constantes no DEO.

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

Fonte: MF, Relatório OE 2011; MF, DEO 2011-2015; INE, Contas Nacionais Trimestrais, setembro 2012.

As projeções apresentadas no OE revelaram-se mais favoráveis do que o ocorrido em 31/12/2011, com exceção para o comportamento das variáveis económicas consumo público, exportações e importações. Já as projeções feitas no DEO foram mais aproximadas da realidade, salientando-se, porém, a subestimação do crescimento das exportações (variação em 1,3 p.p.), bem como a subestimação da queda das importações (-1,4 p.p.) e do investimento (-0,7 p.p.).

Estes desvios nas projeções acentuados em relação ao OE 2011 e menos significativos relativamente ao DEO terão motivado as alterações ao OE 2011, aprovadas pela Lei n.º 48/2011, de 26 de agosto, e pela Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro.

Considerando os dados do PDE de setembro de 2012, o Quadro 5 revela a cobrança de mais € 5.006,4 M de receitas do que o orçamentado. Porém, se a este montante retirarmos € 5.993,2 M decorrentes da transferência do fundo de pensões da banca para o Estado e € 781,4 M da sobretaxa extraordinária em sede de IRS<sup>1</sup> (que não estavam inicialmente orçamentados), então o valor da receita cobrada é inferior ao orçamentado na ordem dos € 1.768,2 M.

As despesas públicas contabilizadas ficaram € 4.415,8 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 2011 e que, portanto, condicionam a comparabilidade.

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

<sup>1</sup> No Relatório n.º 3/2012-AEOAC-2.ª S – Acompanhamento da execução orçamental da Administração Central (valores provisórios), a sobretaxa de IRS totalizou € 790 M.



Quadro 5 – Receitas e Despesas das Administrações Públicas em 2011 (Contabilidade Nacional)

(em milhões de euros)

	OE 2011	PDE abril 2012	PDE set. 2012	Valores ajustados <sup>(a)</sup>
Receitas	71 861,2	76 369,1	76 867,6	76 867,6
Despesas	79 958,0	83 631,6	84 373,8	83 430,8
Saldo Global	-8 096,8	-7 262,5	-7 525,0	-6 563,2
<b>Saldo Global em % PIB</b>	-4,6	-4,2	-4,4	-3,8

(a) Exclusão das despesas referentes à reclassificação de PPP, no montante de € 235,6 M, e despesas decorrentes da assunção de dívidas da RAM, no montante de € 707,4 M.

Fonte: CGE 2011, PDE, abril 2012 e PDE, setembro 2012.

Após a aplicação dos ajustamentos decorrentes das disposições metodológicas aplicadas nas Contas Nacionais, as despesas públicas totalizam € 83.430,8 M<sup>1</sup>. Assim, verifica-se que as receitas e despesas públicas, mesmo após os referidos ajustamentos, se situarem acima do inicialmente orçamentado em € 5.006,4 M e em € 3.473,8 M, respetivamente.

Refira-se que o PAEF fixou em 5,9% do PIB o objetivo para o défice das administrações públicas na ótica da contabilidade nacional em 2011, o que representou uma revisão em alta da meta estabelecida no OE (4,6% do PIB). O objetivo estabelecido no PAEF para o défice em 2011 foi alcançado, mas com recurso a medidas temporárias, das quais se destaca a transferência do fundo de pensões da banca que representou 3,5% do PIB.

Da análise realizada extraem-se as seguintes observações:

- ◆ As projeções macroeconómicas subjacentes à orçamentação das receitas e despesas das administrações públicas no OE 2011 não tiveram plenamente em conta os prováveis efeitos recessivos das medidas de consolidação orçamental propostas. As projeções macroeconómicas constantes do DEO estavam em linha com as projeções do BdP, FMI, CE e OCDE.
- ◆ O ROE 2011 e o DEO caracterizam-se por conterem insuficiente informação quantitativa quanto aos efeitos macroeconómicos e aos respetivos reflexos no orçamento.
- ◆ O Relatório do OE, o DEO e a CGE 2011 não analisaram a relação entre o cenário macroeconómico, a orçamentação de receitas e despesas e a respetiva execução. As projeções macroeconómicas devem incluir uma avaliação dos principais riscos de políticas e de previsão, face ao enquadramento nacional e internacional. Continua a ser importante a revelação explícita e tão precisa quanto possível das principais hipóteses utilizadas pelo governo na elaboração das estimativas orçamentais. As projeções devem mostrar de forma clara a trajetória das despesas obrigatórias e das receitas fiscais, documentando se possível a informação de base e a metodologia adotada. As projeções devem enunciar os principais riscos no futuro previsível e estimar o seu efeito.
- ◆ A melhoria da qualidade da previsão macroeconómica é fundamental para o desenvolvimento mais realista de um quadro plurianual de despesa.

<sup>1</sup> As receitas provenientes do fundo de pensões da banca e da sobretaxa de IRS, assim como as despesas resultantes da injeção de capital no BPN não foram ajustadas aos valores de receitas e despesas públicas em 2011 para efeito de comparabilidade entre o orçamentado e o executado, uma vez que não resultaram de uma revisão metodológica no critério de registo em contas públicas.

## 1.2. A economia em 2011

### 1.2.1. A economia internacional

#### 1.2.1.1. PIB

Em 2011 a economia mundial registou uma desaceleração do seu crescimento para 3,8%, após um crescimento de 5,1% em 2010.

Os padrões de crescimento apresentam significativas divergências entre regiões. O abrandamento do crescimento da economia mundial foi mais acentuado para as economias avançadas, tendo o crescimento do PIB sido de 1,6% (3% em 2010), com destaque para uma desaceleração do crescimento dos EUA (1,8%), uma quebra do PIB do Japão (-0,8%), associado aos efeitos do terramoto ocorrido em março, e um crescimento mais moderado da União Europeia (1,6%). As economias de mercado emergentes e em desenvolvimento registaram um crescimento de 6,2% em 2011, após uma expansão de 7,4% em 2010.

Gráfico 1 – PIB por regiões (variação anual em %)

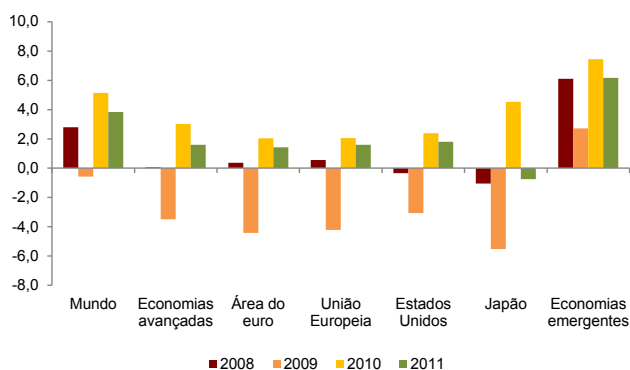
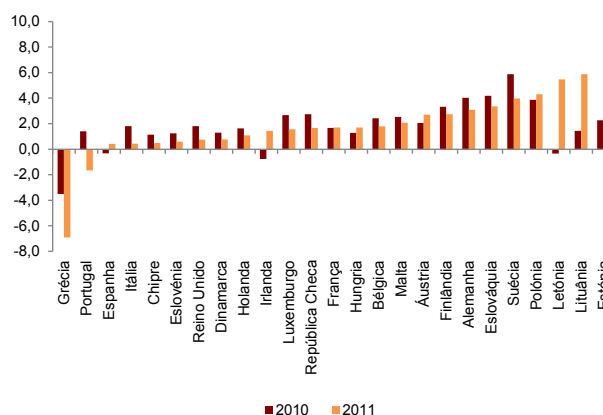


Gráfico 2 – PIB na área do euro (variação anual em %)



Fonte: World Economic Outlook, outubro de 2012.

Na área do euro, a Estónia apresentou o melhor desempenho no crescimento do PIB que atingiu 7,6%. A Áustria, a Finlândia, a Alemanha e a Eslováquia viram o seu PIB real aumentar em cerca de 3%. Os restantes países da União Europeia apresentaram um aumento do produto igual ou inferior a 2%, sendo que Portugal e a Grécia apresentaram o pior desempenho, com taxas de crescimento negativas de 1,7% e de 6,9%, respetivamente.

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

A subida dos preços das matérias-primas em 2011, sobretudo das energéticas e alimentares, contribuiu de forma acentuada para um aumento das taxas de **inflação** na generalidade dos países (em média 4,9% a nível mundial), sendo mais elevada nos países emergentes, 7,2% (6,1% em 2010) e menos forte nas economias avançadas, 2,7% (1,5% em 2010).

Na área do euro, a inflação registou níveis elevados ao longo do ano situando-se, em média, em 2,7% face a 1,6% em 2010, tendência que também foi influenciada pelo aumento dos impostos indiretos,

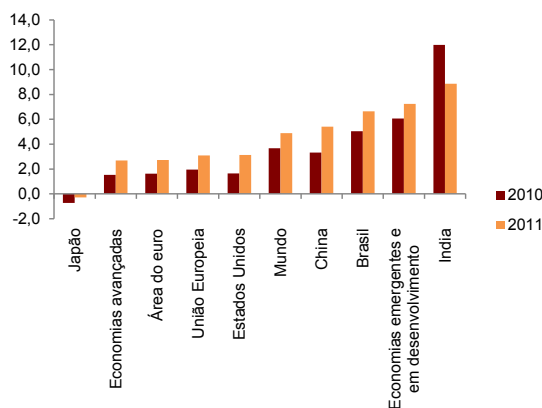




*Luís  
Dr.  
Thomaz  
A.*

com a consequente pressão altista sobre os preços no âmbito das medidas orçamentais implementadas por alguns países.

Gráfico 3 – Taxas de inflação por regiões (Variação anual em %)



Fonte: FMI, World Economic Outlook, outubro de 2012.

Não obstante o abrandamento do crescimento mundial, o preço médio do **petróleo** bruto Brent foi de 111 dólares por barril em 2011, ou seja, 38% acima da média de 2010, representando a maior subida da média anual desde 2005.

Relativamente às **taxas de juro** de referência dos bancos centrais, destacam-se as seguintes situações:

- ◆ A Reserva Federal dos EUA manteve a taxa de juro oficial inalterada num intervalo entre 0 e 0,25% ao longo de 2011, baseando a sua decisão no facto de os níveis de utilização da capacidade produtiva permanecerem baixos e o desemprego elevado, num cenário em que se projetava um crescimento moderado dos preços no médio prazo.
- ◆ O Banco Central Europeu procedeu ao aumento da taxa de juro de referência em abril e julho de 2011, em 25 pontos base de cada vez, para 1,5%. Contudo, a deterioração da situação económica, num contexto de tensão crescente nos mercados financeiros associada ao recrudescimento da crise da dívida soberana na área do euro na segunda metade do ano, motivou o banco central a descer as taxas de juro em novembro e dezembro para 1%. Tal foi considerado essencial para assegurar o objetivo de manutenção das taxas de inflação abaixo, mas próximo, de 2% no médio prazo<sup>1</sup>.

### 1.2.1.3. Finanças Públicas

Em 2011, as economias avançadas mantiveram as finanças públicas numa situação bastante diferente da das economias emergentes, apresentando um défice orçamental de 6,5% do PIB, enquanto naquelas economias este indicador orçamental se situou em 1,2%. Na área do euro, o défice atingiu 4,5% do PIB (6,5% em 2010).

<sup>1</sup> Relatório do Banco Central Europeu, 2011.

Relativamente à dívida pública, as economias avançadas apresentaram um rácio da dívida pública de 104,7%, contrastando com o nível de dívida pública das economias emergentes de apenas 36,3% do PIB. Na área do euro, este rácio atingiu 88% em 2011 (85,4% em 2010)<sup>1</sup>.

**Quadro 6 – Saldos orçamentais e dívidas públicas na área do euro (17)**

(em % do PIB)

Saldo orçamental	2008	2009	2010	2011	Dívida pública	2008	2009	2010	2011
Estónia	-2,9	-2,0	0,2	1,1	Estónia	4,5	7,2	6,7	6,1
Luxemburgo	3,2	-0,8	-0,8	-0,3	Luxemburgo	14,4	15,3	19,2	18,3
Finlândia	4,4	-2,5	-2,5	-0,6	Eslováquia	27,9	35,6	41,0	43,3
Alemanha	-0,1	-3,1	-4,1	-0,8	Eslovénia	22,0	35,0	38,6	46,9
Áustria	-0,9	-4,1	-4,5	-2,5	Finlândia	33,9	43,5	48,6	49,0
Malta	-4,6	-3,9	-3,6	-2,7	Holanda	58,5	60,8	63,1	65,5
Bélgica	-1,0	-5,5	-3,8	-3,7	Espanha	40,2	53,9	61,5	69,3
Itália	-2,7	-5,4	-4,5	-3,9	Malta	62,0	67,6	68,3	70,9
Portugal	-3,6	-10,2	-9,8	-4,4	Chipre	48,9	58,5	61,3	71,1
Holanda	0,5	-5,6	-5,1	-4,5	Áustria	63,8	69,2	72,0	72,4
Eslováquia	-2,1	-8,0	-7,7	-4,9	Alemanha	66,8	74,5	82,5	80,5
França	-3,3	-7,5	-7,1	-5,2	França	68,2	79,2	82,3	86,0
Chipre	0,9	-6,1	-5,3	-6,3	Bélgica	89,2	95,7	95,5	97,8
Eslovénia	-1,9	-6,0	-5,7	-6,4	Irlanda	44,5	64,9	92,2	106,4
Grécia	-9,8	-15,6	-10,7	-9,4	Portugal	71,7	83,2	93,5	108,1
Espanha	-4,5	-11,2	-9,7	-9,4	Itália	106,1	116,4	119,2	120,7
Irlanda	-7,4	-13,9	-30,9	-13,4	Grécia	112,9	129,7	148,3	170,6

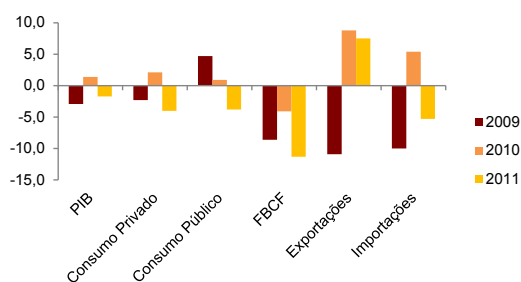
Fonte: AMECO, novembro de 2012.

## 1.2.2. A economia portuguesa

### 1.2.2.1. PIB e componentes da procura agregada

O ano de 2011 caracterizou-se por uma quebra da atividade económica, com o PIB a cair 1,7% em termos reais, depois de no ano anterior ter apresentado um crescimento de 1,4%, em claro contraste com o crescimento de 1,4% registado na área do euro. Mesmo assim, a diminuição do PIB foi menos acentuada do que o esperado pois as exportações e o consumo privado registaram uma evolução favorável face à previsão.

**Gráfico 4 – Taxas de crescimento anuais do PIB e componentes da despesa**



Fonte: INE, setembro de 2012.

<sup>1</sup> FMI, World Economic Outlook, outubro 2012.



O decréscimo do PIB foi impulsionado pela redução do consumo privado (-4,0%), do consumo público (-3,8%) e do investimento (-11,3%). Apenas o saldo da balança comercial apresentou uma evolução positiva (2,2%).

O consumo privado registou uma forte queda face aos últimos anos em resultado da redução do rendimento disponível real e do aumento da restritividade no acesso ao crédito, num quadro de agravamento da situação no mercado de trabalho. Refira-se que o comportamento das famílias, com destaque para a queda do consumo corrente de bens e serviços e a diminuição da taxa de poupança, “é consistente não só com um quadro de elevada incerteza e de maiores restrições de liquidez, mas também com uma perceção de que a queda do rendimento disponível assumirá uma natureza permanente”<sup>1</sup>.

Por seu turno, o investimento diminuiu de forma acentuada, reforçando as quedas acumuladas ao longo da última década. As componentes “Equipamento de transporte” e “Construção” foram as que sofreram uma maior redução, de 22,8% e 11,5%, respetivamente.

Em contraste com a forte contração da procura interna (-5,7% em 2011 contra 0,8% em 2010), as exportações de bens e serviços apresentaram um crescimento robusto e uma elevada diversificação em termos de produtos e destinos geográficos, situando-se acima do crescimento desta componente do PIB na área do euro (6,2%).

Este dinamismo verificou-se igualmente em bens de elevada componente tecnológica. Refira-se adicionalmente que o crescimento das exportações portuguesas foi superior ao aumento da procura externa, traduzindo-se num aumento da quota de mercado tanto nos mercados intra como extra-comunitários.

### 1.2.2.2. Preços, mercado de trabalho e produtividade

Relativamente à taxa de inflação e aos principais agregados, bem como aos principais indicadores do mercado de trabalho, os quadros seguintes sintetizam a evolução destes agregados no último triénio.

Quadro 7 – Taxas de inflação (IHPC) e principais agregados

	(em percentagem)		
	2009	2010	2011
IHPC	-0,9	1,4	3,6
<b>Total excluindo energéticos</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>2,3</b>
Bens alimentares	-2,5	0,4	3,0
Bens industriais	-2,3	2,4	5,2
Serviços	1,3	1,0	2,4
IHPC área do euro	0,3	1,6	2,7
Diferencial entre Portugal e a Área do euro (em p.p.)	-1,2	-0,2	0,9

Fonte: INE e BdP.

Quadro 8 – Indicadores do mercado de trabalho

	2009	2010	2011
Emprego total (tv em %)	-2,8	-1,5	-1,5
Taxa de desemprego (%)	9,5	10,8	12,7
Desemprego longa duração (a)	46,5	54,3	53,2
Diferencial da taxa de desemprego entre Portugal e Área do euro (em p.p.)	-0,1	0,7	2,5

(a) Em % do desemprego total.

Fonte: INE e BdP.

Após um período de forte desaceleração dos preços em Portugal, iniciado no final de 2008 e prolongado ao longo do ano seguinte, que se traduziu numa taxa de inflação média anual negativa em 2009, a taxa de inflação voltou a apresentar valores positivos a partir de 2010, mantendo-se acima de 3% ao longo de 2011. Neste ano, a taxa de inflação em Portugal, medida pela variação média do

<sup>1</sup> Relatório Anual do BdP, maio de 2012.

Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), situou-se em 3,6%, o que representou um acréscimo de 2,2 p.p. em relação a 2010.

A aceleração dos preços no consumidor foi essencialmente impulsionada por alterações fiscais e nos preços administrativos de alguns bens e serviços, no quadro do processo de consolidação orçamental<sup>1</sup>, que condicionaram em larga medida o diferencial de inflação entre Portugal e a área do euro, que foi positivo em 2011 (0,9 p.p.), após três anos consecutivos com valores negativos.

No que se refere ao mercado de trabalho, o emprego na economia portuguesa registou uma queda de 1,5% em 2011, após quedas de 2,8% e 1,5% em 2009 e 2010, respetivamente.

A taxa de desemprego no conjunto do ano de 2011 fixou-se em 12,7%, situando-se em 30,1% a taxa de desemprego dos jovens entre 15 e 24 anos. A taxa de crescimento do número de desempregados foi de 7,7% em 2011, após 14,2% em 2010. No entanto, a progressiva desaceleração do número de desempregados registada ao longo de 2011 foi revertida de forma abrupta no último trimestre do ano, em linha com a queda da atividade económica e do emprego.

Em 2011, a remuneração por trabalhador registou uma diminuição que se terá situado em 0,8%. Esta evolução refletiu em larga medida a diminuição das despesas com remunerações do setor das Administrações Públicas (-8,2% em 2011). A diminuição da remuneração média determinou a continuação da variação negativa dos custos unitários do trabalho em Portugal em 0,8% em 2011, contribuindo para melhorar a competitividade internacional da economia em termos de custos.

### **1.2.2.3. Balança de pagamentos e dívida externa**

Em 2011, o défice conjunto da balança corrente e de capital diminuiu 3,7 p.p., situando-se em 5,2% do PIB (€ 8.900 M).

Para esta evolução contribuiu de forma decisiva o défice da balança corrente, em particular a componente de bens e serviços (cujo défice diminuiu 3,5 p.p. do PIB), uma vez que o excedente da balança de capital aumentou apenas ligeiramente (0,1 p.p.).

Em sentido contrário, o défice da balança de rendimentos agravou-se, passando de 4,6% para 5,0% do PIB em 2011, essencialmente pela evolução da componente relativa a “outro investimento”, refletindo o aumento dos pagamentos ao exterior de juros relativos a empréstimos. Refira-se que os juros associados aos empréstimos obtidos ao abrigo do PAEF representaram 0,3% do PIB em 2011.

Esta evolução traduziu-se, na balança financeira, por um aumento de € 9.490 M dos passivos líquidos de Portugal face ao exterior, correspondente a 5,5% do PIB, os quais, em parte, referem-se aos empréstimos obtidos por Portugal no âmbito do PAEF.

---

<sup>1</sup> Relatório Anual do BdP, maio de 2012.



**Quadro 9 – Balança de pagamentos**

(em milhões de euros)

	2000	2009	2010	2011
Conta Corrente	-13 168	-18 402	-17 225	-11 024
Bens	-16 432	-17 794	-18 195	- 13 190
Serviços	2 207	5 985	6 712	7 744
<i>da qual, viagens e turismo</i>	3 298	4 196	4 648	5 172
Rendimento	-2 570	-8 728	-7 939	- 8 573
Transferências Correntes	3 627	2 135	2 198	2 995
<i>das quais</i>				
Transferências Públicas com a UE	245	327	142	542
Remessas de emigrantes	3 269	1 723	1 859	1 845
Conta de Capital	1 670	1 393	1 941	2 124
Transferências Públicas	1 649	1 481	2 039	2 060
Conta Corrente + Conta de Capital	-11 498	-17 009	-15 284	-8 900
Conta Financeira	11 765	17 486	15 554	9 490

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

Fonte: Relatório Anual do Banco de Portugal, maio de 2012.

A redução do défice conjunto da balança corrente e de capital em 2011 traduz também uma redução das necessidades líquidas de financiamento da economia portuguesa que atingiram, no final do ano, € 177.323 M repartidos, *grosso modo*, por 49% pela dívida das administrações públicas, 26% pela dívida das outras instituições financeiras monetárias (bancos) e 20% pela dívida das sociedades não financeiras (empresas).

Em 2011, o perfil de financiamento externo da economia portuguesa diferiu, desde o início, substancialmente do observado na área do euro, assistindo-se, quer a uma redução dos passivos financeiros face a não residentes, quer à redução de ativos financeiros face ao resto do mundo. Subjacentes a esta alteração estão as perturbações nos mercados de dívida soberana portuguesa e de outros países da área do euro, que se refletiram, sobretudo, num aumento da reestruturabilidade das condições de financiamento do sistema bancário português nos mercados internacionais de dívida por grosso.

### **1.3. As políticas públicas previstas e o seu efeito na execução orçamental**

No início de 2011, no contexto de um recrudesimento da crise da dívida soberana na área do euro, os receios dos investidores internacionais quanto à sustentabilidade das finanças públicas e à dinâmica da dívida externa portuguesa avolumaram-se de forma significativa. A deterioração das condições de acesso aos mercados de financiamento internacionais tornou necessário o recurso a assistência financeira externa, concretizado no início de abril.

Como foi referido, o processo orçamental de 2011 foi marcado pelo PAEF, o qual se consubstanciou na elaboração de um programa de ajustamento visando a correção dos desequilíbrios estruturais da economia portuguesa, incluindo um plano de consolidação das finanças públicas com o objetivo de assegurar uma trajetória de evolução sustentável.

Esta consolidação baseou-se num aumento de receita, essencialmente proveniente de aumento de impostos e, sobretudo, numa forte contração da despesa, em particular as despesas com pessoal e investimento. A política orçamental assumiu assim um caráter fortemente restritivo, registando-se uma

variação de 3,3 p.p. do PIB do saldo primário corrigido do efeito do ciclo, de medidas temporárias e de outros fatores especiais extraordinários<sup>1</sup>.

Para tanto, assumiram relevância na execução orçamental de 2011 as medidas que se seguem.

Com incidência na despesa:

- ◆ Cativações de parte das verbas previstas em diversas dotações orçamentais;
- ◆ Redução dos salários dos trabalhadores em funções públicas, bem como medidas de congelamento de admissões e redução do número de contratados;
- ◆ Congelamento das pensões;
- ◆ Redução da despesa no âmbito do Serviço Nacional de Saúde (medicamentos, encargos com a ADSE, planos de reestruturação de hospitais);
- ◆ Redução das transferências para os municípios e as Regiões Autónomas;
- ◆ Reorganização e racionalização do Setor Empresarial do Estado.
- ◆ Redução das despesas de capital.

Com incidência na receita:

- ◆ Aumento da taxa normal do IVA;
- ◆ Reestruturação das listas dos bens e serviços que estavam sujeitos à taxa reduzida de 6% e intermédia de 13% do IVA (listas I e II anexas ao Código do IVA);
- ◆ Sujeição da eletricidade e do gás natural à taxa normal do IVA;
- ◆ Revisão e limitação dos benefícios e deduções fiscais em sede de IRS e IRC;
- ◆ Criação de uma contribuição sobre o setor bancário em sede de IRC;
- ◆ Atualização dos impostos especiais sobre o consumo;
- ◆ Aumento de 1 p.p. da contribuição dos trabalhadores para a Caixa Geral de Aposentações;
- ◆ Receita adicional de € 3.263,1 M – transferência para o Estado da titularidade dos ativos dos fundos de pensões da banca;
- ◆ Receita adicional de € 781,4 M – sobretaxa extraordinária em sede de IRS;
- ◆ Receita adicional de € 600 M – 8.ª fase do processo de reprivatização da EDP.

Do ponto de vista da contabilidade pública, o quadro seguinte inclui a evolução da Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social entre 2010 e 2011.

---

<sup>1</sup> Relatório Anual do BdP, maio de 2012.



*Luc*  
*Dr.*  
*Ther...*  
*A*

Quadro 10 – Evolução das receitas e despesas 2010-2011 (ótica da contabilidade pública)

(em milhões de euros)

	2010	2011	Variação
<b>Receita Total, da qual se destaca:</b>	62 408	66 566	7%
Receita Corrente	57 860	60 843	5%
Receitas Fiscais	33 356	35 450	6%
Receitas de Capital <sup>(a)</sup>	4 547	5 723	26%
<b>Despesa Total, da qual se destaca:</b>	75 928	79 469	5%
Despesas Correntes	68 272	67 686	-1%
Despesas com pessoal	14 818	13 459	-9%
Aquisição de bens e serviços	10 521	10 368	-1%
Juros e outros encargos	4 989	6 072	22%
Transferências correntes	35 370	35 370	0%
Subsídios	1 992	1 811	-9%
Outras despesas correntes	582	606	4%
Despesas de Capital <sup>(a)</sup>	7 656	11 784	54%
<b>Saldo Global</b>	<b>-13 520</b>	<b>-12 903</b>	<b>-5%</b>

(a) Inclui ativos financeiros exceto títulos e empréstimos de curto prazo.

Fonte: CGE 2010 e 2011, e cálculos do TC, cfr. ponto 15 deste Parecer.

No que respeita à evolução das receitas e despesas entre 2010 e 2011, salientam-se as seguintes situações:

- ◆ O aumento das receitas fiscais em 6% deve-se, em parte, à adoção de medidas fiscais ao longo de 2011.
- ◆ O aumento das receitas de capital em 26% reflete a transferência de fundos de pensões, quer dos bancários, em 2011, quer a parte do fundo de pensões da Portugal Telecom (operação realizada em 2010) recebida nesse ano.
- ◆ A redução das despesas de pessoal em 9% terá como contributos o corte salarial na função pública em vigor desde janeiro de 2011, bem como a diminuição do número de funcionários públicos<sup>1</sup>.
- ◆ O aumento das despesas de capital em 54% reflete os empréstimos a médio e longo prazos concedidos em 2011 a empresas públicas com vista a suprir as restrições no acesso a outras fontes de financiamento e os pagamentos referentes ao BPN (para reforço do capital e em execução de garantias prestadas a sociedades veículo criadas no âmbito da sua reestruturação).

<sup>1</sup> Segundo as estimativas preliminares do INE a redução do número de efetivos correspondeu a -2,7%, em termos médios.

## 1.4. Condicionantes estruturais das finanças públicas

### 1.4.1. As previsões do Programa de Assistência Económica e Financeira

Em julho de 2012, o FMI apresentou projeções para os principais indicadores das finanças públicas portuguesas. A estratégia de consolidação orçamental definida nestas projeções assumia que, em 2013, o défice orçamental e a dívida pública se situassem em 3% e 118% do PIB, respetivamente.

De acordo com as novas projeções efetuadas pelo FMI e pela Comissão Europeia, em outubro de 2012, no âmbito da quinta avaliação do PAEF, os objetivos do défice orçamental foram revistos em alta, para 5% do PIB, em 2012, e de 3% para 4,5%, em 2013, tendo como motivo o facto de as receitas orçamentais para 2012 serem inferiores às estimadas no orçamento. Por sua vez, a dívida pública para 2013 foi revista de 118,6% para 123,7% do PIB, em resultado do ritmo mais lento do ajustamento orçamental, da previsão de um prolongamento da recessão até 2013 e de projeções mais conservadoras para as receitas de privatizações.

**Quadro 11 – PIB, receitas, despesas e dívida pública**

	Projeções do PAEF						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PIB (tvr)	1,4	-1,7	-3,0	-1,0	1,2	1,8	1,8
Receita Pública Total (% PIB)	41,4	45,0	41,7	43,0	42,7	42,6	42,4
Despesa Pública Total (% PIB)	51,3	49,4	46,7	47,5	45,2	44,5	44,3
Défice orçamental (PDE)	-9,8	-4,4	-5,0	-4,5	-2,5	-1,9	-1,9
Dívida (% PIB)	93,3	108,1	119,1	123,7	123,6	121,2	118,4
Juros da dívida (% PIB)	2,9	4,0	4,5	4,7	5,0	5,0	5,0

Fonte: FMI, outubro de 2012.

Estas projeções apresentam como principais riscos para a consolidação orçamental os pagamentos em atraso, principalmente dos hospitais e da Região Autónoma da Madeira, o endividamento das empresas públicas e os encargos com parcerias público-privadas.

### 1.4.2. O impacto da evolução demográfica nas Contas Públicas

O envelhecimento da população implica desafios económicos, orçamentais e sociais para um conjunto significativo de países, no qual Portugal se inclui, designadamente ao nível da sustentabilidade das finanças públicas, mormente da segurança social.

No contexto dos países da UE, o relatório elaborado pela Comissão Europeia<sup>1</sup> projeta um aumento médio na despesa pública de cerca de 4,7 p.p. do PIB até 2060 resultante do efeito do envelhecimento. Este acréscimo decorre essencialmente da evolução projetada para as despesas em pensões, cuidados de saúde e cuidados continuados em percentagem do PIB, enquanto os rácios das despesas em educação e subsídios de desemprego no PIB apresentam uma variação ligeiramente negativa.

<sup>1</sup> Comissão Europeia, “2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)”, Versão provisória.





Para Portugal, bem como para os restantes países da UE, prevê-se que a estrutura etária da população se altere fortemente nas próximas décadas, devido à tendência de redução da fertilidade, ao aumento da esperança média de vida e às variações nas taxas de migração.

De acordo com as projeções demográficas do Eurostat, o rácio de dependência económica da terceira idade está projetado para aumentar de forma significativa, de cerca de 39% em 2010 para 71% em 2060 na UE. Na área do euro, um aumento semelhante é projetado, de 42% em 2010 para 72% em 2060. Para Portugal, seguindo a tendência da média europeia, as projeções da CE identificam um crescimento deste rácio de 37% para 73% entre 2010 e 2060.

#### 1.4.2.1. Sustentabilidade da Segurança Social

De acordo com as projeções da Comissão Europeia, o número de pensionistas do sistema público aumentará de 2,6 para 3,8 milhões em 2050 (3,7 milhões em 2060), isto é, um aumento de 43%, sendo inferior o aumento previsto nesse período para a área do euro, 38,4%.

As mesmas projeções da Comissão Europeia apontam para que as despesas com pensões em Portugal atinjam 13,2% do PIB em 2030 e 12,7% em 2060, devendo aumentar 0,2 p.p. do PIB entre 2010 e 2060 (passando de 12,5% em 2010 para 12,7% do PIB em 2060, depois de atingir um valor máximo de 13,5% do PIB em 2020).

Quadro 12 – Despesa pública em pensões em % do PIB

	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Portugal	13,3	13,5	13,4	13,2	13,1	13,1	13,2	13,1	12,9	12,7
UE 27	11,2	11,3	11,5	11,9	12,3	12,6	12,7	12,8	12,9	12,9
Área do euro	12,1	12,3	12,6	13,1	13,5	13,9	14,2	14,3	14,2	14,1

Fonte: Comissão Europeia.

Adicionalmente, o efeito do envelhecimento da população também tem repercussões do lado da receita. Assim, tendo em conta as projeções efetuadas, as contribuições sociais apresentam uma diminuição continuada no horizonte de projeção. Conjugando estas duas variáveis, o impacto líquido sobre o défice das administrações públicas é negativo e crescente até 2047 (de 1,6 p.p. do PIB em 2010 para 4,5 p.p. em 2047), passando então a uma trajetória descendente até ao fim da projeção (4,1 p.p. em 2060).

Quadro 13 – Despesa com subsídio de desemprego em % do PIB

	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Portugal	1,5	1,3	1,1	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8
UE 27	1,1	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
Área do euro	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9

Fonte: Comissão Europeia.

O número de pessoas desempregadas em relação ao número de pessoas a trabalhar deverá diminuir ao longo do período de projeção. O desemprego na UE é projetado para ser um pouco mais baixo no longo prazo (passando o rácio das despesas com subsídio de desemprego sobre o PIB de 1,1% em 2010 para 0,7% em 2060 na UE e de 1,3% do PIB em 2010 para 0,9% na área do euro).

### 1.4.2.2. Despesas com a saúde

A Comissão Europeia estima que as despesas com saúde em Portugal atinjam 7,2% do PIB em 2030 e 8,3% em 2060. Relativamente às despesas com cuidados continuados, estas atingirão 0,4% do PIB em 2030 e 0,6% em 2060.

**Quadro 14 – Despesa em saúde em % do PIB**

	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Portugal	6,5	6,7	7,0	7,2	7,5	7,7	7,9	8,1	8,2	8,3
UE 27	7,3	7,4	7,6	7,8	7,9	8,1	8,2	8,3	8,3	8,3
Área do euro	7,4	7,6	7,8	7,9	8,1	8,3	8,4	8,4	8,4	8,4

Fonte: Comissão Europeia.

**Quadro 15 – Despesa em cuidados continuados em % do PIB**

	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Portugal	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6
UE 27	2,0	2,1	2,2	2,3	2,6	2,8	3,0	3,2	3,3	3,4
Área do euro	1,9	2,0	2,1	2,3	2,5	2,8	3,0	3,2	3,4	3,4

Fonte: Comissão Europeia.

### 1.4.2.3. Despesas com educação

O cenário de referência indica, em consequência das esperadas mudanças demográficas, potencial para um pequeno decréscimo nas despesas em educação na UE (de 4,6% do PIB em 2010 para 4,5% do PIB em 2060).

As despesas com educação em Portugal irão decair, passando de 4,1% do PIB em 2015 para 3,7% em 2060, em resultado do decréscimo no número de estudantes.

**Quadro 16 – Despesa de educação em % do PIB**

	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Portugal	4,1	3,9	3,7	3,5	3,4	3,5	3,5	3,6	3,7	3,7
UE 27	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,3	4,4	4,4	4,5	4,5
Área do euro	4,5	4,3	4,2	4,2	4,1	4,1	4,2	4,2	4,3	4,3

Fonte: Comissão Europeia.

## 1.4.3. Parcerias público-privadas (PPP)

### 1.4.3.1. Os investimentos em PPP

Em 31 de dezembro de 2011, o universo de parcerias público-privadas (PPP) abrangia 35 projetos, 24 em fase de exploração e 11 em fase de construção, com a seguinte distribuição por sector: 24 no sector dos transportes (22 rodoviárias e 2 ferroviárias<sup>1</sup>), 10 no sector da saúde e 1 no sector da segurança e emergência, no valor total de € 17.999 M<sup>2</sup>. O sector rodoviário continua a representar a maior parcela dos investimentos realizados, com um peso de 86% no universo das parcerias em questão.

<sup>1</sup> Face ao ano anterior, foi excluído o projeto Troço Poceirão-Caia da rede de Alta Velocidade Ferroviária cujo visto foi recusado pelo Tribunal de Contas.

<sup>2</sup> Fonte: DGTF, “Parcerias Público-Privadas e Concessões – Relatório 2012”, agosto 2012.



*Luc*  
*Dr.*  
*Thomaz*  
*A*

Quadro 17 – Parcerias Público-Privadas

(em milhões de euros)

Concessão	Concessionário	Ano	Prazo	Investimento
<b>Sector Transportes (3)</b>				
Concessão Lusoponte (Ponte 25 de Abril e Ponte Vasco da Gama)	Lusoponte – Concessão para a Travessia do Tejo em Lisboa, SA	1995	30	1 331
Concessão Norte	Ascendi Norte – Auto Estradas do Norte, SA	1999	36	1 217
Concessão Oeste	Autoestradas do Atlântico, SA	1999	30	628
Concessão Brisa (5)	Brisa –Autoestradas de Portugal, SA	2000	35	2 781
Concessão Litoral Centro	Brisal – Autoestradas do Litoral, SA	2004	30	648
Concessão da Beira Interior (IP2/1P6)	Scutvias – Autoestradas da Beira Interior, SA	1999	30	870
Concessão da Costa de Prata (IC1/1P5)	Ascendi Costa de Prata – Autoestradas da Costa de Prata, SA	2000	30	431
Concessão do Algarve (IC4/1P1)	Euroscut – Sociedade Concessionária da SCUT do Algarve, SA	2000	30	307
Concessão Interior Norte (1P3)	Norscut – Concessionária de Autoestradas, SA	2000	30	678
Concessão das Beiras Litoral e Alta (1P5)	Ascendi Beiras Litoral e Alta – Autoest. das Beiras Litoral e Alta, SA	2001	30	925
Concessão Norte Litoral (IP9/1C1)	Euroscut Norte – Soc. Concessionária da SCUT do Norte Litoral, SA	2001	30	410
Concessão Grande Porto (IP4/1C24)	Ascendi Grande Porto – Autoestradas do Grande Porto, SA	2002	30	613
Concessão Grande Lisboa	Ascendi Grande Lisboa – Autoestradas da Grande Lisboa, SA	2007	30	196
Concessão Douro Litoral	AEDL – Autoestradas do Douro Litoral, SA	2007	27	845
Subconcessão AE Transmontana	Autoestradas XXI – Subconcessionária Transmontana, SA	2008	30	568
Subconcessão Douro Interior	Ascendi Douro – Estradas do Douro, SA	2008	30	680
Concessão Túnel do Marão	Auto Estrada do Mara, SA	2008	30	369
Subconcessão Baixo Alentejo	SPER – Soc. Port. para a Construção e Exploração Rodoviária, SA	2009	30	408
Subconcessão Baixo Tejo	VBT – Vias do Baixo Tejo, SA	2009	30	288
Subconcessão Litoral Oeste	AELO – Autoestradas do Litoral Oeste, SA	2009	30	474
Subconcessão Algarve Litoral	Rotas do Algarve Litoral, SA	2009	30	176
Subconcessão Pinhal Interior	Ascendi Pinhal Interior – Auto Estradas do Pinhal Interior, SA	2010	30	1 010
Metro Sul Tejo (1)	MTS,SA	2002	30	346
Transp. Ferroviário eixo-norte/sul (2)	Fertagus, SA	1999	11+9	1 246
<b>Sector Saúde (3)</b>				
Gestão do Centro de Atendimento do SNS (4)	LCS,SA	2006	4	4
Gestão Centro Medicina Fisica Reabilitação Sul	GP Saúde	2006	7	3
Gestão do H. Braga - Ent. Gestora do Edifício	Escala Braga, Gestora do Edifício, SA	2009	30	130
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	17
Gestão H. Cascais - Ent. Gestora do Edifício	TDHOSP, SA	2008	30	59
Gestão H. Loures-Ent. Gestora Estabelecimento	SGHL - Soc. Gestora do Hospital de Loures, SA	2009	10	31
Gestão H. Loures - Ent. Gestora do Edifício	HL – Sociedade Gestora do Edifício, SA	2009	30	90
Gestão H. V. Franca - Ent. Gestora do Edifício	Escala Vila Franca - Gestora do Edifício,	2010	30	80
Gestão H. V. Franca - Ent. Gestora Estabelecimento	Escala Vila Franca – Gest, do Estabelecimento, SA	2010	10	3
<b>Sector Segurança (3)</b>				
SIRES	SIRES - Redes digitais de Seg. e Emergência	2002	20	125
<b>Total</b>				<b>17 999</b>

(1) Investimento em infraestruturas 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, infraestruturas e expropriações.

(4) Contrato prorrogado em agosto de 2011.

(5) 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 (2012).

### 1.4.3.2. Os pagamentos respeitantes a parcerias público-privadas em 2011

Ao longo de 2011 as PPP envolveram pagamentos líquidos que totalizaram € 1.822,6 M e representaram 125% dos montantes orçamentados, tal como consta do quadro seguinte.

**Quadro 18 – Pagamentos líquidos no exercício de 2011**

(em milhões de euros)

Parcerias	Previsto	Execução	% Execução
Rodoviárias	1 166,5	1 521,0	130
Ferrovias	17,8	10,7	60
Saúde	228,4	243,5	107
Segurança e Emergência	45,1	47,4	105
<b>Total</b>	<b>1 457,8</b>	<b>1 822,6</b>	<b>125</b>

Fonte: DGTF, Relatório Parcerias Público-Privadas e Concessões, agosto 2012.

Deste modo, verificou-se um acréscimo de 25% face ao previsto para o respetivo período, resultante, em parte, do pagamento de pedidos de reposição do equilíbrio financeiro ou investimentos resultantes dos acordos celebrados com algumas concessionárias, em virtude de alterações das condições contratuais inicialmente estabelecidas.

Apenas os encargos com as concessões ferroviárias ficaram aquém (40%) do que estava orçamentado, em virtude de ter sido excluído o valor previsto com a alta velocidade ferroviária.

Relativamente ao ano anterior, assistiu-se a um acréscimo global de 62%, devido ao impacto de investimentos pagos pelo Estado, reposições de reequilíbrio financeiro, mas também aos desenvolvimentos verificados nas novas parcerias na saúde.

**Quadro 19 – Fluxos financeiros de 2011 versus 2010**

(em milhões de euros)

Parcerias	Pagamentos líquidos		
	2010	2011	%Variação
Rodoviárias	896,6	1 521,0	70
Ferrovias	15,0	10,7	-29
Saúde	170,3	243,5	43
Segurança e Emergência	43,6	47,4	9
<b>Total</b>	<b>1 125,5</b>	<b>1 822,6</b>	<b>62</b>

Fonte: DGTF, Relatório Parcerias Público-Privadas e Concessões, agosto 2012.

### 1.4.3.3. Previsão dos encargos plurianuais com PPP

O valor atualizado dos encargos brutos futuros do Estado em resultado dos contratos estabelecidos com os parceiros privados é estimado em € 24.407 M até 2040, o que representa cerca de 14,6% do PIB previsto para 2012. Após considerar o valor dos proveitos previstos, o valor atualizado dos encargos líquidos é de € 13.353 M, aproximadamente 8% do PIB para o corrente ano.

Estes valores poderão ser alterados em resultado das renegociações de contratos em curso.



*Luc*  
*Dr.*  
*Therese*  
*A*

#### 1.4.4. Equipamento militar

No âmbito do fornecimento de equipamento militar, os compromissos assumidos, para o período 2012-2029, ascendem a € 1.130 M, dos quais € 838 M para pagamento dos contratos relativos às aeronaves C-295 e aos helicópteros EH-101. Porém, este montante está subavaliado uma vez que, quanto ao Exército, inclui apenas os assumidos para 2012 e, quanto ao EMGFA, não inclui quaisquer valores<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. Relatório n.º 22/2012 – 2.ª S – Acompanhamento permanente da Lei de Programação Militar, aprovado pelo Tribunal de Contas em 5 de julho de 2012 e disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

**ANEXO**

**Quadro 20 – Portugal – principais indicadores económicos**

	Unidades	2009	2010	2011
<b>Contas Nacionais – Produto e Despesa (1)</b>				
Produto Interno Bruto	Milhões de euros	168 503,6	172 669,7	170 909,0
Produto Interno Bruto	t.v. real, %	-2,9	1,4	-1,7
Procura Interna	t.v. real, %	-3,3	0,8	-5,7
Consumo Privado	t.v. real, %	-2,3	2,1	-4,0
Consumo Público	t.v. real, %	4,7	0,9	-3,8
Formação Bruta de Capital Fixo	t.v. real, %	-8,6	-4,1	-11,3
Exportações de bens e serviço	t.v. real, %	-10,9	8,8	7,5
Importações de bens e serviço	t.v. real, %	-10,0	5,4	-5,3
<b>Rendimento e Poupança (2)</b>				
Rendimento Disponível dos Particulares	t.v. nominal, %	-0,4	3,1	-1,0
Taxa de Poupança Interna	% PIB	9,4	9,9	10,8
Sociedades	% PIB	8,4	9,3	8,6
Particulares	% PIB	7,9	7,5	7,1
Administrações Públicas	% do PIB	-6,9	-6,9	-4,9
<b>Preços, Salários e Custos Unitários do Trabalho (2)</b>				
Inflação (IPC)	t.v. média, %	-0,8	1,4	3,7
Deflador do PIB	t.v., %	0,9	1,1	0,7
Remunerações Nominais por Trabalhador	t.v. média, %	2,8	1,4	-0,8
Custos Unitários do Trabalho	t.v. anual, %	3,1	-1,5	-0,8
<b>Mercado de Trabalho (2)</b>				
População Ativa	Milhares	5 583	5 581	5 543
Emprego Total (tempo completo e parcial)	Milhares	5 054	4 978	4 837
Taxa de Atividade	% Pop. Total	52,5	52,5	52,1
Taxa de Desemprego	% Pop. Ativa	9,5	10,8	12,7
<b>Finanças Públicas (3)</b>				
Saldo Global das Administrações Públicas	% PIB	-10,2	-9,8	-4,4
Saldo Primário das Administrações Públicas	% PIB	-7,3	-7,0	-0,4
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)	% PIB (Dez)	83,2	93,5	108,1
<b>Balança de Pagamentos (4)</b>				
Balança Corrente + Balança de Capital	% PIB	-10,1	-8,9	-5,2
Balança Corrente	% PIB	-10,9	-10,0	-6,4
Balança de Bens	% PIB	-10,6	-10,5	-7,7
Balança de Serviços	% PIB	3,6	3,9	4,5
Balança de Capital	% PIB	0,8	1,1	1,2
<b>Taxas de Juro (4)</b>				
Taxa de Juro Euribor a 3 meses	Em % (Dezembro)	0,7	1,0	1,4
Taxa de Rendibilidade das OT e taxa fixa a 10 anos	Em % (Dezembro)	3,9	6,5	13,1
<b>Taxas de Juro Bancárias</b>				
Crédito a Sociedades não Financeiras	Em % (Dezembro)	3,3	5,2	6,5
Crédito a Particulares, Habitação	Em % (Dezembro)	2,0	3	4,3
<b>Agregados de Crédito Bancário (4)</b>				
Crédito ao Sector Não Monetário, exceto A.P.	t.v. hom. (Dez.)	2,2	1,5	-
Crédito a Sociedades Não Financeiras	t.v. hom. (Dez.)	1,9	-1,7	-3,4
Crédito a Particulares	t.v. hom. (Dez.)	2,3	1,3	-2,3
<b>Índice de Cotação de Ações (PSI-20) (4)</b>	t.v. hom. (Dez.)	33,7	-10,4	-27,6

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

(1) Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais, setembro de 2012.

(2) Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual 2012.

(3) Fonte: INE – Reporte dos défices excessivos, setembro de 2012.

(4) Fonte: Banco de Portugal, Boletim Estatístico, novembro de 2012.



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

O quadro seguinte sintetiza as alterações orçamentais na receita e na despesa dos serviços integrados, segundo a classificação económica e o tipo de alteração.

Quadro 1 – Serviços integrados - alterações de natureza económica

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações orçamentais					Total		Orçamento final
		Créditos especiais	Dotação provisional	Alterações à lei do OE	Gestão flexível	Em valor	Em %		
<b>Receitas correntes</b>	<b>37 152</b>	<b>356</b>		<b>880</b>		<b>1 236</b>	<b>3,3</b>	<b>38 388</b>	
Impostos diretos	13 773	-		840		840	6,1	14 613	
Impostos indiretos	19 733	1		40		41	0,2	19 774	
Contribuições para Segurança Social, CGA e ADSE	585	-		-		-	-	585	
Taxas, multas e outras penalidades	706	4		-		4	0,5	710	
Rendimentos da propriedade	404	-		-		-	-	404	
Transferências correntes	1 278	340		-		340	26,6	1 618	
Venda de bens e serviços correntes	395	4		-		4	0,9	399	
Outras receitas correntes	277	8		-		8	2,7	285	
<b>Receitas de capital</b>	<b>2 960</b>	<b>3</b>		<b>-</b>		<b>3</b>	<b>0,1</b>	<b>2 964</b>	
Venda de bens de investimento	398	0		-		0	0,1	399	
Transferências de capital	129	3		-		3	2,2	132	
Ativos financeiros	1 896	-		-		-	-	1 896	
Outras receitas de capital	537	-		-		-	-	537	
<b>Outras receitas</b>	<b>252</b>	<b>192</b>		<b>-</b>		<b>192</b>	<b>76,4</b>	<b>444</b>	
Recursos próprios comunitários	177	-		-		-	-	177	
Reposições não abatidas nos pagamentos	50	23		-		23	45,6	73	
Saldo da gerência anterior	25	170		-		170	678,5	195	
<b>(1) Receita sem passivos financeiros</b>	<b>40 364</b>	<b>551</b>		<b>880</b>		<b>1 431</b>	<b>3,5</b>	<b>41 796</b>	
Passivos financeiros	137 372	-		11 225		11 225	8,2	148 597	
<b>Total da receita</b>	<b>177 736</b>	<b>551</b>		<b>12 105</b>		<b>12 656</b>	<b>7,1</b>	<b>190 392</b>	
<b>Despesas correntes</b>	<b>45 514</b>	<b>477</b>	<b>-</b>	<b>777</b>	<b>112</b>	<b>1 366</b>	<b>3,0</b>	<b>46 880</b>	
Despesas com o pessoal	9 617	82	329	-	407	818	8,5	10 435	
Aquisição de bens e serviços	1 983	91	60	-	24	174	8,8	2 157	
Juros e outros encargos	6 301	0	-	72	1	73	1,2	6 374	
Transferências correntes	25 775	70	353	323	13	758	2,9	26 533	
Subsídios	623	0	-	5	-9	-4	-0,6	619	
Outras despesas correntes	1 215	234	-741	377	-323	-453	-37,3	762	
<b>Despesas de capital</b>	<b>17 222</b>	<b>74</b>	<b>-</b>	<b>11 329</b>	<b>-112</b>	<b>11 290</b>	<b>65,6</b>	<b>28 513</b>	
Aquisição de bens de capital	672	70	-	-	-47	23	3,5	696	
Transferências de capital	5 424	3	24	275	-1 040	-738	-13,6	4 686	
Ativos financeiros	11 060	-	-	11 053	1 000	12 053	109,0	23 113	
Outras despesas de capital	66	0	-24	-	-25	-49	-73,5	18	
<b>(2) Despesa sem passivos financeiros</b>	<b>62 736</b>	<b>551</b>	<b>-</b>	<b>12 105</b>	<b>-</b>	<b>12 656</b>	<b>20,2</b>	<b>75 392</b>	
Passivos financeiros	115 000	-	-	-	-	-	-	115 000	
<b>Total da Despesa</b>	<b>177 736</b>	<b>551</b>	<b>-</b>	<b>12 105</b>	<b>-</b>	<b>12 656</b>	<b>7,1</b>	<b>190 392</b>	
<b>(3) Saldo sem passivos financeiros (1)-(2)</b>	<b>-22 372</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-11 225</b>	<b>-</b>	<b>-11 225</b>	<b>50,2</b>	<b>-33 597</b>	

Fonte: SIGO – Sistema de informação para a gestão orçamental.

O montante inicial das despesas dos serviços integrados (e das receitas previstas) fixado no Orçamento do Estado, € 177.736 M, foi durante a execução orçamental elevado em € 12.656 M (7,1%), em resultado das alterações à lei do OE aprovadas pela Assembleia da República (€ 12.105 M) e da abertura de créditos especiais pelo Governo (€ 551 M), ascendendo no final a € 190.392 M. Excluindo passivos financeiros, as alterações orçamentais aumentaram a previsão das receitas em € 1.431 M e as dotações para despesas em € 12.656 M, agravando, assim, o défice inicialmente previsto em € 11.225 M (50,2%).

As alterações à lei do OE<sup>1</sup> aumentaram a receita proveniente de passivos financeiros em € 11.225 M, para contrapartida, essencialmente, do reforço das dotações da despesa em ativos financeiros [€ 11.053 M, repartidos para empréstimos a médio e longo prazos a empresas públicas (€ 5.200 M), aumentos de capital dessas empresas (€ 3.000 M) e para a “Iniciativa do reforço da capacidade financeira” das instituições de crédito (€ 2.854 M) que não teve execução].

Foi aumentada a receita efetiva em € 880 M, devido à previsão de receitas adicionais nos impostos diretos (€ 840 M) e indiretos (€ 40 M), por efeito, respetivamente, da sobretaxa extraordinária de 3,5% em sede de IRS para rendimentos auferidos em 2011<sup>2</sup> e do aumento da taxa do IVA sobre a eletricidade e o gás natural<sup>3</sup>.

Na despesa, as alterações à lei do OE reforçaram também a “dotação provisional” do Ministério das Finanças (€ 377 M) e as dotações para: regularização de responsabilidades em PPP do sector rodoviário (€ 264 M); transferências para a CGA (€ 173 M) e para o Serviço Nacional de Saúde (€ 150 M); juros e outros encargos (€ 72 M).

No tocante às alterações orçamentais autorizadas pelo Governo, relativamente à receita destacam-se as resultantes da abertura de créditos especiais originada por transferências correntes (€ 340 M)<sup>4</sup> e saldo da gerência anterior (€ 170 M)<sup>5</sup>.

Quanto à despesa, através da abertura de créditos especiais, da utilização da “dotação provisional” e da “gestão flexível”, salientam-se os reforços nas dotações para ativos financeiros (€ 1.000 M)<sup>6</sup>, despesas com pessoal (€ 818 M)<sup>7</sup>, transferências correntes (€ 435 M)<sup>8</sup> e aquisição de bens e serviços (€ 174 M). O reforço das dotações para despesas com pessoal, em 8,5% (7,0% no ano anterior) continua a revelar suborçamentação da dotação inicial para estas despesas, não respeitando, de todo, o princípio da especificação consagrado na LEO.

---

<sup>1</sup> Leis n.º 48/2011, de 26 de agosto e n.º 60-A/2011, de 30 de novembro, respetivamente, primeira e segunda alterações à Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (LOE para 2011).

<sup>2</sup> Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro.

<sup>3</sup> Lei n.º 51-A/2011, de 30 de setembro.

<sup>4</sup> Os Ministérios da Educação e Ciência (€ 232 M do Fundo Social Europeu no âmbito do Programa Operacional Potencial Humano), Justiça (€ 54 M) e Administração Interna (€ 31 M) concentraram 93,4% desse montante.

<sup>5</sup> Os Ministérios da Defesa Nacional (€ 49 M), Finanças (€ 42 M) e Administração Interna (€ 38 M) representaram 75,6% desse montante.

<sup>6</sup> Com a classificação económica transferências de capital para a União Europeia foi inicialmente inscrita uma dotação de € 1.000 M, para o pagamento de dois submarinos que já fora efetuado por conta do OE/2010 (€ 1.001 M, com a classificação económica aquisição de bens de capital). Através da “gestão flexível”, a dotação foi anulada como contrapartida do reforço da dotação para empréstimos de curto prazo a empresas públicas.

<sup>7</sup> Destacam-se os reforços nos Ministérios da Educação e Ciência (€ 262 M), Administração Interna (€ 243 M) e Defesa Nacional (€ 238 M).

<sup>8</sup> € 353 M por utilização da “dotação provisional” (destacando-se o reforço das verbas destinadas ao IGFII em € 312 M) e € 70 M pela abertura de créditos especiais.



Dos € 818 M de reforço destas dotações, € 329 M (40,2%) teve como origem a utilização da “dotação provisional”. 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 o Tribunal tem salientado em anteriores Pareceres. Naquele reforço, € 407 M (49,7%) tiveram origem na gestão flexível, sobretudo por anulação de verbas inscritas inicialmente com a classificação outras despesas correntes do mesmo departamento ministerial e € 82 M (10,1%) resultou da abertura de créditos especiais.

O quadro seguinte mostra as alterações orçamentais da despesa por departamento ministerial.

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

(em milhões de euros)

Departamento ministerial	Orçamento inicial	Alterações orçamentais						Orçamento final
		Créditos especiais	Dotação provisional	Alterações à lei do OE	Gestão flexível	Total		
						Em valor	Em %	
Encargos Gerais do Estado	3 029	6	-	-	-	6	0,2	3 035
Presidência do Conselho de Ministros	398	4	4	-	-	7	1,9	405
Finanças (exceto passivos financeiros)	27 543	51	-751	11 955	-	11 255	40,9	38 798
Negócios Estrangeiros	363	21	-	-	-2	19	5,2	382
Defesa Nacional	2 068	82	95	-	-4	174	8,4	2 242
Administração Interna	1 823	70	239	-	3	312	17,1	2 135
Justiça	1 346	54	312	-	-	366	27,2	1 713
Economia e do Emprego	349	4	-	-	-	4	1,2	353
Agricultura, Mar, Ambiente e Orden. Território	728	7	24	-	3	34	4,7	762
Saúde	8 250	5	-	150	-	155	1,9	8 405
Educação e Ciência	8 204	246	76	-	-	322	3,9	8 526
Solidariedade e da Segurança Social	6 765	1	-	-	-	1	-	6 767
<b>Despesa efetiva</b>	<b>62 736</b>	<b>551</b>	<b>-</b>	<b>12 105</b>	<b>-</b>	<b>12 656</b>	<b>20,2</b>	<b>75 392</b>
Min. Finanças - Passivos financeiros	115 000	-	-	-	-	-	-	115 000
<b>Total da despesa</b>	<b>177 736</b>	<b>551</b>	<b>-</b>	<b>12 105</b>	<b>-</b>	<b>12 656</b>	<b>7,1</b>	<b>190 392</b>

Por departamento ministerial destacam-se essencialmente os reforços das dotações do Ministérios: das Finanças (para ativos financeiros, PPP do sector rodoviário e transferências para a CGA); da Educação e Ciência, da Administração Interna e da Defesa Nacional (para despesas com pessoal); da Justiça (transferências para o IGFII); e da Saúde (transferências para o SNS).

## 2.2. Alterações aos orçamentos dos serviços e fundos autónomos

No próximo quadro 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 %	
<b>Receitas correntes</b>	<b>23 123</b>	<b>1 024</b>	<b>4,4</b>	<b>24 146</b>
Impostos diretos	21	-1	-5,7	20
Impostos indiretos	401	-14	-3,5	387
Contribuições para Segurança Social, CGA e ADSE	4 180	-30	-0,7	4 150
Taxas, multas e outras penalidades	1 494	28	1,9	1 522
Rendimentos da propriedade	184	130	70,7	315
Transferências correntes (excluindo de SFA)	15 939	748	4,7	16 687
Venda de bens e serviços correntes	693	119	17,1	812
Outras receitas correntes	210	43	20,3	253
<b>Receitas de capital</b>	<b>3 651</b>	<b>451</b>	<b>12,4</b>	<b>4 102</b>
Venda de bens de investimento	88	-21	-23,8	67
Transfer. de capital (excluindo de SFA)	3 365	461	13,7	3 827
Ativos financeiros (excluindo títulos)	195	11	5,5	206
Outras receitas de capital	3	-	2,2	3
<b>Outras receitas (Reposições não abatidas nos pagamentos)</b>	<b>27</b>	<b>35</b>	<b>128,4</b>	<b>63</b>
<b>(1) Receita efetiva, excluindo:</b>	<b>26 801</b>	<b>1 510</b>	<b>5,6</b>	<b>28 311</b>
Passivos financeiros	415	-	0,0	415
Saldo da gerência anterior	631	2 779	440,4	3 410
Ativos financeiros em Títulos	851	2 015	236,8	2 866
Transferências correntes de SFA	3 904	304	7,8	4 207
Transferências de capital de SFA	36	15	40,2	51
<b>Receita total</b>	<b>32 638</b>	<b>6 623</b>	<b>20,3</b>	<b>39 261</b>
<b>Despesas correntes</b>	<b>22 677</b>	<b>1 726</b>	<b>7,6</b>	<b>24 403</b>
Despesas com o pessoal	3 103	31	1,0	3 134
Aquisição de bens e serviços	8 172	1 016	12,4	9 188
Juros e outros encargos	16	27	171,7	42
Transferências correntes	10 506	658	6,3	11 164
Subsídios	657	34	5,2	691
Outras despesas correntes	224	-41	-18,4	182
<b>Despesas de capital (excluindo títulos)</b>	<b>2 302</b>	<b>1 142</b>	<b>49,6</b>	<b>3 443</b>
Aquisição de bens de capital	549	193	35,2	742
Transferências de capital	851	358	42,1	1 209
Ativos financeiros (excluindo Títulos)	894	594	66,5	1 489
Outras despesas de capital	8	-4	-52,5	4
<b>(2) Despesa efetiva, excluindo:</b>	<b>24 978</b>	<b>2 867</b>	<b>11,5</b>	<b>27 846</b>
Passivos financeiros	1 809	3	0,1	1 811
Ativos financeiros em títulos	1 195	2 268	189,8	3 463
Transferências correntes para SFA	3 866	278	7,2	4 144
Transferências de capital para SFA	73	5	6,5	78
<b>Despesa total</b>	<b>31 921</b>	<b>5 420</b>	<b>17,0</b>	<b>37 341</b>
<b>(3) Saldo efetivo (1)-(2)</b>	<b>1 822</b>	<b>-1 357</b>	<b>-74,5</b>	<b>465</b>

Fonte: CGE/2011 e SIGO (Sistema de informação para a gestão orçamental).

Com as exclusões referenciadas no quadro, as receitas inicialmente previstas tiveram um acréscimo de € 1.510 M (5,6%), inferior ao das despesas efetivas, que se situou em € 2.867 M (11,5%), tendo reduzido o saldo orçamental positivo inicialmente fixado para o subsector de € 1.822 M para € 465 M (€ -1.357 M, -74,5%).



*Luc*  
*Dr.*  
*Therese*  
*A*

Nas receitas (excluindo as transferências de SFA) os reforços mais significativos ocorreram nas classificações económicas:

- ◆ Saldo da gerência anterior, € 2.779 M, o que representa um acréscimo de 440,4% em relação ao valor orçamentado (€ 631 M), destacando-se as integrações dos saldos efetuadas pelo IAPMEI (€ 795 M), IFAP (€ 329 M), CGA (€ 202 M) e ACSS (€ 152 M);
- ◆ Ativos financeiros em títulos, € 2.015 M (236,8%), em resultado das alterações nos orçamentos do FRDP (€ 1.687 M) e na CGA (€ 302 M);
- ◆ Transferências correntes, € 748 M (4,7%), essencialmente pelos acréscimos no IGFIJ (€ 306 M), ACSS (€ 250 M) e CGA (€ 183 M) das verbas provenientes do orçamento dos serviços integrados;
- ◆ Transferências de capital, € 461 M (13,7%), dos quais € 322 M na 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, € 1.016 M (12,4%), salientando-se os SFA do Ministério da Saúde com € 752 M e do Ministério da Educação e Ciência com € 128 M;
- ◆ Transferências correntes, € 658 M (6,3%), dos quais € 260 M do IGFIJ, € 121 M do IFAP, € 107 M da CGA e € 75 M do IEFPP;
- ◆ Ativos financeiros (exceto títulos), € 594 M (66,5%), referentes essencialmente ao acréscimo do Ministério da Economia e do Emprego (€ 519 M do IAPMEI e € 18 M do Turismo de Portugal);
- ◆ Transferências de capital, € 358 M (42,1%), dos quais € 144 M da CGA, € 110 M do IFAP e € 102 M do IAPMEI.







**Tribunal de Contas**

---

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





### 3. A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (CGE)

#### 3.1. Síntese da CGE

Neste ponto faz-se, com carácter introdutório, a síntese da execução orçamental da administração central – serviços integrados e serviços e fundos autónomos, evidenciada na CGE de 2011, discriminada nos mapas I a IX (artigos 75.º, n.º 2 e 32.º da LEO). Para o efeito deste ponto, relevam 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 – despesas 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 seguinte faz a síntese dos mapas I e IV da CGE de 2011.

Quadro 4 – Execução orçamental dos serviços integrados

(em milhões de euros)

Receitas	2010	2011		Despesas	2010	2011	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
<b>Receitas correntes</b>	<b>35 194</b>	<b>38 388</b>	<b>37 829</b>	<b>Despesas correntes</b>	<b>46 574</b>	<b>46 880</b>	<b>45 575</b>
Impostos diretos	13 569	14 613	15 047	Despesas com pessoal	11 383	10 435	10 294
IRS	8 937	10 420	9 831	Aquisição de bens e serviços	1 357	2 157	1 817
IRC	4 592	4 182	5 168	Juros e outros encargos	4 972	6 374	6 039
Outros	41	11	48	Transferências correntes	27 756	26 533	26 288
Impostos indiretos	18 721	19 774	19 312	Administração central	14 981	14 942	14 835
IVA	12 146	13 290	13 052	Segurança social	7 759	6 768	6 764
ISP	2 406	2 394	2 305	Outras	5 015	4 823	4 689
Imposto do selo	1 539	1 520	1 483	Outras	1 106	1 381	1 137
Imp. sobre consumo tabaco	1 429	1 350	1 447	<b>Despesas de capital</b>	<b>8 411</b>	<b>28 513</b>	<b>11 531</b>
Outros	1 201	1 220	1 026	(sem passivos financeiros)			
Outras	2 905	4 001	3 470	Aquisição de bens de capital	1 506	696	432
<b>Receitas de capital</b>	<b>1 181</b>	<b>2 963</b>	<b>5 550</b>	Transferências de capital	4 700	4 686	2 706
(sem passivos financeiros)				Administração central	2 965	2 336	382
Transferências de capital	94	132	3 319	Administração regional e local	1 453	1 374	1 368
Ativos financeiros	822	1 896	2 146	Outras	282	976	956
Outras	264	936	85	Ativos financeiros	2 188	23 113	8 380
<b>Outras receitas</b>	<b>735</b>	<b>444</b>	<b>450</b>	Outras despesas de capital	17	18	14
Passivos financeiros	131 802	148 597	114 862	Passivos financeiros	113 927	115 000	101 585
<b>Total</b>	<b>168 911</b>	<b>190 392</b>	<b>158 691</b>	<b>Total</b>	<b>168 911</b>	<b>190 392</b>	<b>158 691</b>

Fonte: CGE de cada ano (Mapas I e IV) e Quadro 39 do Relatório da CGE/2011 (considerando a errata publicada em 09/11/2012).

A execução orçamental dos serviços integrados mereceu no relatório da CGE várias considerações analíticas<sup>1</sup>, das quais se destacam:

<sup>1</sup> Volume I, págs. 83 a 101, considerando a errata publicada em 09/11/2012.

- ◆ *“A receita efetiva final veio a situar-se a um nível superior em 2.301,8 M€, com suporte na receita não fiscal, uma vez que foi contabilizada em 2011 parte (3.263,1 M€) do património dos fundos de pensões das instituições de crédito. Por sua vez, a receita fiscal situou-se a um nível sensivelmente igual ao previsto na 2ª alteração à Lei do OE/2011.*
- ◆ *No que respeita à receita fiscal, a respetiva taxa de crescimento (+6,4%) foi determinada pelos impostos diretos (+10,9%). No caso do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (+10%), de referir o efeito decorrente da aplicação da sobretaxa extraordinária de 3,5% incidente sobre os rendimentos do ano de 2011 e da retenção na fonte de 50% da parte do valor devido do subsídio de Natal ou da prestação adicional correspondente ao 13º mês; e relativamente ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (+12,5%), de destacar o efeito conjunto do aumento da receita bruta corrigida face ao valor acumulado de 2010, em paralelo com a diminuição dos reembolsos.*
- ◆ *O aumento da cobrança de impostos indiretos (+3,2%) foi justificado pela interação de comportamentos de sentido contrário das principais categorias de imposto: O acréscimo da receita de Imposto sobre o Valor Acrescentado (+7,5%), decorrente, em grande medida, do aumento da taxa normal de 21% para 23% e da tributação à taxa normal da eletricidade e do gás natural a partir de 1 de Outubro; A redução de outros impostos sobre o consumo e outros impostos indiretos, com destaque para: i) – Imposto sobre os Veículos (-22,6%), em resultado da contração na venda de veículos, em particular no segundo semestre de 2011; ii) Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (-4,2%), refletindo o impacto orçamental da contração do consumo verificada nas gasolinhas e gasóleos; e iii) – Imposto do Selo (-3,6%), resultante do decréscimo de operações financeiras.*
- ◆ *A despesa efetiva registou um decréscimo de 3,7% relativamente a 2010, tendo a redução da despesa primária sido mais acentuada (-6,4%). A evolução das principais componentes resultou dos seguintes fatores:*
  - ◇ *Despesa com pessoal (-9,6%) – Em termos comparáveis, considerando o efeito da reclassificação da despesa com saúde da ADSE em 2011, que passou a assumir a natureza de “aquisição de bens e serviços correntes” (com a introdução da contribuição patronal para a ADSE, por força da Lei do OE/2011), a redução da despesa com pessoal foi de 5%, evolução suportada, essencialmente, pela medida de redução remuneratória prevista no artigo 21º da Lei do OE/2011<sup>1</sup>;*
  - ◇ *Transferências correntes (-5,4%) – salienta-se a evolução das que se destinaram: À Segurança Social, no âmbito da respetiva lei de bases (-13%); Ao Serviço Nacional de Saúde (-5,1%); À União Europeia, a título de contribuição financeira para o orçamento comunitário (-2,3%), e À Administração Local (-4,3%).*
- ◆ *A redução da despesa de capital (-21,1%) resulta da interação de fatores de sentido contrário, nomeadamente: Na aquisição de bens de capital (-71,3%), é relevante assinalar o efeito de base associado à regularização, em dezembro de 2010, de responsabilidades financeiras do Estado decorrentes da entrega de equipamento militar no montante de 1.001 M€; As transferências de capital (9,5%), influenciadas pela componente destinada à regularização de responsabilidades financeiras do Estado na área das concessões rodoviárias, cujos encargos financeiros em 2011 ascenderam a 848,8 M€.*
- ◆ *As aplicações financeiras líquidas de reembolsos relacionaram-se, na parte mais expressiva, com: Empréstimos de curto prazo (1.656,0 M€) e de médio e longo prazo (5.127,5 M€) para cobertura das necessidades de financiamento das empresas do Setor Empresarial do Estado; As dotações de capital do Banco Português de Negócios para pagamento de dívidas à Caixa Geral de Depósitos, no valor de 600 M€; e A contribuição portuguesa para o empréstimo à Grécia, de 554,8 M€”.*

---

<sup>1</sup> Artigo 19.º da LOE sobre redução remuneratória a trabalhadores do sector público.



### 3.1.2. Serviços e fundos autónomos

O quadro que se segue faz a síntese dos mapas VI e IX da CGE de 2011.

**Quadro 5 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos**

(em milhões de euros)

Recitas	2010 CGE	2011		Despesas	2010 CGE	2011	
		Orçamento final	CGE			Orçamento final	CGE
<b>Recitas correntes</b>	<b>27 501</b>	<b>28 353</b>	<b>26 882</b>	<b>Despesas correntes</b>	<b>27 663</b>	<b>28 546</b>	<b>26 765</b>
Impostos diretos e indiretos	369	407	375	Despesas com pessoal	3 097	3 134	2 863
Contribuições p/ a CGA	4 181	4 150	3 934	Aquisição de bens e serviços	9 043	9 188	8 453
Taxas, multas e outras penalidades	1 329	1 522	1 328	Transferências correntes	14 858	15 308	14 887
Transferências correntes	20 887	20 894	20 355	Administração central	5 141	5 145	4 857
Administração central	19 473	19 099	18 901	Familias	8 964	9 255	9 211
Outras	1 414	1 795	1 453	Outras	753	908	819
Outras	737	1 380	891	Subsídios	585	691	477
				Outras	79	225	85
<b>Recitas de capital (sem passivos financeiros)</b>	<b>6 291</b>	<b>7 019</b>	<b>4 401</b>	<b>Despesas de capital (sem passivos financeiros)</b>	<b>5 693</b>	<b>6 984</b>	<b>5 217</b>
Venda de bens de investimento	93	67	17	Aquisição de bens de capital	323	742	335
Transferências de capital	5 591	3 878	1 750	Transferências de capital	958	1 287	1 058
Administração central	3 008	2 391	428	Administração central	386	87	84
Outras	2 583	1 487	1 322	Empresas	135	631	525
Ativos financeiros	606	3 071	2 633	Outras	437	569	449
Outras	1	3	0	Ativos financeiros	4 392	4 951	3 822
<b>Outras recitas</b>	<b>3 913</b>	<b>3 473</b>	<b>3 403</b>	Outras	21	4	2
Passivos financeiros	108	415	90	Passivos financeiros	819	1 811	81
<b>Total</b>	<b>37 814</b>	<b>39 261</b>	<b>34 776</b>	<b>Total</b>	<b>34 175</b>	<b>37 341</b>	<b>32 064</b>

Fonte: CGE/2010: Mapas VI e IX; CGE/2011: Mapas VI e IX e Quadro 86.

Da análise feita no relatório da CGE à execução orçamental dos serviços e fundos autónomos<sup>1</sup> destaca-se:

- ◆ “O universo do subsector dos Serviços e Fundos autónomos (SFA) alterou-se face ao ano anterior, ...
- ◆ O saldo global de 2011 do subsector dos SFA ficou aquém do saldo subjacente à 2ª alteração ao OE 2011 em 435,2 M€. Este resultado é explicado pelo desvio negativo da receita efetiva (1,2%) e pelo nível mais elevado da despesa efetiva (+0,6).
- ◇ A variação negativa da receita efetiva advém do comportamento da receita corrente, justificado pelo menor volume de transferências correntes provenientes da Segurança Social relativas à Taxa Social Única e das verbas recebidas no âmbito do POPH – Programa Operacional Potencial Humano pelo IEFP, bem como pelo desvio evidenciado nas vendas de bens e serviços do SNS e das instituições do Ensino Superior.
- ◇ O desvio da despesa efetiva é maioritariamente justificado com aquisição de bens e serviços pelos estabelecimentos de saúde do SNS, sobretudo pelo pagamento de despesas de anos anteriores pelas administrações Regionais de Saúde – ARS.
- ◇ O desvio da despesa efetiva, face ao objetivo, é atenuado pela redução das despesas com pessoal, em função das medidas de consolidação orçamental implementadas, com maior impacto no SNS e instituições de Ensino Superior, assim como em subsídios atribuídos pelo IEFP no âmbito das políticas ativas de emprego e formação profissional”.

<sup>1</sup> Volume I, págs. 156 a 164.

### 3.2. Receita

No Parecer sobre a CGE, o Tribunal aprecia a atividade financeira no domínio das receitas do Estado examinando, designadamente, o cumprimento da LEO e demais legislação relativa à atividade financeira e comparando as receitas orçamentadas com as efetivamente realizadas<sup>1</sup>.

A LEO estabelece os princípios a que se encontra sujeito o OE e a respetiva execução, entre os quais os da universalidade, anualidade e especificação. Este último concretiza-se pela aplicação dos códigos de classificação das receitas e despesas públicas<sup>2</sup> que elencam, *inter alia*, os diversos tipos de operações extraorçamentais. A aplicação desses códigos é, pois, extensiva à totalidade dos fluxos financeiros movimentados pelos serviços da administração central obrigando à contabilização, em operações extraorçamentais, dos fluxos financeiros que não tenham natureza orçamental<sup>3</sup>.

A receita da administração central inclui a execução das receitas dos serviços integrados que é registada no sistema de gestão de receitas (SGR) e a execução das receitas dos serviços e fundos autónomos (SFA) que é registada no sistema de informação de gestão orçamental (SIGO).

A CGE refere-se à receita dos serviços integrados<sup>4</sup> a qual totaliza € 162.112 M<sup>5</sup> em 2011, distribuída entre € 158.691 M de receitas orçamentais e € 3.421 M de operações extraorçamentais<sup>6</sup>, bem como à receita dos SFA<sup>7</sup> que totaliza € 34.776 M de receitas orçamentais<sup>8</sup>.

Um dos objetivos sectoriais do Tribunal para o triénio de 2011 a 2013 consiste em intensificar o controlo da receita, quanto à aplicação dos princípios e regras orçamentais e quanto à legalidade e equidade dos sistemas tributários, incluindo avaliar os resultados do combate à fraude e evasão fiscais. No âmbito do presente Parecer, as ações realizadas para prossecução desse objetivo centraram-se:

- ◆ na receita dos serviços integrados (vide 3.2.1);
- ◆ na receita dos serviços e fundos autónomos (vide 3.2.2);
- ◆ na receita obtida por cobrança coerciva, para examinar a correção das deficiências que motivaram anteriores recomendações do Tribunal (vide 3.2.3);
- ◆ na receita fiscal proveniente do combate à fraude e à evasão, para examinar o cumprimento da norma de consolidação orçamental que obriga à apresentação de um relatório do Governo sobre a evolução desse combate no qual releve essa receita (vide 3.2.4);
- ◆ na receita fiscal proveniente dos grandes contribuintes porque representa quase um terço da receita fiscal inscrita na CGE (vide 3.2.5).

---

<sup>1</sup> Artigo 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

<sup>2</sup> Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

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

<sup>4</sup> Volume I – III.1.5.2. Receita do Estado.

<sup>5</sup> Volume I – Mapa I – Receita dos Serviços Integrados, por classificação económica.

<sup>6</sup> Volume I – III.1.5.4. Operações Extra Orçamentais.

<sup>7</sup> Volume I – III.1.6.4. Receita (dos SFA).

<sup>8</sup> Volume I – Mapa VI – Receita dos SFA, por classificação económica.



A apreciação do Tribunal decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer<sup>1</sup> que envolveram revisões analíticas, formulação de questionários e exame das respostas dos serviços responsáveis, revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e, em certos casos, revisão de operações contabilísticas<sup>2</sup>. Tal como em anos anteriores, o exame da contabilização das receitas da administração central inscritas na CGE (que é desenvolvido nos pontos seguintes) pôs em evidência casos relevantes de:

- ◆ desrespeito dos princípios orçamentais da anualidade, da universalidade e da especificação;
- ◆ incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas;
- ◆ deficiências dos sistemas de contabilização e controlo (com reflexo nos elementos da CGE).

Os principais casos de incumprimento de princípios orçamentais detetados no âmbito do referido exame<sup>3</sup> são apresentados no quadro seguinte.

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

(em euros)

Princípios	Âmbito	Situações	Valor
Universalidade, Anualidade e Especificação	Receita Orçamental	IVA - Receita afeta à Segurança Social (IVA Social)	715 190 000,00
		Contribuição de Serviço Rodoviário	540 650 797,40
		IRS - Receita afeta aos municípios (participação variável)	363 108 219,00
		<b>Subtotal - Receita Orçamental</b>	<b>1 618 949 016,40</b>
	Receita de Operações Extraorçamentais	Receita de SFA registada no SIGO mas não na CGE	5 214 959 901,27
		Receita de SFA não registada no SIGO	3 064 384 201,75
		Receita proveniente de penhoras não registada no SGR	524 898 537,30
		Receita obtida por cobrança coerciva não registada no SGR	281 435 031,36
		Receita aduaneira não registada no SGR	269 469 275,77
		<b>Subtotal - Receita de Operações Extraorçamentais</b>	<b>9 355 146 947,45</b>
	<b>Total</b>		

O quadro anterior mostra que uma parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por serviços da administração central não se encontra registada nos respetivos sistemas de contabilização orçamental nem é considerada nos correspondentes mapas contabilísticos gerais da CGE. Essa deficiente contabilização não cumpre os princípios da universalidade e da anualidade e, ao não sujeitar todos os fundos recebidos ao princípio da especificação:

- ◆ exime uma parte substancial dos fundos recebidos ao controlo e responsabilização legalmente determinados para as receitas (orçamentais e extraorçamentais);
- ◆ impede a reconciliação das receitas com as correspondentes entradas de fundos registadas quer na contabilidade da tesouraria do Estado, quer nas contas de gerência dos serviços;

<sup>1</sup> Incluindo uma auditoria ao controlo da receita de IVA autoliquidado que visou apreciar a eficácia do respetivo sistema de gestão e controlo para garantir a regularidade das operações de cobrança e a fiabilidade da sua contabilização.

<sup>2</sup> Operações identificadas no artigo 1.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série), de 28 de julho.

<sup>3</sup> Sobre outros casos de omissão de receita detetados no âmbito do exame da Dívida Pública vide ponto 4.1.1.5.

- ◆ admite a omissão de receitas orçamentais e de operações extraorçamentais, bem como a indevida inclusão de receitas orçamentais em operações extraorçamentais.

### 3.2.1. Receita dos serviços integrados

A contabilização das receitas dos serviços integrados é da responsabilidade das respetivas 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 contabilização<sup>1</sup>.

Na sequência de um processo de difusão do SGR, as entidades intervenientes na contabilização das receitas passaram de 4, em 2010<sup>2</sup>, para 63, em 2011, o que constitui um progresso. Porém, essa difusão não basta para cumprir a lei – que obriga à contabilização das receitas pelas respetivas entidades administradoras. Continuam por cumprir normas essenciais para que a contabilização seja fiável e tempestiva, designadamente a interligação dos sistemas próprios das entidades ao SGR, a prestação de informação diária e a emissão dos despachos de habilitação das entidades para administrar receitas<sup>3</sup>. Além disso, o IGCP (entidade não administradora) continua a intervir para suprir incapacidades das entidades administradoras que ainda não dispõem de acesso ao SGR. Por fim, a DGO intervém como responsável pela contabilização de operações que constituem exceções à aplicação do regime legal<sup>4</sup>.

Em contraditório, a DGO refere que *“Tendo o Tribunal de Contas reconhecido o progresso no processo de difusão do SGR (...) está neste momento a decorrer um processo de formação e disseminação do SGR, pelo que se prevê a entrada de cerca de 24 novos serviços no início de 2013 (conforme dados divulgados no site da DGO). Este esforço visa também suprir a necessidade de intervenção do IGCP como entidade contabilística das receitas do Estado. (...) Relativamente à “emissão dos despachos de habilitação das entidades para administrar receitas” (...) considera-se que a norma contida nos últimos anos torna desnecessária a publicação do citado despacho.”*

A eficácia do SGR relativamente ao cumprimento da lei só se alcançará quando todas as receitas forem contabilizadas pelas respetivas entidades administradoras responsáveis, devidamente habilitadas (reunindo todas as condições legais para o efeito), o que ainda está por assegurar. Por exemplo, sendo a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)<sup>5</sup> a entidade administradora das receitas fiscais, a afetação de parte dessas receitas a outras entidades traduz-se pela omissão do registo, pela AT, de liquidações, cobranças e transferências de verbas para essas entidades que, por sua vez, ou registam as transferências recebidas como tal (ficando as receitas fiscais subavaliadas) ou como “cobranças” de impostos que não administram nem, por isso, podem certificar. É o caso, *inter alia*, do “IVA Social”, da participação dos municípios no IRS e da contribuição de serviço rodoviário.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Em 2010, a DGCI, a DGAIEC, o IGCP e a DGO foram as únicas entidades intervenientes na contabilização.

<sup>3</sup> Nos termos do artigo 3.º da Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças.

<sup>4</sup> Exemplos: operações de anos anteriores ou financiamento da execução orçamental através do produto de empréstimos (receita não efetiva).

<sup>5</sup> A criação da AT, por fusão da Direção Geral dos Impostos (DGCI), da Direção Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) e da Direção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), só teve efeitos a partir de 1 de janeiro de 2012. Nos termos dos Decretos-Leis n.º 117/2011 e n.º 118/2011, ambos de 15 de dezembro. A estrutura dos serviços e as competências das unidades orgânicas da AT foi aprovada pela Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro.





### 3.2.1.1. Execução

O quadro seguinte compara, por principais agregados, a execução das receitas orçamentais efetivas de 2011 registadas no SGR com as inscritas no orçamento inicial (Mapa I do OE de 2011<sup>1</sup>) e no orçamento final (com as alterações orçamentais da competência do Governo efetuadas através de créditos especiais e as decorrentes das alterações orçamentais efetuadas ao OE<sup>2</sup>).

Quadro 7 – Receita dos Serviços Integrados – Principais Agregados

(em milhões de euros)

Receita	Execução	Orçamento		Taxa de Execução (%)	
	2011	Inicial	Final	OE Inicial	OE Final
<b>Receitas Correntes</b>	<b>37 829</b>	<b>37 152</b>	<b>38 388</b>	<b>101,8</b>	<b>98,5</b>
<b>Receitas Fiscais</b>	<b>34 359</b>	<b>33 506</b>	<b>34 387</b>	<b>102,5</b>	<b>99,9</b>
Impostos Diretos	15 047	13 773	14 613	109,2	103,0
Impostos Indiretos	19 312	19 733	19 774	97,9	97,7
<b>Receitas Correntes Não Fiscais</b>	<b>3 470</b>	<b>3 646</b>	<b>4 001</b>	<b>95,2</b>	<b>86,7</b>
<b>Receitas de Capital</b>	<b>4 033</b>	<b>2 960</b>	<b>2 964</b>	<b>136,2</b>	<b>136,1</b>
<b>Outras Receitas</b>	<b>450</b>	<b>252</b>	<b>444</b>	<b>178,6</b>	<b>101,2</b>
<b>Receita Efetiva</b>	<b>42 311</b>	<b>40 364</b>	<b>41 796</b>	<b>104,8</b>	<b>101,2</b>

Fonte: SGR, Mapa I do OE e Mapa I da CGE de 2011.

A execução da receita efetiva excede, em 4,8%, o orçamento inicial e, em 1,2%, o orçamento final.

Dos casos em que a execução excede as previsões, destaca-se a receita de:

- ◆ *transferências de capital* (com taxa de execução superior a 2.500%), por não ter sido prevista no orçamento inicial nem nas alterações orçamentais subsequentes<sup>3</sup> a transferência de fundos de pensões do sector bancário para o Estado (€ 3.263 M) efetuada no final do ano;
- ◆ IRC (com taxa de execução de 123,6%) que regista mais € 986 M que o previsto.

Dos casos em que a execução fica aquém do orçamento, realça-se a receita de:

- ◆ *ativos financeiros*, com uma taxa de execução de 33,1%, menos € 1.267 M do que o previsto devido, essencialmente, à não concretização do valor orçamentado para a alienação de partes sociais de empresas<sup>4</sup>, tendo apenas sido contabilizada a receita proveniente do processo de reprivatização da EDP - Energias de Portugal, SA, no valor de € 600 M;

<sup>1</sup> Aprovado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

<sup>2</sup> Aprovadas pela Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro.

<sup>3</sup> Conforme evidencia o Mapa I do Volume I da CGE foi registada execução em várias classificações económicas sem inscrição orçamental, contrariando o disposto no n.º 3 do artigo 42.º da LEO.

<sup>4</sup> O Relatório do OE para 2011 estima uma receita de € 1.870 M proveniente de privatizações, mas não identifica quais as empresas a privatizar e qual o valor previsto a obter com cada operação. O quadro apresentado nesse Relatório (Quadro IV.6.7.) discrimina somente as empresas a privatizar e a percentagem de participação detida pelo Estado com base no PEC 2010-2013. No Memorando de Políticas Económicas e Financeiras, de 17 de maio de 2011 (ponto 17), previa-se que seriam concluídas ainda em 2011 as privatizações da REN, da EDP e da TAP.

- ◆ IRS, menos € 589 M do que a receita prevista no orçamento final só excedendo o valor inscrito no orçamento inicial (em 2,6%) em virtude da introdução da sobretaxa extraordinária<sup>1</sup>. Apenas prevista (€ 840 M) com a segunda alteração ao OE, a receita da sobretaxa obtida (€ 781 M) também fica aquém do previsto ainda que esse desvio apenas represente 10% do desvio total;
- ◆ *outras receitas de capital*, com uma taxa de execução de 12,6%, menos € 469 M do que o previsto (€ 537 M). Note-se que do Relatório do OE para 2012, apresentado em outubro de 2011, ainda constava uma estimativa superior para a execução dessa receita em 2011 (€ 741 M), uma vez que considerava a atribuição de licenças para a quarta geração móvel, operação que só veio a concretizar-se em 2012;
- ◆ *venda de bens de investimento*, com uma taxa de execução de apenas 4,4% e menos € 381 M do que o orçamentado porque o produto da alienação de imóveis do Estado ficou muito aquém do previsto;
- ◆ IVA, menos € 198 M e € 238 M face ao orçamento inicial e final, respetivamente. Apesar do aumento de 1 p.p. nas taxas reduzida, intermédia e normal, em julho de 2010<sup>2</sup>, do aumento para 23% da taxa normal de IVA em janeiro de 2011 e da eliminação da taxa reduzida sobre o consumo de eletricidade e gás natural (com a consequente sujeição destes bens à taxa de 23%<sup>3</sup>), a execução do IVA fica aquém do objetivo inscrito no OE (€ 13.250 M).

O quadro seguinte mostra a evolução verificada na execução das receitas no triénio de 2009 a 2011.

Para determinar a receita efetiva excluíram-se, para além das receitas de *passivos financeiros*, as de *ativos financeiros* provenientes de títulos e de empréstimos a curto prazo por se tratar de aplicações de excedentes de tesouraria ou de financiamentos de curto prazo.

---

<sup>1</sup> Aprovada pela Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro.

<sup>2</sup> Artigo 131.º da Lei do OE para 2010.

<sup>3</sup> Aprovada pela Lei n.º 51-A/2011, de 30 de setembro.



## Quadro 8 – Receita dos Serviços Integrados – Evolução de 2009 a 2011

(em milhões de euros)

Receita	Execução			Variação (%)		
	2009	2010	2011	2010/2009	2011/2009	2010/2011
<b>Receitas Correntes</b>	<b>33 799</b>	<b>35 194</b>	<b>37 829</b>	<b>4,1</b>	<b>11,9</b>	<b>7,5</b>
<b>Receitas Fiscais</b>	<b>30 653</b>	<b>32 290</b>	<b>34 359</b>	<b>5,3</b>	<b>12,1</b>	<b>6,4</b>
<b>Impostos Diretos</b>	<b>13 489</b>	<b>13 569</b>	<b>15 047</b>	<b>0,6</b>	<b>11,5</b>	<b>10,9</b>
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	8 951	8 937	9 831	-0,2	9,8	10,0
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)	4 540	4 592	5 168	1,1	13,8	12,5
Outros	-2	41	48	-	-	18,2
<b>Impostos Indiretos</b>	<b>17 164</b>	<b>18 721</b>	<b>19 312</b>	<b>9,1</b>	<b>12,5</b>	<b>3,2</b>
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP)	2 434	2 406	2 305	-1,2	-5,3	-4,2
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	10 883	12 146	13 052	11,6	19,9	7,5
Imposto sobre o Veículos (ISV)	693	809	627	16,7	-9,6	-22,6
Imposto de Consumo sobre o Tabaco (IT)	1 140	1 429	1 447	25,3	26,9	1,3
Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	180	182	173	1,1	-4,1	-5,1
Imposto do Selo (IS)	1 653	1 539	1 483	-6,9	-10,3	-3,6
Outros	180	210	226	16,9	26,0	7,7
<b>Receitas Correntes Não Fiscais</b>	<b>3 146</b>	<b>2 905</b>	<b>3 470</b>	<b>-7,7</b>	<b>10,3</b>	<b>19,4</b>
Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	231	234	465	1,3	101,3	98,7
Taxas, Multas e Outras Penalidades	581	590	699	1,6	20,3	18,3
Rendimentos da Propriedade	602	473	288	-21,3	-52,1	-39,1
Transferências Correntes	1 151	1 009	1 213	-12,3	5,4	20,2
Venda de Bens e Serviços Correntes	467	416	434	-10,8	-7,1	4,2
Outras Receitas Correntes	115	181	371	57,8	223,3	104,9
<b>Receitas de Capital</b>	<b>289</b>	<b>1 111</b>	<b>4 033</b>	<b>284,6</b>	<b>1 296,1</b>	<b>263,0</b>
Venda de Bens e Investimento	179	169	17	-5,6	-90,3	-89,8
Transferências de Capital	71	94	3 319	32,9	4 607,3	3 442,8
Ativos Financeiros	65	753	628	1 061,4	869,7	-16,5
Outras Receitas Capital	-26	95	68	-	-	-29,0
<b>Outras Receitas</b>	<b>693</b>	<b>735</b>	<b>450</b>	<b>6,0</b>	<b>-35,1</b>	<b>-38,8</b>
Recursos Próprios Comunitários	154	177	168	15,3	9,0	-5,5
Reposições Não Abatidas nos Pagamentos	214	90	65	-57,7	-69,8	-28,5
Saldo da Gerência Anterior	326	467	217	43,4	-33,3	-53,4
<b>Receita Efetiva</b>	<b>34 781</b>	<b>37 040</b>	<b>42 311</b>	<b>6,5</b>	<b>21,7</b>	<b>14,2</b>
Ativos Financeiros (Títulos)	0	0	0	-	-	-
Ativos Financeiros (Empréstimos a Curto Prazo)	46	70	1 518	53,1	3 229,4	2 074,9
Passivos Financeiros	87 937	131 802	114 862	49,9	30,6	-12,9
<b>Receita Orçamental</b>	<b>122 763</b>	<b>168 911</b>	<b>158 691</b>	<b>37,6</b>	<b>29,3</b>	<b>-6,1</b>
Operações extraorçamentais	6 228	2 850	3 421	-54,2	-45,1	20,0
<b>Receita Total (SGR)</b>	<b>128 991</b>	<b>171 761</b>	<b>162 112</b>	<b>33,2</b>	<b>25,7</b>	<b>-5,6</b>

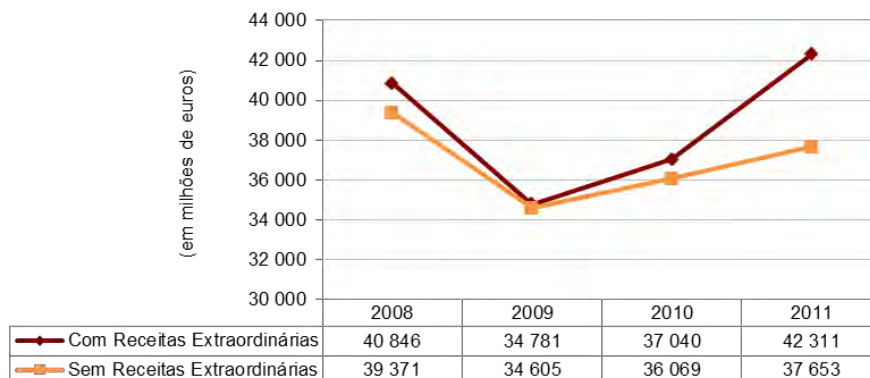
Fonte: SGR de 2009, 2010 e 2011.

A receita efetiva totaliza € 42.311 M, mais € 5.271 M (14,2%) do que em 2010 devido, sobretudo, aos € 4.644 M obtidos com as receitas extraordinárias seguintes:

- ◆ transferência de fundos de pensões do sector bancário para o Estado (€ 3.263 M) que, como referido, está incluída na receita de *transferências de capital*;
- ◆ sobretaxa extraordinária em sede de IRS (€ 781 M);
- ◆ receita proveniente do processo de reprivatização da EDP (€ 600 M) que, como referido, está incluída na receita efetiva de *ativos financeiros*.

As receitas extraordinárias têm sido determinantes para cumprir os objetivos previstos no OE, como mostra o gráfico seguinte. Entre 2008 e 2011 foram obtidos € 7.280 M de receitas extraordinárias.

**Gráfico 1 – Serviços Integrados – Impacto das Receitas Extraordinárias na Receita Efetiva**



Em 2008, as receitas extraordinárias representaram 3,6% da receita efetiva (€ 1.476 M) e provieram de concessões hídricas (€ 1.383 M) e da venda de património imobiliário (€ 93 M). A quebra na receita efetiva verificada em 2009 deveu-se, sobretudo, ao decréscimo acentuado na receita fiscal e nas receitas extraordinárias (foram obtidos € 176 M com a venda de património imobiliário). Em 2010, as receitas extraordinárias representaram 2,6% da receita efetiva (€ 971 M) e provieram das privatizações da GALP e da Siderurgia Nacional (€ 731 M), além da venda de património imobiliário (€ 167 M). O ano de 2011 foi aquele em que as receitas extraordinárias tiveram maior peso na receita efetiva (11%).

Em 2011, a principal receita extraordinária do Estado (com 70,1% do valor total) foi a contrapartida da transferência para a Segurança Social das responsabilidades dos fundos de pensões do sector bancário, operação regulada pelo Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro. O artigo 1.º do referido diploma refere que as responsabilidades são assumidas pela Segurança Social e o património dos fundos é transferido para o Estado. Note-se, no entanto, que à Segurança Social caberá apenas o processamento das referidas pensões, sendo nulo o impacto na execução orçamental deste subsector, uma vez que o Decreto-Lei n.º 127/2011 determina que caberá ao Estado o financiamento das pensões em causa, devendo assegurar a transferência para a Segurança Social dos respetivos montantes.



*Luc*  
*Dr. Theodor*  
*St*

**Quadro 9 – Receita dos Serviços Integrados – Fatores Explicativos**

Receita	Principais fatores explicativos da evolução das receitas fiscais
IRC	A receita aumenta € 576 M (12,5%) devido ao acréscimo de € 401 M (7,1%) na cobrança e à diminuição de € 175 M (16,4%) nos reembolsos e restituições.
IRS	A receita aumenta € 894 M (10%) apesar do acréscimo de € 200 M (10,7%) nos reembolsos e restituições. Para o aumento da cobrança contribuiu a obtenção de € 781 M com a sobretaxa extraordinária em sede de IRS <sup>(1)</sup> (sem a qual o crescimento da receita seria somente de 1,3%) e também a diminuição de € 14 M (3,6%) no valor entregue aos municípios pela sua participação variável no IRS (€ 363 M em 2011).
IVA	O aumento dos impostos indiretos deve-se, sobretudo, ao acréscimo de € 1.495 M (9,1%) na cobrança de IVA, apesar do acréscimo dos reembolsos e restituições em € 590 M (13,7%), do que resultou um aumento da receita em € 906 M (7,5%). Para esta evolução contribuiu o aumento das respetivas taxas em 1 ponto percentual a partir de 1 de julho de 2010 <sup>(2)</sup> , passando a taxa reduzida para 6%, a intermédia para 13% e a normal para 21%, bem como a passagem da normal do IVA para 23% a partir de 1 de janeiro de 2011 e a eliminação da taxa reduzida de IVA sobre a eletricidade e o gás natural com a sujeição destes bens à taxa de 23% <sup>(3)</sup> .
ISP	Com uma execução de € 2.305 M, a receita diminui € 101 M (4,2%). Segundo dados estatísticos da AT, o consumo da gasolina reduziu-se 10,9% e o do gasóleo e seus derivados 6,4% causando a diminuição da receita, a qual foi ainda deduzida em € 541 M afetos à contribuição de serviço rodoviário (CSR) criada para financiar a EP - Estradas de Portugal, SA.
ISV	A receita regista uma quebra de € 183 M (22,6%) devido à forte diminuição que se verificou na venda de veículos ao longo do ano. A exceção ocorreu somente no mês de janeiro (mais € 34 M comparado com janeiro de 2010) devido, por um lado, ao aumento das aquisições de automóveis em dezembro de 2010 no sentido de antecipar o agravamento da carga fiscal resultante das alterações impostas pela Lei do OE para 2011 e, por outro lado, ao anúncio da extinção do programa de incentivos ao abate de veículos em fim de vida, no final de 2010 <sup>(4)</sup> .
Receita	Principais fatores explicativos da evolução das receitas não fiscais
Contribuições para a SS, CGA, e ADSE	A receita aumenta € 231 M (98,7%) devido, sobretudo, ao aumento das comparticipações para a ADSE em € 229 M (106,4%) em resultado da obrigatoriedade de os serviços da administração direta do Estado passarem a pagar, em 2011, uma contribuição de 2,5% calculada sobre a mesma base que o desconto dos funcionários para aquele subsistema de saúde <sup>(5)</sup> .
Taxas, Multas e Outras Penalidades	A receita regista um aumento de € 108 M (18,3%) por acréscimos de € 54 M nas Taxas (17,4%) e nas Multas e Outras Penalidades (19,3%). Este aumento está muito influenciado pela quebra acentuada nos reembolsos e restituições em € 64 M (73,8%), sobretudo nas multas e coimas por infrações ao Código da Estrada, pois a cobrança apenas cresce € 43 M (6,7%).
Rendimentos da Propriedade	A diminuição da receita deve-se à quebra dos dividendos em 47,7% (€ 218 M). Para esta quebra contribuiu o não recebimento de dividendos da Caixa Geral de Depósitos e a redução dos dividendos entregues pelo Banco de Portugal, o que foi, no entanto, atenuado pelo aumento de € 32 M (243,8%) nos juros recebidos pelos empréstimos concedidos a empresas do sector empresarial do Estado.
Transferências Correntes	O acréscimo da receita deve-se, essencialmente, ao aumento de 24,9% das transferências do IGFEJ, para financiar despesas realizadas pelos serviços da administração direta integrados no Ministério da Justiça (€ 112 M) e ao acréscimo de 103,8% das transferências da Segurança Social relativas a financiamento comunitário em projetos cofinanciados (€ 133 M). De registar ainda uma quebra nas transferências da UE em € 38 M (39,1%) influenciada pelas devoluções relativas à contribuição financeira portuguesa para o orçamento comunitário (€ 7,4 M, quando em 2010 foram € 46,7 M).
Venda de Bens de Investimento	A quebra em € 152 M (89,8%) deve-se ao decréscimo da receita proveniente da alienação de imóveis em € 154 M (92,2%).
Transferências de Capital	A execução encontra-se muito influenciada pela transmissão para o Estado das responsabilidades de fundos de pensões do sector bancário por € 3.263 M, verificando-se assim um acréscimo de 3.442,8% em relação à receita de 2010. De referir que sem essa transferência haveria um decréscimo de € 38 M (40,1%).
Ativos Financeiros	A receita efetiva (que exclui títulos e empréstimos a curto prazo) sofre um decréscimo de € 124 M (16,5%) devido, essencialmente, à diminuição de receita proveniente de alienações de partes sociais de empresas. Foram obtidos € 600 M com a privatização da EDP quando em 2010 se tinham obtido € 731 M com a privatização da GALP e da Siderurgia Nacional.
Saldo da Gerência Anterior	A diminuição da receita em € 249 M deve-se à alteração metodológica verificada na contabilização da transição de saldos, a partir de junho de 2010 <sup>(6)</sup> .

(1) Aprovada pela Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro.

(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) Aprovada pela Lei n.º 51-A/2011, de 30 de setembro.

(4) 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.

(5) Por força do artigo n.º 163.º da Lei do OE para 2011, os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos, enquanto entidades empregadoras, pagam uma contribuição de 2,5 % das remunerações sujeitas a desconto para a CGA, IP, ou para a segurança social dos respetivos trabalhadores que sejam beneficiários titulares da ADSE.

(6) Com a publicação da Circular n.º 1358, Série A, de 8 de junho de 2010.

### 3.2.1.2. Deficiências de contabilização e controlo

#### Desrespeito dos princípios da universalidade, da anualidade e da especificação

- ◆ A verba referente ao “IVA Social” (€ 715 M) continuou a ser deduzida à receita de IVA e a ser entregue à Segurança Social, à margem do orçamento dos serviços integrados. Esta situação foi já objeto de apreciação crítica e recomendação do Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2010.<sup>1</sup>
- ◆ A contribuição de serviço rodoviário (CSR) (€ 541 M) criada para financiar a EP – Estradas de Portugal, SA, continuou a ser deduzida à receita de ISP sem ter, portanto, qualquer reflexo no OE. A falta de contabilização da CSR (€ 520 M em 2008, € 553 M em 2009 e € 543 M em 2010) foi objeto de apreciação crítica pelo Tribunal nos Pareceres sobre a CGE de 2009<sup>2</sup> e de 2010. Em 2011 os fundos em causa continuaram sem ser inscritos em receita e em despesa no OE. Todavia, com a integração da EP – Estradas de Portugal, SA, no subsector dos SFA em 2012, enquanto entidade pública reclassificada<sup>3</sup>, a situação alterou-se uma vez que a CSR é contabilizada como receita de uma entidade que integra a administração central do Estado.

Em contraditório, a DGO refere que “(...) a recomendação do Tribunal foi acolhida no Orçamento de 2012, tendo a EP passado a integrar o perímetro dos serviços e fundos autónomos ao abrigo do n.º 5 do artigo 2.º da LEO”. O Tribunal examinará o impacto da integração da EP no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2012. Além da integração apreciará o cumprimento da lei no que respeita à cobrança e contabilização da receita.

- ◆ A participação variável dos municípios (€ 363 M) na receita do IRS, prevista na Lei das Finanças Locais<sup>4</sup>, continuou a ser deduzida à referida receita e a ser entregue sem reflexo no OE. Esta participação foi já objeto de apreciação crítica por parte do Tribunal nos Pareceres sobre a CGE de 2009<sup>5</sup> e de 2010<sup>6</sup> não tendo, no entanto, o OE para 2011<sup>7</sup> contemplado qualquer alteração nesta matéria.

O Tribunal sublinha que a Constituição distingue as receitas tributárias dos municípios da participação destes nas receitas provenientes dos impostos diretos<sup>8</sup> 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 respetiva coleta<sup>9</sup> após a liquidação do imposto e independentemente de a receita ser cobrada pelo que os valores atribuídos constituem despesa do OE. Para além disso, refira-se ainda que 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.

---

<sup>1</sup> Recomendação 69 – PCGE/2010.

<sup>2</sup> Recomendação 8 – PCGE/2009.

<sup>3</sup> Nos termos do n.º 5 do artigo 2.º da LEO, foram integradas em 2012 na administração central, como SFA, as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas nas últimas contas sectoriais publicadas pelo INE para o ano de 2011, no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais.

<sup>4</sup> Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

<sup>5</sup> Recomendação 9 – PCGE/2009.

<sup>6</sup> Recomendação 3 – PCGE/2010.

<sup>7</sup> Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

<sup>8</sup> Artigo 254.º, n.º 1 e n.º 2.

<sup>9</sup> Líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS.



Em contraditório, a DGO refere que “(...) a administração fiscal atua como mera instância de cobrança de uma parte de um imposto que constitui receita da Administração Local, razão pela qual se entende que aquele montante não deve ter expressão no Orçamento do Estado, mas apenas no orçamento e conta de cada município, os quais gozam de autonomia política e financeira”. Reitera-se que o IRS é uma receita do Estado administrada pela AT (que a liquida e cobra) e que os municípios recebem uma percentagem do imposto liquidado.

- ◆ 22,9% (€ 281 M) da cobrança coerciva de receitas (€ 1.230 M) não foi registada no SGR.<sup>1</sup>
- ◆ Além da CSR (€ 541 M), 3,8% (€ 269 M) da receita aduaneira não foi registada no SGR.<sup>2</sup>
- ◆ As receitas dos serviços integrados relevadas na CGE<sup>3</sup> totalizam € 162.112 M (€ 158.691 M de receitas orçamentais e € 3.421 M de operações extraorçamentais). Porém, as contas de serviços integrados<sup>4</sup> no Tesouro, cuja movimentação é também relevada na CGE<sup>5</sup>, apresentam saldos finais no valor de € 2.844 M. A correta afetação desses fundos exigiria a sua transferência tempestiva para contas de receita do Estado e a sua contabilização no SGR como receitas orçamentais ou operações extraorçamentais, neste caso, se afetos a outras entidades (v.g.: SFA, regiões autónomas ou autarquias) ou até serem validados como receitas orçamentais. Só dessa forma se asseguraria a conciliação entre a receita contabilizada no SGR e os fundos recebidos pelos serviços integrados.

No caso da AT, só o valor dos depósitos resultantes de penhoras que se encontram por validar<sup>6</sup> ascende a € 525 M no final de 2011 (€ 294 M no final de 2009 e € 453 M no final de 2010). A validação desse valor dependerá, em larga medida, da celeridade da verificação e graduação dos créditos sobre os bens penhorados, processo que em 2011 passou a competir à AT<sup>7</sup>. Por outro lado, a cobrança coerciva que aguarda validação<sup>8</sup> ascende a € 9 M no final de 2011, valor muito inferior ao verificado em anos anteriores (€ 23 M no final de 2009 e € 51 M no final de 2010) o que revela maior celeridade da AT na validação dessa cobrança.

### **Não aplicação do regime de contabilização das receitas**

O regime legal<sup>9</sup>, em vigor desde 1 de janeiro de 2001, continua a não ser plenamente aplicado apesar de consubstanciar a principal reserva que o Tribunal tem colocado quanto ao modo como são obtidos e reportados os resultados da execução das receitas do Estado.

Em 2011, essa situação refletiu-se em diversas insuficiências nos sistemas contabilísticos e de controlo, como confirmam os factos seguintes:

<sup>1</sup> Vide ponto 3.2.3.

<sup>2</sup> Diferença entre a cobrança líquida da DGAIEC (€ 7.065 M) indicada no quadro 20 do Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras - 2011 (sobre este Relatório vide ponto 3.2.4) e o valor registado no SGR (€ 6.255 M).

<sup>3</sup> Volume I – Mapa I.

<sup>4</sup> Em informação prestada ao Tribunal pelo IGCP para exame do cumprimento da unidade da tesouraria do Estado cujos resultados são reportados no ponto 10.2.

<sup>5</sup> Volume I – Mapa XXVI.

<sup>6</sup> Valor do saldo credor da conta “023401803 – DGCI - Depósitos de valores penhorados” da contabilidade do Tesouro.

<sup>7</sup> Alteração do artigo 97.º do Código do Procedimento e Processo Tributário (CPPT), pela Lei do OE para 2011.

<sup>8</sup> O valor da cobrança coerciva que não foi ainda objeto de validação económica corresponde ao saldo credor da conta “021101 – Execuções Fiscais – DGCI – DUC” da contabilidade do Tesouro.

<sup>9</sup> 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.



- ◆ As receitas administradas pela AT continuam a ser contabilizadas em desrespeito pelo regime dada a falta de interligação dos seus sistemas próprios ao SGR. Como o Tribunal tem assinalado em anteriores Pareceres, essa falta de interligação inviabiliza o cumprimento de outras normas como a da prestação diária da informação e não assegura que a informação do SGR seja consistente com a residente nas bases de dados dos sistemas próprios.

Apesar de ter assumido, em contraditório ao Parecer sobre a CGE de 2008, que a interligação dos sistemas próprios ao SGR seria concluída até final de 2010, o Ministério das Finanças refere em maio de 2012<sup>1</sup> que essa conclusão depende da realização de outros projetos informáticos para os quais é ainda necessário assegurar o respetivo financiamento.

- ◆ 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).

Apesar da intervenção do IGCP ter sido reduzida, em 2011, com a disponibilização do SGR a novos serviços, voltou a verificar-se para suprir incapacidades das entidades administradoras que ainda não reúnem as condições que o regime legal determina e que não dispõem de acesso ao SGR. A intervenção do IGCP não permite a devida responsabilização dessas entidades pela contabilização das respetivas receitas e não contribui para a qualidade da informação prestada, porque se limita ao registo de operações de autoliquidação e cobrança, sem validar os valores cobrados como correspondentes a efetivas e concretas operações de liquidação.

Relativamente à disponibilização do SGR a outras entidades, o Tribunal já tinha assinalado<sup>2</sup> que este processo não poderia descuidar a realização das diligências necessárias, por parte da DGO e demais entidades responsáveis, para assegurar o cumprimento das normas de contabilização das receitas do Estado (como a prestação da informação por dia e por natureza e a interligação com os sistemas próprios), sob pena da sua intervenção não suprir as lacunas identificadas relativamente à atual intervenção do IGCP.

- ◆ Não obstante as significativas alterações ocorridas, a DGO não promoveu a atualização da Circular Série A n.º 1344, de 29 de outubro de 2008 – “Instruções de contabilização da receita do Estado” – da qual só constam as quatro entidades intervenientes na contabilização até 2010. Esta desconformidade formal tem especial relevância em virtude de não estarem devidamente identificadas as entidades intervenientes na contabilização, nem as receitas administradas por cuja contabilização apropriada devem ter a responsabilidade. Esta identificação é essencial, designadamente para controlar a contabilização de receitas pelas respetivas entidades administradoras e evitar situações de incumprimento do regime legal como a que se verificou, em 2011, com o indevido registo de IVA no SGR pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças, quando a entidade administradora da receita deste imposto é a AT.

### **Outras deficiências dos sistemas de contabilização e controlo com reflexo nos elementos da CGE**

- ◆ O Mapa I da CGE sobre a execução da receita dos serviços integrados apresenta divergências<sup>3</sup> com os valores registados no SGR por esses serviços.

---

<sup>1</sup> Na resposta sobre o acolhimento das recomendações formuladas em anteriores Pareceres – vide ponto 16.

<sup>2</sup> Relatórios n.º 4/2011 e n.º 3/2012 – AEOAC, da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, relativos ao acompanhamento da execução orçamental da administração central em 2010 e 2011 (valores provisórios).

<sup>3</sup> O Mapa I tem, em relação aos registos efetivamente efetuados pelos serviços no SGR, uma diferença de € 69.190,93 para mais nas transferências correntes e, para menos, nas transferências de capital.





Para a elaboração da CGE é utilizada a informação do Sistema Central de Receitas (de âmbito central) que deve, de forma agregada, ter toda a informação que os serviços registam no SGR (de âmbito local). Estas divergências, embora de valor não muito significativo, são materiais por natureza na medida em que denunciam fragilidades do sistema de controlo que colocam em causa a integralidade e fiabilidade da informação sobre a execução da receita.

- ◆ O relatório da CGE contém um quadro com a evolução do saldo de liquidação das receitas fiscais<sup>1</sup> que revela um aumento de 47,6% (€ 4.433 M) nos impostos por cobrar.

Parte muito significativa deste aumento decorre da conclusão, em 28 de fevereiro de 2011, da cessão de créditos, para efeitos de titularização, realizada pelo Estado em 2003<sup>2</sup>. Para o efeito foram devolvidos ao Estado créditos no valor de € 3.642 M que reintegraram a carteira de créditos do Estado dando origem ao registo de liquidações prévias no SGR<sup>3</sup> e ao respetivo crescimento das receitas por cobrar. Assinala-se a falta de explicações na CGE sobre a operação em causa, face ao seu significativo impacto no aumento das receitas por cobrar.

### 3.2.2. Receita dos serviços e fundos autónomos

Em 2011 o universo dos SFA abrange 219 organismos<sup>4</sup>. As receitas dos SFA são registadas no SIGO, por valores mensais acumulados, do qual são extraídos os dados que figuram na CGE.

Esse registo não permite identificar as operações contabilizadas nem a estas associar uma data de registo ou uma data-valor, elementos essenciais para apreciar a correção dos procedimentos de contabilização, designadamente quanto à respetiva fiabilidade e tempestividade, tendo o Tribunal já recomendado no Parecer sobre a CGE de 2010<sup>5</sup>, o aperfeiçoamento do sistema de contabilização.

<sup>1</sup> Quadro 72 da CGE. O saldo no final do período resulta das dívidas que transitaram do período anterior, acrescidas das liquidações ocorridas no período, abatidas das anulações de liquidação e extinções de créditos equivalentes, bem como da cobrança bruta do período em análise. O saldo final corresponde às liquidações emitidas que ainda não foram objeto de cobrança e/ou anulação ou extinção.

<sup>2</sup> Em 19 de dezembro de 2003 foi realizada uma cessão de créditos, para efeitos de titularização, ao abrigo da autorização concedida para o efeito pela Lei do OE para 2003 (Lei n.º 32-B/2002, de 30 de dezembro) e pela Lei n.º 103/2003, de 5 de dezembro, data em que também foi publicado o Decreto-Lei n.º 303/2003, com as regras aplicáveis a este tipo de operações. Essa cessão foi, por sua vez, regulamentada pela Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de dezembro. Com a conclusão da operação em 28 de 2011 foi recebido pelo Estado um preço diferido de € 1.695.524,69 em numerário e de € 3.641.868.070,90 em espécie (créditos devolvidos).

<sup>3</sup> O valor total registado no SGR não coincide com o total dos processos devolvidos, uma vez que nas liquidações (já com processo de execução fiscal instaurado) apenas são registadas no SGR as liquidações dos impostos informatizados e em vigor pelo que as liquidações de processos devolvidos pelo cessionário mas respeitantes aos restantes impostos não foram objeto de registo. Este procedimento não foi, contudo, passível de ser controlado uma vez que a AT, ao contabilizar no SGR, ao contrário do que deveria dado o peso desta operação, não autonomizou os valores considerados no âmbito da devolução dos processos cedidos.

<sup>4</sup> A redução do universo de SFA de 2010 (221) para 2011 (219) resulta das saídas do Hospital Curry Cabral (transformado em EPE desde 1 de abril de 2010, nos termos do Decreto Lei n.º 21/2010, de 24 de março), da UC - Faculdade de Ciências e Tecnologia e da UC - Faculdade de Medicina (entidades contabilísticas incorporadas na Universidade de Coimbra, por via dos seus Estatutos, com efeitos a 1 de janeiro de 2011) e pela entrada do SAS do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave. Refira-se ainda que, nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 30/2011, de 2 de março, mais sete hospitais foram transformados em EPE desde 1 de abril de 2011: Hospital Nossa Senhora da Conceição de Valongo, Centro Hospitalar Psiquiátrico de Coimbra, Hospital Visconde Salreu de Estarreja, Hospital Distrital de Águeda, Hospital Cândido Figueiredo – Tondela, Hospital Distrital de Pombal e Hospital Joaquim Urbano.

<sup>5</sup> Recomendação 4 – PCGE/2010.

O exame da informação do SIGO continua a evidenciar recorrentes atrasos e omissões significativas<sup>1</sup>. É o caso da UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, IP, que não registou execução mensal em 2011 e cuja execução anual não é definitiva e diverge da registada na conta de gerência pelo que os valores relativos a essa entidade constantes da CGE são, apenas, provisórios.

### 3.2.2.1. Execução de receita orçamental

O quadro seguinte compara, por classificação económica, a execução das receitas de 2011 com as de 2010 e com as inscritas no orçamento inicial e no orçamento final. Para determinar a receita efetiva excluíram-se, para além das receitas dos *passivos financeiros*, das transferências entre SFA (evitando duplicações) e do *saldo da gerência anterior*, as verbas de *ativos financeiros* provenientes de títulos e de empréstimos a curto prazo por serem aplicações de tesouraria (caso dos certificados especiais de dívida de curto prazo), classificação que não abrange, designadamente, ações e outras participações.

Quadro 10 – Receita dos Serviços e Fundos Autónomos – Execução

(em milhões de euros)

Classificação Económica	Execução		Variação		Orçamento		Taxa de Execução (%)	
	2010	2011	Valor	(%)	Inicial	Final	OE Inicial	OE Final
<b>Receitas Correntes</b>	<b>22 989</b>	<b>22 773</b>	<b>-216</b>	<b>-0,9</b>	<b>23 123</b>	<b>24 146</b>	<b>98,5</b>	<b>94,3</b>
<b>Receitas Fiscais</b>	<b>369</b>	<b>375</b>	<b>7</b>	<b>1,9</b>	<b>422</b>	<b>407</b>	<b>89</b>	<b>92,2</b>
Impostos Diretos	20	20	-1	-4,1	21	20	94,3	100
Impostos Indiretos	348	356	8	2,2	401	387	88,7	91,9
<b>Receitas Correntes Não Fiscais</b>	<b>22 621</b>	<b>22 398</b>	<b>-223</b>	<b>-1</b>	<b>22 701</b>	<b>23 739</b>	<b>98,7</b>	<b>94,3</b>
Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	4 181	3 934	-247	-5,9	4 180	4 150	94,1	94,8
Taxas, Multas e Outras Penalidades	1 329	1 328	-1	-0,1	1 494	1 522	88,9	87,2
Rendimentos da Propriedade	137	246	109	79	184	315	133,4	78,1
Transferências Correntes, das quais	16 374	16 245	-129	-0,8	15 939	16 687	101,9	97,4
Estado	14 961	14 792	-169	-1,1	14 237	14 892	103,9	99,3
Venda de Bens e Serviços Correntes	542	554	12	2,2	693	812	79,9	68,2
Outras Receitas Correntes	57	91	33	58,1	210	253	43,1	35,8
<b>Receitas de Capital</b>	<b>4 380</b>	<b>1 859</b>	<b>-2 522</b>	<b>-57,6</b>	<b>3 650</b>	<b>4 101</b>	<b>50,9</b>	<b>45,3</b>
Venda de Bens e Investimento	93	17	-76	-81,4	88	67	19,8	26
Transferências de Capital, das quais	4 048	1 706	-2 342	-57,9	3 365	3 827	50,7	44,6
Fundo de Pensões da PT para a CGA	1 882	621	-1 261	-67	300	622	207	99,9
Ativos Financeiros (excluindo títulos e emp. a curto prazo)	239	136	-382	-159,9	194	205	320,3	303,6
Outras Receitas Capital	1	0	0	-55	3	3	11,5	11,2
<b>Outras Receitas</b>	<b>103</b>	<b>56</b>	<b>-47</b>	<b>-45,7</b>	<b>27</b>	<b>63</b>	<b>203,6</b>	<b>89,2</b>
Reposições não Abatidas nos Pagamentos	103	56	-47	-45,7	27	63	203,6	89,2
<b>Receita Efetiva (a)</b>	<b>27 473</b>	<b>24 688</b>	<b>-2 785</b>	<b>-10,1</b>	<b>26 800</b>	<b>28 310</b>	<b>92,1</b>	<b>87,2</b>
Transferências Correntes de SFA	4 512	4 109	-403	-8,9	3 904	4 207	105,3	97,7
Transferências de Capital de SFA	44	44	1	1,3	36	51	120,8	86,2
Parte da transferência de Capital para o FRDP	1 500	0	-1 500	-100	0	0	-	-
Ativos Financeiros (Títulos e empréstimos a curto prazo)	367	2 498	2 131	580,8	852	2 867	293,2	87,1
Saldo da Gerência Anterior	3 810	3 347	-463	-12,1	631	3 410	530,4	98,1
Passivos Financeiros	108	90	-18	-16,5	415	415	21,7	21,7
<b>Receita Orçamental</b>	<b>37 813</b>	<b>34 776</b>	<b>-3 037</b>	<b>-8</b>	<b>32 638</b>	<b>39 261</b>	<b>106,6</b>	<b>88,6</b>
Operações Extraorçamentais	2 499	5 215	2 716	108,7	5 598	9 201	93,2	56,7
<b>Receita Total (SIGO)</b>	<b>40 312</b>	<b>39 991</b>	<b>-321</b>	<b>-0,8</b>	<b>38 236</b>	<b>48 462</b>	<b>104,6</b>	<b>82,5</b>

(a) Para determinar a receita efetiva de 2010 foram excluídas as 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 ativos financeiros em títulos.

Fonte: SIGO.

<sup>1</sup> Relatórios n.º 4/2011 e n.º 3/2012 – AEOAC, da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, relativos ao acompanhamento da execução orçamental da administração central em 2010 e 2011 (valores provisórios).



A receita efetiva dos SFA em 2011 totaliza € 24.688 M, menos € 2.785 M (10,1%) do que em 2010. A variação resulta do decréscimo de € 2.522 M (57,6%) verificado nas *receitas de capital* para o qual contribui a diminuição de € 1.261 M (67%) na receita da Caixa Geral de Aposentações (CGA) obtida com a transferência de patrimónios de fundos de pensões<sup>1</sup> (€ 1.882 M em 2010 e € 621 M em 2011).

Considerando as condições gerais da transmissão de responsabilidades e financiamento estipuladas no Decreto-Lei n.º 140-B/2010, de 30 de dezembro, que regulou a transferência dos fundos, a informação prestada pela CGA sobre os valores contabilizados e o confronto dessa informação com a registada no SIGO constatou-se que:

- ◆ Em 2010 a CGA recebeu da PT Comunicações, SA, € 1.882 M, menos € 17 M do que previsto.
- ◆ Em 2011 a CGA recebeu € 44 M da PT Comunicações: € 17 M respeitantes ao montante não entregue em 2010; € 17 M, em 20 de dezembro de 2011, como compensação financeira pela transferência das responsabilidades com pensões e outros abonos e € 9 M relativos aos juros sobre o montante em dívida em 2011<sup>2</sup>.

A CGA recebeu ainda € 577 M da Caixa Leasing e Factoring – Instituição Financeira de Crédito, SA, por via de um contrato de cessão de créditos celebrado para adiantamento do montante de € 450 M a receber da PT até 20 de dezembro de 2011. Este contrato deu origem ao pagamento de três parcelas: € 144 M em janeiro, € 288 M em fevereiro e € 144 M em março. A primeira parcela viria a ser devolvida tendo essa devolução sido registada em despesa.

O exame da informação revela que o valor recebido pela CGA em 2011 excede o determinado no Decreto-Lei n.º 140-B/2010 (€ 450 M) e que a execução da receita e da despesa se encontra sobrevalorizada em € 144 M.

O decréscimo das *receitas correntes* em € 216 M (0,9%) decorre da variação das receitas correntes não fiscais que diminuem € 223 M (1%). Para esta variação contribuiu o decréscimo de € 169 M (1,1%) nas transferências correntes do Estado (que se mantiveram como principal fonte de receita dos SFA, representando, em 2011, quase 60% da receita deste subsector), sendo de destacar o impacto:

- ◆ da redução de € 597 M nas transferências destinadas à Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) para financiamento do Serviço Nacional de Saúde;
- ◆ do aumento de € 440 M na comparticipação do OE para a CGA.

A diminuição da receita corrente não fiscal foi ainda influenciada pela redução das *contribuições para a Segurança social, CGA e ADSE* em € 247 M (5,9%), associada ao decréscimo da compensação por pagamento de pensões devido à integração na CGA dos fundos de entidades fora das administrações públicas e à diminuição de quotas e contribuições para a CGA, em virtude do aumento de aposentações e da contenção remuneratória.

Examinada a execução, por serviço, o quadro seguinte identifica os SFA com maior impacto na variação da receita efetiva em 2011 (com um peso de 82,3% do total).

<sup>1</sup> Foram transferidos o Fundo de Pensões do Pessoal da Portugal Telecom, SA, o Fundo de Pensões Regulamentares da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, SA, e, na parte da eventualidade sobrevivência, o Fundo de Pensões Marconi.

<sup>2</sup> Nos termos do n.º 4 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 140-B/2010, de 30 de dezembro.

**Quadro 11 – Receita dos Serviços e Fundos Autónomos – Fatores Explicativos**

Organismo	Principais fatores explicativos da evolução da receita
ACSS	Decréscimo da receita em € 556 M (6,2%) decorrente da diminuição da transferência corrente do OE para o financiamento do Serviço Nacional de Saúde (SNS), em € 597 M (6,7%). Essa diminuição consubstancia uma medida de consolidação orçamental tomada em articulação com outras visando alcançar a sustentabilidade financeira do SNS <sup>(1)</sup> .
CGA	Decréscimo da receita em € 1.023 M (10,1%) resultante da diminuição da receita de capital associada à transferência do Fundo de Pensões da PT, em 1.261 M (67%), atenuada pelo aumento da transferência do OE em € 440 M (11%).
IAPMEI	Decréscimo da receita em € 368 M (46,8%) explicado, sobretudo, pela diminuição da transferência de capital do OE, em € 270 M (94,6%), devido ao efeito base dos apoios à economia concedidos em 2010.
IFAP	Crescimento da receita em € 107 M (13%), devido, sobretudo, ao aumento de € 74 M, verificado nas transferências correntes provenientes da União Europeia – Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA).
IGFEJ	Crescimento da receita em € 162 M (30%), decorrente do aumento das transferências correntes em € 182 M. Salienta-se o peso do autofinanciamento (55,5% de receitas próprias) no total da receita, sobretudo pela receita proveniente de taxas, multas e outras penalidades, pese embora se verifique uma diminuição de € 28 M face a 2010. Esta redução deve-se ao decréscimo da receita das taxas de justiça e das taxas de registo predial em € 25 M e € 8 M, respetivamente.
IEFP	Redução da receita em € 86 M (10,9%) devido, sobretudo, à diminuição de € 54 M nas transferências correntes da Segurança Social para o desenvolvimento das políticas ativas de emprego e formação profissional, contrariamente à previsão de crescimento dessas transferências que é referida no Relatório do OE para 2011 (página 132).

(1) Conforme Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015 e condições estabelecidas no Programa de Assistência Económica e Financeira acordado com a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu.

### 3.2.2.2. Execução de operações extraorçamentais

A receita de *operações extraorçamentais* registada no SIGO totaliza € 5.215 M, mais € 2.716 M do que no ano anterior. O quadro seguinte compara, para os 15 SFA com receita extraorçamental prevista para 2011, a execução registada no SIGO com a inscrita na respetiva conta de gerência.

**Quadro 12 – Receita dos Serviços e Fundos Autónomos – Execução de Operações Extraorçamentais**

(em milhões de euros)

SFA	SIGO (Execução)		Conta de Gerência	Diferença
	2010	2011 (1)	2011 (2)	(1)-(2)
Administração Central do Sistema de Saúde, IP	0,0	0,1	2,2	-2,1
Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP	0,0	4,0	98,5	-94,5
Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, IP	0,0	0,0	0,8	-0,8
Entidade Reguladora para a Comunicação Social	3,6	0,9	0,5	0,5
Fundação para a Ciência e Tecnologia, IP	30,0	18,6	18,6	0,0
Gabinete de Gestão Financeira	76,4	54,2	53,1	1,1
Instituto da Construção e do Imobiliário, IP	0,1	0,1	1,0	-0,9
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, IP	0,0	140,8	136,3	4,5
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP	1 455,4	686,3	786,2	-99,9
Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, IP	930,6	1 183,7	1 186,7	-3,0
Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP	0,0	3 109,2	4 369,9	-1 260,7
Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, IP	1,8	17,1	17,1	0,0
Laboratório Nacional de Engenharia Civil, IP	0,0	0,0	37,5	-37,5
UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, IP	0,0	0,0	0,2	-0,2
Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP	0,9	0,0	0,7	-0,7
<b>Total</b>	<b>2 498,8</b>	<b>5 215,0</b>	<b>6 709,3</b>	<b>-1 494,3</b>

Fonte: SIGO de 2010 e 2011 e Contas de Gerência dos SFA remetidas ao Tribunal.

O quadro mostra que a maioria desses SFA registou no SIGO receitas de operações extraorçamentais significativamente inferiores às inscritas nas respetivas contas de gerência, com relevo para o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP (IFDR) em que a divergência ascende a € 1.261 M.



Por outro lado, mais de 200 SFA continuam sem registar operações extraorçamentais no SIGO. É o caso dos SFA do Ministério das Finanças (MF) que, tendo inscrito € 1.570 M de operações extraorçamentais nas respetivas contas de gerência, não registaram essas operações no SIGO.

**Quadro 13 – Receita dos Serviços e Fundos Autónomos do MF – Operações Extraorçamentais**

(em milhões de euros)

SFA	Conta de Gerência
Instituto Nacional de Administração, IP	1,8
Caixa-Geral de Aposentações, IP	1 365,6
Serviços Sociais da Administração Pública	0,7
Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial	0,0
Fundo de Regularização da Dívida Pública	0,0
Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP	1,8
Fundo de Estabilização Aduaneiro	0,0
Fundo de Estabilização Tributário	0,0
Comissão do Mercado de Valores Mobiliários	51,3
Fundo de Acidentes de Trabalho	0,1
Instituto de Seguros de Portugal	148,6
Fundo de Garantia Automóvel	0,2
<b>Total</b>	<b>1 570,1</b>

Fonte: Contas de Gerência dos SFA remetidas ao Tribunal.

As situações reportadas mostram uma incompleta contabilização das operações extraorçamentais que impede a conciliação da execução registada nos sistemas de contabilização orçamental com a movimentação de fundos efetuada por cada serviço.

Questionada sobre esta deficiência, a DGO referiu que, à exceção das normas sobre a contabilização dos fundos comunitários, não existem normas específicas para a contabilização das operações extraorçamentais, aplicando-se as disposições gerais da legislação em vigor. A DGO não indicou, no entanto, quaisquer procedimentos de controlo adotados para assegurar a integral e tempestiva contabilização das operações extraorçamentais pelos serviços da administração central<sup>1</sup>.

### 3.2.2.3. Deficiências de contabilização e controlo

#### Desrespeito dos princípios da universalidade, da anualidade e da especificação

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 extraorçamentais*, 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, respetivamente, totalizam € 34.776 M de receitas orçamentais. Não incluem, todavia, qualquer montante de *operações extraorçamentais* quando o Mapa 32 do Volume II da CGE com a discriminação das receitas, por SFA, releva € 5.215 M de *operações extraorçamentais*.

<sup>1</sup> Sobre a fundamentação legal e a importância dessa contabilização integral e tempestiva vide, em especial, a parte inicial do ponto 3.2 e os pontos 3.2.1.2 e 3.2.2.3.

Esse valor também se encontra subavaliado porque, como referido<sup>1</sup>, as receitas extraorçamentais inscritas nas contas de gerência de uma amostra de SFA<sup>2</sup> excedem em € 1.494 M o registado por esses serviços no SIGO. A esta omissão acrescem os € 1.570 M de receitas extraorçamentais inscritas nas contas de gerência dos SFA do Ministério das Finanças e não registadas no SIGO. Assim, o valor das receitas extraorçamentais dos SFA que foi registado na CGE encontra-se subavaliado, pelo menos, em € 3.064 M.

As situações de não contabilização integral das *operações extraorçamentais* acima referidas mostram que não são registadas todas as operações subjacentes à movimentação de fundos de cada serviço, impedindo o controlo integral dessa movimentação em sede de execução orçamental. A questão da contabilização apropriada das *operações extraorçamentais* torna-se ainda mais relevante dado que a atual metodologia de contabilização dos fluxos financeiros provenientes da UE e da respetiva contrapartida nacional<sup>3</sup> fez crescer, de forma muito significativa, os valores dessas operações. Como referido<sup>4</sup>, essa deficiente contabilização exime uma parte substancial dos fundos recebidos ao controlo e responsabilização legalmente determinados para as receitas, impede a reconciliação das receitas com as correspondentes entradas de fundos registadas quer na contabilidade da tesouraria do Estado, quer nas contas de gerência dos serviços e admite a omissão de receitas bem como a indevida inclusão de receitas orçamentais em operações extraorçamentais.

### **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 data-valor e data de registo, elementos essenciais para apreciar a correção dos procedimentos de contabilização, designadamente quanto à respetiva fiabilidade e tempestividade. Não obstante as decorrentes limitações para a normal auditoria destas receitas pelo Tribunal, o exame das operações registadas no SIGO, efetuado em sede de acompanhamento da execução orçamental<sup>5</sup>, tem evidenciado recorrentes atrasos e omissões significativas.

---

<sup>1</sup> Vide parte inicial do ponto 3.2.

<sup>2</sup> Consideraram-se os 15 SFA que tinham registado previsão de receita de operações extraorçamentais em 2011.

<sup>3</sup> 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 respetiva contrapartida nacional, só constituem receita orçamental dos SFA nos casos em que estes sejam beneficiários finais, assegurem a contrapartida nacional em projetos cofinanciados ou quando o beneficiário final seja uma entidade fora das administrações públicas. Os restantes passam a ser registados como operações extraorçamentais, para eliminar as duplicações ocorridas quando estes fluxos eram considerados em receita efetiva, simultaneamente, pelo organismo intermediário e pelo organismo beneficiário ou executor.

<sup>4</sup> Vide ponto 3.2.2.2.

<sup>5</sup> 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 – Vide a parte inicial do ponto 2.2 de cada Relatório, na qual se indicam as entidades com atrasos e omissões no registo da execução das respetivas receitas.



### 3.2.3. Receita obtida por cobrança coerciva

A receita obtida por cobrança coerciva é a arrecadada após o respetivo prazo de cobrança voluntária e na sequência de instauração de processo de execução fiscal.

O quadro seguinte discrimina a cobrança registada pela AT no SGR<sup>1</sup>.

Quadro 14 – Receita cobrada pela AT

(em milhões de euros)

Receita	Cobrança Voluntária	Cobrança Coerciva	Cobrança Total
IRS	11 654	250	11 904
IRC	5 900	160	6 060
IVA	17 595	342	17 936
Outras	7 231	198	7 428
<b>Total</b>	<b>42 379</b>	<b>949</b>	<b>43 328</b>

Fonte: SGR.

A cobrança coerciva corresponde a 2,2% da cobrança registada pela AT. Porém, o valor contabilizado (€ 949 M) corresponde apenas a 77,1% do valor de cobrança coerciva divulgado pelo Ministério das Finanças (MF)<sup>2</sup> e também indicado na CGE (€ 1.230 M)<sup>3</sup>.

Para além do montante de cobrança coerciva em falta (€ 281 M), a cobrança registada no SGR encontra-se indevidamente deduzida de outros valores cobrados, dos quais se destacam € 715 M de IVA, € 541 M de contribuição de serviço rodoviário e € 363 M de IRS<sup>4</sup>.

Da recolha da informação e do exame da correção das deficiências que motivaram as recomendações formuladas na sequência de anteriores auditorias no domínio da cobrança coerciva<sup>5</sup> verifica-se que subsistem insuficiências e limitações ao nível dos sistemas de informação e da fundamentação e controlo dos atos praticados pela AT na penhora e na venda de bens<sup>6</sup>.

Dos € 194 M obtidos com penhoras em execução fiscal, € 127 M (65%) resultaram da penhora de créditos e € 134 M (69%) foram imputados à cobrança coerciva de dívidas tributárias. Por sua vez, dos € 210 M obtidos com vendas de bens, € 203 M (97%) resultaram da venda de imóveis mas apenas € 11 M (5%) foram imputados à referida cobrança coerciva. Para a reduzida eficácia da venda de imóveis, neste âmbito, contribui o facto desses bens, em regra, já se encontrarem onerados com hipotecas a favor de credores preferenciais.

<sup>1</sup> A cobrança registada pela AT no SGR está incluída nas “Receitas Brutas” do Mapa I do Volume I da CGE – Receitas dos serviços integrados, por classificação económica.

<sup>2</sup> Comunicado do MF e Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras – 3.2.4. Cobrança Coerciva.

<sup>3</sup> CGE de 2011 – Volume I – III.1.5.2.5 – página 132 – Eficiência fiscal e Quadro 61.

<sup>4</sup> Vide a parte introdutória do ponto 3.2 e o ponto 3.2.1.2.

<sup>5</sup> Auditorias à venda de bens penhorados (Relatório n.º 48/2009 – 2.º Secção) e sobre o sistema informático de penhoras automáticas (Relatório n.º 25/2011 – 2.ª Secção).

<sup>6</sup> Para verificar a correção das deficiências que motivaram as recomendações procedeu-se à revisão da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer que envolveram a formulação de questionários e exame das respostas da AT, a revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte, bem como a revisão de operações contabilísticas.



No domínio dos sistemas de informação (SIGVEC e SIPA/E<sup>1</sup>) salienta-se a introdução de novas funcionalidades (v.g.: leilão eletrónico, controlo da observância de requisitos legais para atos de venda, histórico dos pedidos de penhora), bem como a celebração de um protocolo entre a AT e a Autoridade Nacional de Segurança, entidade à qual compete a proteção e a salvaguarda da informação classificada e a credenciação para o acesso e manuseamento de informação classificada. Trata-se de iniciativas relevantes para a transparência dos atos de venda, a segurança dos sistemas informáticos e a sua certificação, devendo esta ter subjacente a adoção de normas internacionais neste domínio<sup>2</sup>. Porém, continuam por definir os procedimentos a observar no âmbito do adiamento da venda de bens penhorados que evitem, designadamente, intervenções casuísticas dos serviços centrais e apreciações diversas dos órgãos de execução fiscal sobre os motivos atendíveis para esse adiamento<sup>3</sup>. Continua, também, por assegurar a verificação da legitimidade dos adquirentes no ato da venda, prevista na lei<sup>4</sup>.

Em contraditório, a AT afirma que compete “*ao Órgão de Execução Fiscal, decidir, dentro do quadro legal vigente e da factualidade imposta pelo caso concreto aferir da necessidade e respetiva conformidade legal do eventual adiamento da abertura das propostas*”.

A observação do Tribunal resulta da falta de fundamentação adequada da recusa ou do adiamento da venda.

Quanto à legitimidade dos adquirentes a AT invoca, no essencial, que: “*Uma eventual violação daquela norma (...) pode ser arguida por qualquer interessado (...) Cremos, todavia, que o estabelecimento de tais rotinas teria uma utilidade reduzidíssima, se não completamente nula. Esta convicção estriba-se não apenas no facto de, como já tivemos oportunidade de salientar, a AT não ter conhecimento de qualquer caso de violação ao disposto no artigo 256.º do CPPT*”.

Salienta-se que a obrigatoriedade de a AT verificar a legitimidade dos adquirentes é uma exigência da lei que não prevê dispensas dessa obrigação.

Na fase processual da penhora subsiste a necessidade do registo da decisão fundamentada da escolha do bem penhorado e a sua manutenção em histórico. Fundamentar a decisão, designadamente com a explicitação dos motivos da escolha de determinado bem do património do devedor em detrimento de outros igualmente suficientes para o pagamento da dívida, é essencial para concretizar a aplicação dos princípios da proporcionalidade, da colaboração e da fundamentação na atuação dos órgãos de execução fiscal<sup>5</sup>.

Em contraditório, a AT mantém posições já expressas e refere: “*É certo que se poderá sempre ponderar a possibilidade de serem emitidas instruções, obrigando os serviços a essa dupla necessidade de formalismo processual, mas sempre se levantará a questão da sustentação legal dessa necessidade e dos impactos que ela traria em matéria de burocratização e de perda de eficiência dos serviços. De qualquer forma, foi já registada esta observação, não deixando de merecer a necessária ponderação por parte da AT*”.

---

<sup>1</sup> Sistema Informático de Gestão de Vendas Coercivas e Sistema Informático de Penhoras Automáticas/Eletrónicas.

<sup>2</sup> Designadamente as normas ISO (International Organization for Standardization).

<sup>3</sup> Vide, neste âmbito, os artigos 77.º da LGT e 158.º do CPC.

<sup>4</sup> O artigo 256.º do CPPT relativo às formalidades da venda impede que determinados contribuintes sejam adquirentes. Trata-se de um requisito essencial para a validade da venda que a AT está obrigada a assegurar. No caso de vendas de bens em execução fiscal a adquirentes indevidos podem decorrer responsabilidades disciplinares e financeiras para os agentes envolvidos, nos termos da Lei n.º 58/2008 de 9 de setembro e da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto, respetivamente.

<sup>5</sup> Sobre o ato de penhora ordenada num processo de execução fiscal - vide artigo 103.º da LGT e artigos 151.º, 188.º, 257.º e 275.º do CPPT e Acórdão do STA, de 02/02/2008, Processo n.º 0999/07. Os atos de natureza administrativa e judicial estão sujeitos aos princípios da fundamentação e da colaboração - artigos 205º e 268.º da CRP.





Reafirma-se que a venda em execução fiscal é um ato de direito público sujeito aos princípios da justiça e da proporcionalidade devendo constituir um meio adequado, indispensável e razoável ao fim último da execução fiscal – vide artigo 266.º, n.º 2, da CRP. A legalidade do ato e a sua apreciação exigem a adequada fundamentação da escolha do bem penhorado o qual deve ser o que melhor garante o crédito, o que causa um prejuízo menor ao executado e o que é adequado ao montante do crédito, ao não exceder o estritamente necessário ao pagamento da dívida.

Continua, também, por fixar um prazo legal para a redução e o levantamento de penhoras em caso de pagamento ou erro, assim como os termos para um imediato ressarcimento do contribuinte lesado em caso de incumprimento, não tendo sido disponibilizada documentação suscetível de comprovar a tomadas das iniciativas pertinentes pela AT necessárias à apresentação de uma proposta legislativa adequada<sup>1</sup>.

Em contraditório, a AT refere melhorias na operacionalidade dos atos processuais e alega que: “*O estabelecimento por via de imposição legal de um prazo para o Órgão de Execução Fiscal determinar o levantamento ou a redução da penhora, proposta pelo Tribunal de Contas, poderia ter um efeito diametralmente oposto do pretendido. Se não vejamos. Fixado um prazo para o levantamento ou redução da penhora, fosse qual fosse a sua duração, o órgão e execução Fiscal podia legalmente ordenar aqueles atos no último momento do prazo, sem com isso poder ser questionada a rapidez na respetiva execução*”.

Sublinha-se que a AT está sujeita, em qualquer caso, aos princípios da economia e da celeridade processual. O estabelecimento de um prazo limite [reduzido] e o imediato ressarcimento do contribuinte lesado recomendado pelo Tribunal devem balizar, com transparência, os prazos curtos em que a AT deve agir, em conformidade com os interesses legítimos dos lesados.

Conclui-se assim que subsistem insuficiências ao nível dos sistemas de informação sobre a penhora e a venda de bens, bem como a falta de fundamentação e o registo de decisões proferidas pelos órgãos de execução fiscal, pelo que se reiteram as recomendações formuladas nesse âmbito, bem como a necessidade de a AT identificar no “plano de prevenção de riscos de gestão” os riscos inerentes à prática dos atos de penhora e venda de bens e tomar as iniciativas pertinentes para a sua prevenção.

---

<sup>1</sup> Recomendação nesse sentido foi dirigida à AT no Relatório n.º 25/2011 – 2.ª Secção. Salienta-se que compete à AT “*Promover a correta aplicação da legislação e das decisões administrativas relacionadas com as suas atribuições e propor as medidas de carácter normativo, técnico e organizacional que se revelem adequadas.*” – vide alínea e) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro.

### 3.2.4. Receita fiscal proveniente do combate à fraude e à evasão

Contribuindo para colmatar a falta de resultados sistematizados sobre o combate à fraude e à evasão fiscais e sobre a eficiência das medidas legislativas e das metodologias utilizadas nesse âmbito, os diplomas de execução orçamental passaram a incluir uma norma de consolidação orçamental<sup>1</sup> que determina ao Governo a apresentação à Assembleia da República, até ao final de junho, de um relatório detalhado sobre a evolução desse combate, explicitando: “os resultados alcançados, designadamente quanto ao valor das liquidações adicionais realizadas, bem como quanto ao valor das coletas recuperadas nos diversos impostos” (...) “Os resultados obtidos com a utilização dos diversos instrumentos jurídicos para o combate à fraude e à evasão fiscais, em especial a avaliação indireta da matéria coletável e a derrogação administrativa do dever de segredo bancário. Uma avaliação da adequação desses mesmos instrumentos tendo em conta critérios de eficiência da ação de inspeção” (...) “informação estatística relativa às infrações tributárias resultantes de ações de inspeção, designadamente evidenciando, de forma agregada, o resultado final dos processos”.

Ora, ao contrário do ano anterior, a CGE não faz referência específica aos resultados do referido combate, não tendo sequer reportado os resultados das medidas que para o efeito foram enunciadas no Relatório do OE. Assim, o exame do Tribunal centrou-se nos resultados constantes do Relatório sobre a evolução desse combate que o Governo apresentou à Assembleia da República em junho de 2012<sup>2</sup>.

Esse Relatório não apresenta os resultados de forma seletiva e sistematizada, enuncia a atividade global da inspeção tributária, não discrimina devidamente os valores das liquidações adicionais e das coletas recuperadas, não releva o acréscimo de receita, por imposto, obtido com as ações específicas desse combate, nem avalia a adequação dos instrumentos jurídicos dirigidos ao mesmo, como impõe a norma de consolidação orçamental<sup>3</sup>. O Relatório refere, como ações desse combate, atividades que decorrem das atribuições gerais de liquidação, cobrança e controlo dos impostos, bem como atividades de entidades externas à administração tributária<sup>4</sup> cujos resultados são indevidamente apresentados como “imposto recuperado” porque ainda necessitam, para o efeito, de serem objeto de liquidação e cobrança pela AT.

Sobre liquidações adicionais e coletas recuperadas, o Relatório indica<sup>5</sup> apenas os valores liquidados e cobrados de IRS, IRC e IVA que resultaram de inspeções tributárias e constam do quadro seguinte.

**Quadro 15 – Receita Fiscal proveniente de inspeções tributárias**

(em milhões de euros)

Receita	Liquidação	Cobrança
IRS	86	10
IRC	538	48
IVA	399	32
<b>Soma</b>	<b>1 023</b>	<b>90</b>

Fonte: Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras – 2011.

<sup>1</sup> Artigo 70.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março / Artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro.

<sup>2</sup> Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras - 2011.

<sup>3</sup> Os resultados apresentados no Relatório aproximam-se mais daqueles que integram um relatório de atividades, de acordo com o Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro, diploma que define os princípios a que deve obedecer a elaboração do plano e relatório anual de atividades dos serviços e organismos da Administração Pública.

<sup>4</sup> Definida pelo artigo 1.º da Lei Geral Tributária (LGT).

<sup>5</sup> No ponto 3.1.7. Liquidações resultantes da atuação da inspeção tributária.



O Relatório refere, ainda, outros resultados da atividade global da inspeção tributária. Concretamente reporta-se a € 642 M de impostos detetados em falta (74% dos quais relativos a IVA), € 150 M de regularizações de impostos em falta, € 14 M de cobranças adicionais de receitas aduaneiras e € 2 M de liquidações adicionais resultantes de outros controlos declarativos<sup>1</sup>, mas não explicita os resultados alcançados com ações especificamente dirigidas ao combate à fraude e à evasão fiscais, designadamente quanto ao valor das liquidações adicionais realizadas e ao valor das coletas recuperadas nos diversos impostos.

Quanto aos resultados obtidos com a utilização dos diversos instrumentos jurídicos para esse combate – designadamente as prerrogativas da AT para corrigir imposto autoliquidado, as normas antiabuso<sup>2</sup> e as normas sobre planeamento fiscal abusivo<sup>3</sup> – o Relatório apenas indica o número de ações com utilização de métodos indiretos de determinação da matéria coletável (1540) e o respetivo montante corrigido (€ 252 M), o número de processos instaurados para derrogação administrativa do sigilo bancário (472) e de decisões concluídas (203)<sup>4</sup>, bem como refere a correção de sete “*esquemas de planeamento fiscal*”<sup>5</sup> sem especificar os respetivos resultados. Assim, também não consta do Relatório a “*avaliação da adequação desses mesmos instrumentos, tendo em conta critérios de eficiência da ação de inspeção*” legalmente exigida.

Conclui-se assim que a CGE e o Relatório do Governo continuam sem relevar a receita proveniente do combate à fraude e à evasão fiscais e que esse Relatório continua sem observar os critérios legais, não discriminando as coletas recuperadas por imposto, nem avaliando a adequação dos instrumentos jurídicos utilizados nesse combate. Continuam, portanto, a faltar os resultados sistematizados que a norma de consolidação orçamental atrás evocada visava obter, bem como informação essencial dando conta da eficiência da administração tributária neste domínio.

<sup>1</sup> Nos pontos 3.1.5. Imposto encontrado em falta, 3.1.6. Regularizações voluntárias, 3.1.11. Cobranças adicionais da DGAIEC e 3.1.12. Outros controlos declarativos.

<sup>2</sup> Disposições legais que determinam a ineficácia perante a administração tributária de negócios ou atos jurídicos celebrados ou praticados com manifesto abuso das formas jurídicas de que resulte a eliminação ou redução dos tributos que de outro modo seriam devidos. Encontram-se previstas normas antiabuso nos artigos 38.º e 89.º-A da LGT, nos artigos 46.º, 63.º, 65.º e 67.º do CIRC e no artigo 89.º do CIVA.

<sup>3</sup> O Decreto-Lei n.º 29/2008, de 25 de fevereiro, regula os procedimentos de combate ao planeamento fiscal abusivo.

<sup>4</sup> Nos pontos 3.1.13. Levantamento do sigilo bancário e 3.1.14. Tributação por métodos indiretos.

<sup>5</sup> “Esquema”: qualquer plano, projeto, proposta, conselho, instrução ou recomendação, exteriorizada expressa ou tacitamente, objeto ou não de concretização em acordo ou transação / “Planeamento fiscal”: qualquer esquema ou atuação que determine, ou se espere que determine, de modo exclusivo ou predominante, a obtenção de uma vantagem fiscal por sujeito passivo de imposto – vide o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 29/2008.

### 3.2.5. Receita fiscal proveniente dos grandes contribuintes

A AT efetua o controlo tributário específico dos contribuintes que integram o “Cadastro Especial de Contribuintes”<sup>1</sup> em função da receita fiscal entregue e da especificidade ou complexidade da atividade desenvolvida. Esses contribuintes são, também, designados de “grandes contribuintes” (GC)<sup>2</sup>.

O quadro seguinte compara, por imposto, a receita fiscal (RF) registada pela AT no SGR<sup>3</sup> com a parte proveniente dos GC obtida por cobrança voluntária (CV) ou resultante de inspeções tributárias (IT).

**Quadro 16 – Receita Fiscal proveniente dos GC**

(em milhões de euros)

Imposto	RF da AT	Receita Fiscal proveniente dos GC		
		CV	Liquidação IT	Cobrança IT
IRS	9 831	2 747	0	0
IRC	5 168	2 481	402	48
IVA	13 052	4 386	135	10
Outros	6 297	1 132	16	5
<b>Total</b>	<b>34 347</b>	<b>10 746</b>	<b>552</b>	<b>63</b>

A Cobrança resultante de IT corresponde ao valor das notas de cobrança pagas até março de 2012.

A Liquidação e a Cobrança de IRS resultante de IT totalizam apenas € 3.852.

Fontes: SGR de 2011 (para a RF da AT) e AT (para a RF proveniente dos GC).

Em 2011, a receita obtida dos GC por cobrança voluntária representa 31,3% da RF registada pela AT e, por imposto, quase metade da receita de IRC (48%), um terço da receita de IVA (33,6%) e mais de um quarto da receita de IRS (27,9%), neste caso, pela entrega de imposto retido na fonte.

Por sua vez, o valor das liquidações adicionais resultantes de inspeções tributárias a GC (€ 552 M) representa 5,1% da cobrança voluntária proveniente desses contribuintes (€ 10.746 M). Até março de 2012 foi pago 11,4% do valor dessas liquidações (€ 63 M), o que representa apenas um acréscimo de 0,6% à receita obtida dos GC em 2011, por cobrança voluntária.

O gráfico seguinte mostra a evolução da receita fiscal proveniente dos GC, de 2009 a 2011, quanto aos valores da cobrança voluntária, das liquidações adicionais resultantes de inspeções tributárias e da cobrança dessas liquidações que foi obtida até ao final do ano seguinte ou, no caso das liquidações de 2011, até março de 2012.

<sup>1</sup> Constituído pelo Despacho do SEAF n.º 28233/2008, de 4 de novembro.

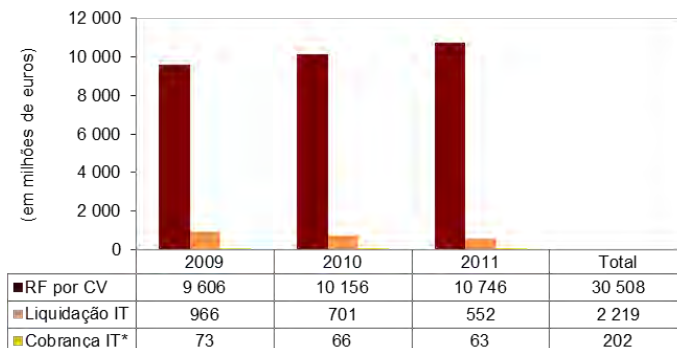
<sup>2</sup> Até 2011, o controlo dos GC esteve atribuído à Direção de Serviços de Inspeção Tributária (DSIT) da DGCI. A partir de 2012, com a criação da AT, foram ampliadas e concentradas na “Unidade de Grandes Contribuintes” as competências de gestão e controlo dos GC, na sequência de compromisso nesse sentido constante do Memorando de Entendimento. A OCDE considera a segmentação do controlo dos contribuintes como uma boa prática na organização das administrações fiscais.

<sup>3</sup> A receita fiscal registada pela AT no SGR está incluída nas “Receitas Líquidas” dos impostos diretos e indiretos que constam do Mapa I do Volume I da CGE – Receitas dos serviços integrados, por classificação económica.



Luc  
Dr.  
Thomaz  
A

Gráfico 2 – Evolução da receita fiscal proveniente dos GC



\* Notas de cobrança pagas no ano de realização das inspeções e no ano seguinte (dados até março de 2012).

Fonte: AT.

Relativamente às liquidações adicionais resultantes de inspeções tributárias a GC verifica-se, para cada ano, que foi cobrado menos de 10% do valor liquidado e que o acréscimo de receita fiscal obtido é inferior a 1% da cobrança voluntária proveniente desses contribuintes. O facto de a maioria das liquidações adicionais não ser cobrada no respetivo prazo de cobrança voluntária e evoluir para a fase de contencioso indicia ainda um elevado grau de conflitualidade sobre essas liquidações<sup>1</sup>, entre a AT e os GC.

Neste contexto, para apreciar os resultados finais da atividade inspetiva aos GC é importante conhecer os processos em contencioso e os montantes obtidos após decisão judicial. Porém, a AT não disponibilizou esses dados porque o sistema de informação ainda não se encontra dotado de funcionalidades que permitam associar os registos das ações inspetivas e das liquidações adicionais com os correspondentes processos em contencioso<sup>2</sup>.

Essa informação permitiria também conhecer os fundamentos das decisões judiciais desfavoráveis à AT e as deficiências das respetivas liquidações adicionais pelo que constituiria um elemento importante para melhorar a qualidade e aumentar a eficácia da ação da AT junto dos GC.

<sup>1</sup> Como forma de mitigar o recurso sistemático à impugnação judicial das liquidações adicionais, os juros de mora aplicáveis às dívidas tributárias passaram a ser devidos até à data do pagamento da dívida - vide artigo 44.º da LGT, na redação dada pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro. Antes desta alteração, o prazo máximo de contagem dos juros de mora era de três anos.

<sup>2</sup> A auditoria interna da AT identificou essas insuficiências na informação de gestão produzida pelas aplicações informáticas da Inspeção Tributária, tendo recomendado a implementação de “*aplicação informática que registe toda a tramitação processual tributária, de uma forma automática, desde o seu início na inspeção tributária até à respetiva conclusão que, no caso de contestação, ocorre com o trânsito em julgado do litígio que opõe os contribuintes à Fazenda Pública.*”

### 3.3. Despesa

A despesa paga pela administração central [serviços integrados e serviços e fundos autónomos (SFA)], vem evidenciada na CGE em mapas agregados por classificação orgânica, funcional e económica<sup>1</sup>, e ainda em mapa detalhado relativamente aos integrados<sup>2</sup> e sintético no tocante a cada SFA<sup>3</sup>.

Nos pontos a seguir, tendo subjacentes, em particular, os princípios orçamentais da unidade e universalidade, da especificação, da anualidade e da transparência<sup>4</sup>, procede-se ao exame da execução da despesa nas seguintes vertentes: execução face às dotações disponíveis; evolução face ao ano anterior; fiabilidade e comparabilidade dos valores; alterações nos critérios de contabilização; e alteração no universo dos organismos abrangidos.

#### 3.3.1. Execução face ao Orçamento

O quadro a seguir compara, por departamento ministerial, a despesa paga pelos serviços integrados e pelos SFA com as respetivas dotações finais do Orçamento, deduzidas de cativos. A taxa de execução é calculada sobre a dotação disponível (dotação final deduzida de cativos), assinalando-se a sombreado os Ministérios cuja taxa de execução é inferior à média. Desse exame excluíram-se:

- ◆ *Passivos financeiros* – amortização de títulos de dívida pública e reembolso de empréstimos;
- ◆ *Ativos financeiros em títulos<sup>5</sup> e em empréstimos a curto prazo* – por se tratar de aplicações de excedentes de tesouraria ou de financiamentos de curto prazo, a reembolsar durante o ano, cuja inclusão aumentaria significativamente o total da despesa (e da receita)<sup>6</sup>;
- ◆ *Transferências correntes e de capital* de SFA para SFA – por não constituírem uma despesa do subsector globalmente considerado.

---

<sup>1</sup> Mapas II a IV e VII a IX.

<sup>2</sup> Mapa 17 – “Desenvolvimento das despesas – Subsector Estado”, com a discriminação pelas classificações citadas e ainda por fonte de financiamento, programa e medida.

<sup>3</sup> Mapa 32 – “Discriminação das receitas e das despesas dos Serviços e Fundos Autónomos”, por classificação económica (ao nível da rubrica), distinguindo áreas de “funcionamento” e a de “investimento”.

<sup>4</sup> Consagrados no Título II da LEO.

<sup>5</sup> Abrange as aplicações financeiras em títulos de dívida pública, por serviços e fundos autónomos, mas não em *ações e outras participações e unidades de participação*.

<sup>6</sup> Dos € 1.656 M de *empréstimos a curto prazo* concedidos em 2011 por serviços integrados, foram reembolsados € 1.518 M (91,7%).



Quadro 17 – Comparação da despesa orçamentada com a executada, por Ministério – serviços integrados e SFA

(em milhões de euros)

Ministérios	Serviços integrados				SFA			
	Dotação final	Cativos	Despesa paga		Dotação final	Cativos	Despesa paga	
			Valor	Tx exec. <sup>1</sup>			Valor	Tx exec. <sup>1</sup>
Encargos Gerais do Estado	3 035	2	3 018	99,5	162	2	130	81,0
Presidência do Conselho de Ministros	405	30	321	85,7	268	11	198	77,0
Finanças	38 997	27	21 861	56,1	9 721	4	9 217	94,9
Negócios Estrangeiros	382	10	351	94,4	64	2	55	90,8
Defesa Nacional	2 242	9	2 097	93,9	156	6	118	78,9
Administração Interna	2 135	27	2 015	95,6	169	1	157	93,8
Justiça	1 713	16	1 615	95,2	1 127	34	759	69,4
Economia e do Emprego	353	32	259	80,5	2 785	77	2 113	78,0
Agricultura, Mar, Ambiente e do Ordenamento do Território	762	41	607	84,2	1 663	27	1 284	78,5
Saúde	8 405	13	8 374	99,8	9 281	80	8 802	95,7
Educação e Ciência	8 526	32	8 181	96,3	2 420	33	1 999	83,7
Solidariedade e da Segurança Social	6 767	4	6 751	99,8	29	1	20	70,6
<b>Despesa, exceto:</b>	<b>73 721</b>	<b>243</b>	<b>55 450</b>	<b>75,5</b>	<b>27 844</b>	<b>278</b>	<b>24 851</b>	<b>90,2</b>
Ativos financeiros em títulos					3 463	0	2 936	84,8
Ativos financeiros em empréstimos de curto prazo	1 671	0	1 656	99,1	2	0	2	98,0
Passivos financeiros	115 000	0	101 585	88,3	1 811	0	81	4,5
Transferências correntes de SFA para SFA					4 144	1	4 117	99,4
Transferências de capital de SFA para SFA					78	0	77	98,6
<b>Total da despesa</b>	<b>190 392</b>	<b>243</b>	<b>158 691</b>	<b>83,5</b>	<b>37 341</b>	<b>279</b>	<b>32 064</b>	<b>86,5</b>

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

Nota: A sombreado evidenciam-se os departamentos ministeriais com taxa de execução inferior à média global de cada subsector.

Fonte: CGE/2011 e SIGO - Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.

A despesa (com as exclusões assinaladas) dos serviços integrados foi de € 55.450 M, correspondente a 75,5% da dotação disponível (€ 73.478 M) e a 88,7% do orçamento inicial (€ 62.511 M). A despesa dos SFA foi de € 24.851 M, ou seja, 90,2% da dotação disponível (€ 27.566 M) e a 99,5% do orçamento inicial (€ 24.978 M). Donde se conclui que o orçamento inicial era suficiente para as despesas pagas ao longo do ano, nos dois subsectores.

Nos serviços integrados apenas o Ministério das Finanças apresentou taxa de execução inferior à média (56,1%), resultante, sobretudo, da não utilização de parte das dotações disponíveis no âmbito de: Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira, para capitalização das instituições de crédito (€ 11.445 M); dotações de capital para empresas públicas não financeiras (€ 3.012 M); juros e outros encargos (€ 334 M); empréstimos a médio e longo prazo a entidades públicas (€ 115 M); bem como as dotações para transferências de capital para o FRDP (€ 1.870 M), a efetuar com o produto de reprivatizações, que não se concretizaram. No subsector dos SFA as taxas de execução mais baixas verificaram-se nos Ministérios da Justiça (69,4%, onde o IGFIJ não utilizou € 327 M) e o da Solidariedade e Segurança Social (70,6%, não tendo sido utilizados pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu € 8 M).

As despesas com *passivos financeiros* (amortização de dívida) ascenderam a € 101.585 M para os serviços integrados e a € 81 M para os SFA, respetivamente, 88,3% e 4,5% das respetivas dotações finais, que não se modificaram face ao orçamento inicial. No subsector dos SFA a reduzida taxa de execução deveu-se sobretudo a ter sido orçamentado no FRDP € 1.496 M, provenientes de reprivatizações, não se tendo concretizado qualquer transferência para o Fundo em 2011.



### 3.3.2. Evolução da despesa paga por classificação económica

#### 3.3.2.1. Serviços integrados

O quadro seguinte mostra a despesa de 2010 e 2011, por classificação económica, a variação e seus principais fatores e a estrutura.

**Quadro 18 – Evolução da despesa orçamental dos serviços integrados (2010-2011), por classificação económica**

(em milhões de euros)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efetiva (%)	
	2010	2011	Valor	%	2010	2011
01 - Despesas com pessoal, das quais:	11 383,3	10 293,5	-1 089,8	-9,6	21,3	18,6
<i>Remunerações certas e permanentes</i>	8 445,3	7 823,9	-621,4	-7,4	15,8	14,1
<i>Abonos variáveis ou eventuais</i>	531,9	436,6	-95,3	-17,9	1,0	0,8
<i>Segurança social, das quais:</i>	2 406,1	2 033,0	-373,1	-15,5	4,5	3,7
Contribuição da entidade patronal para a ADSE		173,8	173,8	-		
ADSE - encargos com saúde	560,3	31,6	-528,7	-94,4		
Subsídio familiar a crianças e jovens	39,7	11,7	-28,0	-70,6		
02 - Aquisição de bens e serviços, da qual:	1 357,0	1 817,4	460,3	33,9	2,5	3,3
<i>ADSE - outros serviços de saúde</i>		518,9	518,9	-	0,0	
03 - Juros e outros encargos, dos quais	4 971,7	6 039,2	1 067,5	21,5	9,3	10,9
<i>Juros da dívida pública</i>	4 943,5	5 774,7	831,2	16,8		
<i>Outros encargos correntes da dívida pública</i>	26,5	263,1	236,6	891,2		
04 - Transferências correntes, das quais:	27 755,7	26 288,3	-1 467,5	-5,3	52,0	47,4
<i>Administração central, das quais, para:</i>	14 981,5	14 834,8	-146,6	-1,0	28,1	26,8
A CGA – contribuição financeira do Estado	3 749,9	4 202,2	452,3	12,1		
Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS)	8 848,7	8 251,8	-596,9	-6,7		
Instituto de Gestão Financeira e Infraestruturas da Justiça (IGFIJ)	124,1	312,3	188,2	151,6		
Universidades, escolas superiores e politécnicos	1 045,3	904,5	-140,7	-13,5		
<i>Administração regional e local</i>	1 974,1	1 889,6	-84,5	-4,3	3,7	3,4
<i>Segurança Social</i>	7 759,5	6 764,5	-995,0	-12,8	14,5	12,2
<i>Outras, das quais para:</i>	3 040,7	2 799,4	-241,3	-7,9	5,7	5,0
Redes de ensino privado, cooperativo e solidário, pagas pelas DRE	364,4	256,7	-107,8	-29,6		
Contribuição financeira para a União Europeia	1 714,0	1 620,7	-93,3	-5,4		
Fundos de pensões (Ministério da Defesa Nacional)	53,5	8,2	-45,2	-84,6		
05 – Subsídios, dos quais:	698,8	601,6	-97,2	-13,9	1,3	1,1
<i>Painéis solares</i>	64,7	0,2	-64,6	-99,8		
06 - Outras despesas correntes, das quais:	407,2	535,1	127,9	31,4	0,8	1,0
<i>Estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário</i>	369,9	499,4	129,5	35,0		
<b>Total de despesas correntes</b>	<b>46 573,8</b>	<b>45 575,1</b>	<b>-998,8</b>	<b>-2,1</b>	<b>87,2</b>	<b>82,2</b>
07 - Aquisição de Bens de Capital, dos quais	1 505,7	432,0	-1 073,7	-71,3	2,8	0,8
<i>Submarinos</i>	1 001,0	0,0	-1 001,0	-100,0		
<i>Equipam. de informática do Gab. Planeam. Estatística do M. Educ.</i>	61,2	31,8	-29,4	-48,0		
08 - Transferências de capital	3 200,2	2 705,7	-494,5	-15,5	6,0	4,9
<i>Administração central, das quais para:</i>	1 464,6	382,3	-1 082,4	-73,9	2,7	0,7
Fundo de Regularização da Dívida Pública, exceto (a)	730,8	0,0	-730,8	-100,0		
IAPMEI	285,8	15,5	-270,3	-94,6		
Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação	40,2	0,1	-40,1	-99,7		
<i>Administração regional e local</i>	1 453,4	1 367,6	-85,8	-5,9	2,7	2,5
<i>Segurança Social</i>	4,0	2,7	-1,2	-31,6	0,0	0,0
<i>Outras, das quais:</i>	278,2	953,1	675,0	242,6	0,5	1,7
Regularização de responsabilidades financeiras – concessões de infraestruturas rodoviárias	150,7	848,8	698,1	463,2		

(...)





Luc  
Dr.  
Thomaz  
A

(...)  
(em milhões de euros)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efetiva (%)	
	2010	2011	Valor	%	2010	2011
09 - Ativos financeiros, exceto empréstimos de curto prazo, dos quais:	2 113,3	6 723,9	4 610,6	218,2	4,0	12,1
<i>Empréstimos a médio e longo prazos a empresas públicas</i>		5 127,5	5 127,5	-	-	
<i>Aumento de capital BPN</i>		600,0	600,0	-		
<i>Aumento capital CGD</i>	550,0		-550,0	-100,0		
<i>Execução de garantias BPP</i>	451,0		-451,0	-100,0		
<i>Execução de garantias sociedades veículo (BPN)</i>		146,9	146,9	-		
<i>Dotações de capital de empresas públicas não financeiras</i>	330,1	105,8	-224,4	-68,0		
<i>Dotações de capital de hospitais empresarializados</i>	52,0		-52,0	-100,0		
<i>Ações e outras participações em SFA - IHRU</i>		82,4	82,4	-		
<i>Unidades participação no Fundo de Apoio ao Sist. de Pagam. do SNS</i>	50,0		-50,0	-100,0		
<i>Empréstimos a médio e longo prazos a administrações regionais</i>	62,5	19,4	-43,1	-69,0		
11 - Outras despesas de capital	16,6	13,6	-3,0	-18,0	0,0	0,0
<b>Total da despesa capital exceto (ver abaixo)</b>	<b>6 835,8</b>	<b>9 875,2</b>	<b>3 039,4</b>	<b>44,5</b>	<b>12,8</b>	<b>17,8</b>
<b>TOTAL DA DESPESA, exceto:</b>	<b>53 409,6</b>	<b>55 450,2</b>	<b>2 040,6</b>	<b>3,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
09 - Ativos financeiros em empréstimos a curto prazo	74,8	1 656,0	1 581,2	2 114,0		
10 - Passivos Financeiros (amortização de dívida)	113 927,1	101 585,2	-12 341,9	-10,8		
(a) Transferências de capital p/ o FRDP p/ aquisição títulos de dívida pública	1 500,0		-1 500,0	-100,0		
<b>TOTAL DA DESPESA</b>	<b>168 911,5</b>	<b>158 691,5</b>	<b>-10 220,0</b>	<b>-6,1</b>		

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

A análise a que de seguida se procede exclui os *passivos financeiros*<sup>1</sup>, *ativos financeiros em empréstimos a curto prazo* e as *transferências de capital* para o FRDP para aquisição de títulos de dívida pública<sup>2</sup>.

A despesa aumentou € 2.040,6 M (3,8%), resultante da diminuição das despesas correntes, em € 998,8 M (-2,1%), mais que compensada pelo aumento das despesas de capital, em € 3.039,4 M (44,5%).

A estrutura da despesa alterou-se face a 2010, tendo-se registado uma quebra de 5,0 pontos percentuais nas despesas correntes e a correspondente variação contrária nas despesas de capital. Saliente-se que as despesas correntes representam 82,2% das despesas, sobretudo devido ao peso das *transferências correntes* (47,4%, dos quais 42,4% para administrações públicas), das *despesas com pessoal* (18,6%) e dos juros e outros encargos (10,9%). As despesas de capital representaram 17,8%, destacando-se os *ativos financeiros* (12,1%, dos quais 9,2% de *empréstimos a médio e longo prazos a empresas públicas*).

Os agrupamentos económicos que registaram maior crescimento foram:

- ◆ A despesa em *ativos financeiros* (exceto *empréstimos de curto prazo*) ascendeu a € 6.723,9 M, um aumento de € 4.610,6 M (218,2%); para esta variação contribuíram principalmente:
  - ◇ Os *empréstimos a médio e longo prazos*, que aumentaram € 5.101,5 M, com destaque para os € 5.127,5 M concedidos a empresas públicas com vista a suprir as restrições no acesso a

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

<sup>2</sup> Verba relativa a uma dotação criada no orçamento dos serviços integrados de 2010, com contrapartida em receita de *passivos financeiros*, para ser aplicada pelo FRDP na aquisição de títulos de dívida pública (bilhetes do Tesouro) contabilizada como sua despesa em *ativos financeiros em títulos* (€ 1.500 M).

outras fontes de financiamento<sup>1</sup>, e para a redução de € 43,1 M nos *empréstimos de médio e longo prazos* às administrações regionais;

- ◇ Os *outros ativos financeiros* diminuíram € 294,2 M, essencialmente pelos pagamentos em execução de garantias: em 2010, ao BPP (€ 451,0 M) e, em 2011, a sociedades veículo<sup>2</sup> criadas no âmbito da reestruturação do BPN (€ 146,9 M).
- ◇ As *ações e outras participações* apresentaram uma redução de € 144,0 M, fruto da diminuição dos pagamentos para participação no capital de empresas públicas não financeiras (€ 276,4 M<sup>3</sup>), do aumento da participação no Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (€ 82,4 M) e do reforço dos pagamentos para participação no capital de empresas públicas financeiras (€ 50,0 M<sup>4</sup>).
- ◇ As *unidades de participação* diminuíram € 52,7 M, essencialmente pela aquisição de € 50,0 M de unidades de participação no Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS em 2010, operação sem correspondência em 2011.
- ◆ Os *juros e outros encargos* tiveram um forte crescimento, ascendendo a € 6.039,2 M, mais € 1.067,5 M (21,5%) que em 2010, essencialmente no âmbito do capítulo Gestão da Dívida e da Tesouraria Pública, com o aumento dos *juros da dívida pública* (€ 831,2 M) e dos *outros encargos correntes da dívida pública* (€ 236,6 M)<sup>5</sup>.
- ◆ A *aquisição de bens e serviços* totalizou € 1.817,4 M, um aumento de € 460,3 M (33,9%) face ao ano anterior, essencialmente por a ADSE ter passado a registar despesa a título de *aquisição de bens e serviços/serviços/outros serviços de saúde* (€ 518,9 M) que anteriormente era processada por conta da classificação *despesas com pessoal/segurança social/encargos com a saúde*. Sem esta alteração, a despesa no agrupamento económico ter-se-ia reduzido em € 58,6 M.
- ◆ As *outras despesas correntes* atingiram os € 535,1 M, um acréscimo de € 127,9 M (31,4%), destacando-se o aumento das relativas a Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário (€ 129,5 M).

As maiores reduções de despesa ocorreram:

- ◆ Nas *transferências correntes*, que totalizaram € 26.288,3 M, uma quebra de € 1.467,5 M (-5,3%), com destaque para as diminuições das *transferências para a segurança social* (€ 995,0 M), para a ACSS Saúde (€ 596,9 M), para as universidades, escolas superiores e politécnicos (€ 140,7 M), para redes de ensino privado, cooperativo e solidário (€ 107,8 M nas verbas pagas pelas direções regionais de educação), para o orçamento da União Europeia no âmbito da *contribuição financeira* (€ 93,3 M), para a *administração regional e local* (€ 84,5 M) e para *companhias de seguros e fundos de pensões* (€ 45,2 M para o Fundo de Pensões das Forças Armadas). Em sentido inverso, aumentaram significativamente as *transferências* para a Caixa Geral de

---

<sup>1</sup> REFER (€ 2.062,8 M), Estradas de Portugal (€ 1.705,0 M), Metropolitano de Lisboa (€ 613,9 M), Metro do Porto (€ 593,0 M), RTP (€ 150,0 M) e Viana Polis (€ 2,8 M).

<sup>2</sup> PARUPS e PARVALOREM.

<sup>3</sup> Destacam-se as reduções de € 130,0 M na Estradas de Portugal, de € 54,1 M na RTP e de € 52 M nos hospitais empresarializados.

<sup>4</sup> Foram reforçados, em 2010 o capital da CGD (€ 550,0 M) e, em 2011 o capital do BPN (€ 600,0 M).

<sup>5</sup> Cfr. ponto 4.1.1 sobre os valores dos juros da dívida pública que constam dos diferentes mapas da Conta e o apuramento das despesas da gestão da dívida.



Aposentações (€ 452,3 M, no âmbito da contribuição financeira do Estado<sup>1</sup>) e para o IGFIJ (€ 188,2 M, através da Secretaria-Geral do Ministério da Justiça).

- ◆ Nas *despesas com pessoal*, que totalizaram € 10.293,5 M, uma redução em € 1.089,8 M (-9,6%), causada pela:

- ◇ Diminuição das *remunerações certas e permanentes* em € 621,4 M (-7,4%), devida, essencialmente, à redução remuneratória<sup>2</sup>, com maior impacto nos ministérios da Educação e Ciência (€ 440,1 M, dos quais € 428,9 M ao nível de Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário), da Justiça (€ 59,9 M), da Defesa Nacional (€ 44,6 M) e das Finanças (€ 39,5 M); em sentido contrário, destaca-se o aumento de € 8,4 M na Presidência do Conselho de Ministros, induzido pelo Instituto Nacional de Estatística cuja despesa com *pessoal em regime de tarefa ou avença* subiu € 17,8 M (devido aos encargos para assegurar a realização dos censos 2011);
- ◇ Diminuição dos *abonos variáveis ou eventuais* em € 95,3 M (-17,9%), liderada pelos ministérios da Educação e Ciência (€-31,2 M) e da Defesa Nacional (€ -26,7 M).
- ◇ Diminuição dos encargos com *segurança social* em € 373,1 M (-15,5%), em resultado, sobretudo, da alteração contabilística que transferiu a maioria das despesas da ADSE relativas a encargos com saúde de *despesas com pessoal* para *aquisição de serviços de saúde* (€ 518,9 M); com efeito contrário, foi criada a contribuição da entidade patronal para a ADSE<sup>3</sup>, que aumentou as *despesas com pessoal* em € 173,8 M.

Em termos comparáveis, sem estas alterações, que tiveram um efeito na diminuição das *despesas com pessoal* em € 345,1 M, a redução no total dessas despesas teria sido de € 744,7 M (-7,2%). Contribuiu também para a diminuição dos encargos com *segurança social* a redução do *subsídio familiar a crianças e jovens* (€ 28,0 M).

- ◆ Na *aquisição de bens de capital*, que ascendeu a € 432,0 M, uma redução em € 1.073,7 M (-71,3%), salientando-se o efeito do pagamento de dois submarinos em 2010 (€ 1.001,0 M); não considerando esta operação, a despesa diminuiu € 72,8 M, sendo responsáveis pelas quebras mais significativas o Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (€ 32,0 M, dos quais € 29,4 M em *equipamento de informática*) e a Direção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos do Ministério da Administração Interna (€ 21,7 M).
- ◆ Nas *transferências de capital*, que totalizaram € 2.705,7 M, uma diminuição de € 494,5 M (-15,5%), destacando-se:
  - ◇ A redução das destinadas à *administração central*<sup>4</sup> em € 1.082,4 M (-73,9%), dos quais: *i*) € 730,8 M relativos a transferências, em 2010, para o FRDP relativas ao produto de reprivatizações (que não ocorreram em 2011); *ii*) € 270,3 M para o IAPMEI e *iii*) € 40,1 M para o Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação;

<sup>1</sup> Verba inscrita no capítulo Proteção Social do Ministério das Finanças, destinada ao reequilíbrio financeiro da CGA e que tenderá a aumentar, nomeadamente face à ausência de novos subscritores desde 01-01-2006 (Lei n.º 60/2005, de 29 de dezembro) e à transferência para a CGA de fundos de pensões insuficientemente provisionados.

<sup>2</sup> Redução, entre 3,5% e 10%, nas remunerações totais ilíquidas mensais de valor superior a € 1.500 (artigo 19.º da LOE/2011).

<sup>3</sup> Fixada em 2,5% das remunerações sujeitas a descontos para a CGA ou para a segurança social (artigo 163.º da LOE/2011).

<sup>4</sup> Não inclui, em 2010, € 1.500,0 M para o FRDP, transferidos para serem aplicados em bilhetes do Tesouro.

- ◇ A diminuição das destinadas à *administração regional e local* em € 85,8 M (-5,9%), dos quais € 42,6 M relativos ao Fundo de Equilíbrio Financeiro.
- ◇ O aumento das *transferências de capital* para fora das administrações públicas em € 675,0 M (242,6%), sendo de destacar a regularização de responsabilidades financeiras relativas a concessões de infraestruturas rodoviárias, que aumentaram € 698,1 M. Em 2011, a despesa com PPP de infraestruturas rodoviárias ascendeu a € 848,8 M, referentes a: *i*) reequilíbrio financeiro extraordinário dos concessionários NORSCUT (€ 322,1 M) e ASCENDI (€ 268,2 M); *ii*) pagamento de investimentos pela introdução de portagens nas concessões Norte Litoral, Costa da Prata e Grande Porto aos operadores de cobrança de portagens VIALIVRE (€ 45,4 M) e ASCENDI O&M (€ 15,9 M); *iii*) financiamento de trabalhos de construção realizados no Túnel do Marão (€ 197,2 M).
- ◆ Nos *subsídios*, que totalizaram € 601,6 M, uma redução de € 97,2 M (-13,9%), com destaque para a diminuição em € 88,7 M, dos pagamentos efetuados pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças, dos quais € 77,5 M nos Subsídios e Indemnizações Compensatórias e para a quebra de € 64,6 M relativos à instalação de painéis solares.

### 3.3.2.2. Serviços e fundos autónomos

Consta do quadro da página seguinte a síntese da execução orçamental de 2011 do subsector dos SFA, com identificação das variações mais significativas em relação ao ano anterior e respetivas entidades.

O rigor dos valores que constam da CGE depende da informação registada, pelo respetivo organismo, no sistema SIGO/SFA. Em 2011, não constam deste sistema os valores finais da execução orçamental da UMIC que, de acordo com a demonstração de fluxos de caixa da sua conta de gerência apresentada ao Tribunal, ascendem a mais € 0,7 M, pelo que a despesa evidenciada na CGE está subavaliada neste montante (recorde-se, por ser relevante em termos comparativos, que a execução orçamental de 2010 estava subavaliada em € 156,2 M).

Ao longo de 2011 alterou-se a composição do universo dos SFA, tendo-se verificado a saída de sete hospitais para o sector empresarial do Estado<sup>1</sup>, a fusão do Centro Hospitalar de Cascais com a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, a incorporação das Faculdades de Medicina e de Ciências e Tecnologia na Reitoria da Universidade de Coimbra, e a criação dos Serviços de Ação Social do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave. No referido quadro constam as despesas efetivamente registadas no SIGO/SFA em 2010 e em 2011, ou seja, sem excluir a execução dos organismos que deixaram de integrar o subsector, salientando-se, contudo, os impactos mais relevantes resultantes da alteração no universo, designadamente a empresarialização de hospitais.

---

<sup>1</sup> Hospital de Nossa Senhora da Conceição – Valongo, Centro Hospitalar Psiquiátrico de Coimbra, Hospital Visconde de Salreu – Estarreja, Hospital Distrital de Águeda, Hospital Cândido de Figueiredo – Tondela, Hospital de Pombal e Hospital Joaquim Urbano – Porto. Durante o ano de 2010 foram empresarializados três: Hospital Curry Cabral, Hospital Amato Lusitano e Hospital do Litoral Alentejano.



*Luc*  
*Dr. Theodor*  
*H*

Quadro 19 – Evolução da despesa orçamental dos SFA (2010-2011), por classificação económica

(em milhões de euros)

Classificação económica	Execução		Variação		Estrutura	
	2010	2011	Valor	%	2010	2011
01 - Despesas com pessoal, das quais:	3 097,2	2 863,1	-234,1	-7,6	12,3	11,5
Universidades, institutos superiores e politécnicos, escolas superiores	1 152,3	1 075,2	-77,1	-6,7		
Administrações regionais de saúde	921,5	865,4	-56,1	-6,1		
Hospitais empresarializados	55,2	9,0	-46,1	-83,6		
Outros SFA da saúde	217,0	189,2	-27,7	-12,8		
Instituto Camões	6,9	34,2	27,4	399,0		
02 - Aquisição de bens e serviços, dos quais:	9 042,9	8 453,3	-589,6	-6,5	35,8	34,0
Administração Central do Sistema de Saúde	4 588,5	4 370,9	-217,6	-4,7		
Administrações regionais de saúde	3 111,3	2 932,9	-178,4	-5,7		
Hospitais empresarializados	42,8	6,9	-35,8	-83,8		
Outros SFA da saúde	243,9	182,1	-61,8	-25,4		
Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça	82,3	133,4	51,1	62,1		
IEFP	145,8	114,3	-31,5	-21,6		
SFA do Ministério da Educação e Ciência	298,4	269,4	-29,1	-9,7		
IFAP	62,3	34,5	-27,7	-44,6		
03 - Juros e outros encargos	13,9	30,4	16,5	118,9	0,1	0,1
04 - Transferências correntes (exceto para SFA), das quais para:	10 369,0	10 770,0	401,0	3,9	41,0	43,3
Administrações públicas (exceto para SFA)	802,7	956,1	153,4	19,1	3,2	3,8
do Instituto de Gestão Fin. e de Infraestrut. da Justiça p/ o Estado	451,9	560,3	108,4	24,0		
do IEFP para a segurança social		71,0	71,0	-		
Outros subsectores, dos quais transferências:	9 566,3	9 814,0	247,6	2,6	37,8	39,5
da CGA para famílias	8 455,1	8 757,1	302,0	3,6		
do IFAP para famílias	256,9	213,4	-43,5	-16,9		
do Instituto Camões para o resto do mundo	34,7	4,2	-30,5	-88,0		
05 - Subsídios, dos quais:	585,2	477,0	-108,2	-18,5	2,3	1,9
do IEFP para empresas	140,8	94,3	-46,5	-33,0		
do IEFP para instituições sem fins lucrativos	142,7	96,0	-46,7	-32,7		
do IEFP para famílias	91,8	59,2	-32,6	-35,5		
do IFAP para famílias	30,4	71,6	41,2	135,5		
da Assembleia da República para instituições sem fins lucrativos	62,6	28,4	-34,1	-54,6		
06 - Outras despesas correntes	65,4	54,8	-10,7	-16,3	0,3	0,2
<b>Total de despesas correntes</b>	<b>23 173,6</b>	<b>22 648,6</b>	<b>-525,0</b>	<b>-2,3</b>	<b>91,7</b>	<b>91,1</b>
07 - Aquisição de bens de capital	322,5	335,1	12,5	3,9	1,3	1,3
08 - Transferências de capital (exceto para SFA), das quais para:	863,5	981,3	117,8	13,6	3,4	3,9
Administrações públicas (exceto para SFA)	130,3	72,7	-57,6	-44,2	0,5	0,3
Outros subsectores, dos quais transferências:	733,2	908,6	175,4	23,9	2,9	3,7
da CGA para a Caixa Leasing e Factoring		144,2	144,2	-		
do IFAP para famílias	73,1	125,2	52,1	71,3		
da Fundação p/ a Ciência e Tecnologia p/ inst. sem fins lucrativos	130,6	104,8	-25,7	-19,7		
09 - Ativos financeiros exceto títulos e empréstimos de curto prazo	898,0	884,5	-13,4	-1,5	3,6	3,6
11 - Outras despesas de capital	20,7	1,6	-19,2	-92,4	0,1	0,0
<b>Total das despesas de capital</b>	<b>2 104,7</b>	<b>2 202,5</b>	<b>97,8</b>	<b>4,6</b>	<b>8,3</b>	<b>8,9</b>
<b>TOTAL DAS DESPESAS exceto:</b>	<b>25 278,3</b>	<b>24 851,1</b>	<b>-427,2</b>	<b>-1,7</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
09 - Ativos financ. em títulos e empréstimos de curto prazo, dos quais:	3 494,0	2 937,9	-556,0	-15,9		
FRDP	1 503,0	1 943,8	440,8	29,3		
Caixa Geral de Aposentações	1 819,8	903,2	-916,6	-50,4		
Fundo Português do Carbono	40,0		-40,0	-100,0		
Fundo de Estabilização Tributário	77,6	51,7	-25,9	-33,4		
10 - Passivos financeiros (amortização de dívida), dos quais:	819,1	81,3	-737,8	-90,1		
FRDP	730,9	0,0	-730,9	-100,0		
Transferências correntes para SFA	4 489,2	4 116,6	-372,6	-8,3		
Transferências de capital para SFA	94,6	76,6	-18,0	-19,0		
<b>TOTAL DA DESPESA</b>	<b>34 175,3</b>	<b>32 063,5</b>	<b>-2 111,7</b>	<b>-6,2</b>		

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

Como o quadro mostra, a despesa dos SFA (com as exclusões nele assinaladas), atingiu os € 24.851,1 M, uma redução de € 427,2 M (-1,7%) em relação ao ano anterior.

Na estrutura da despesa, as despesas correntes registaram uma quebra de 0,6 pontos percentuais em relação a 2010 (com variação simétrica nas despesas de capital), representando a 91,1% do total, devido, essencialmente ao peso das *transferências correntes* (43,3%), da *aquisição de bens e serviços* (34,0%) e das *despesas com pessoal* (11,5%).

Verificaram-se aumentos significativos em relação ao ano anterior nas despesas em:

- ◆ *Transferências correntes*, que totalizaram € 10.770,0 M, um aumento de € 401,0 M (3,9%), salientando-se as:
  - ◇ *Transferências correntes* para fora das administrações públicas, € 9.814,0 M, um aumento de € 247,6 M (2,6%). Destaca-se o crescimento das *transferências para as famílias* (€ 247,3 M, essencialmente devido ao aumento de € 302,0 M das pensões e abonos pagos pela CGA e da diminuição em € 43,5 M pagos pelo IFAP) e a quebra nas *transferências para o resto do mundo* (€ 43,0 M, dos quais € 30,5 M pagos pelo Instituto Camões).
  - ◇ *Transferências correntes* para administrações públicas (exceto SFA), que perfizeram € 956,1 M, com um aumento de € 153,4 M (19,1%), essencialmente causado pelo crescimento das transferências do IGFIJ para serviços integrados do Ministério da Justiça (€ 108,4 M) e do IEFP para a *segurança social* (€ 71,0 M).
- ◆ *Transferências de capital* para fora das administrações públicas, que ascenderam a € 908,6 M, um aumento de € 175,4 M (23,9%). Salientam-se € 144,2 M transferidos em 2011 pela CGA para *empresas privadas*<sup>1</sup>, operação sem correspondência em 2010, o aumento de € 52,1 M das verbas pagas pelo IFAP a *famílias* e a quebra (em € 25,7 M) das pagas pela Fundação para a Ciência e Tecnologia a *instituições sem fins lucrativos*.

A redução da despesa face a 2010 foi mais significativa ao nível de:

- ◆ *Aquisição de bens e serviços*, que totalizaram € 8.453,3 M, uma diminuição em € 589,6 M (-6,5%). Os serviços tutelados pelo Ministério da Saúde registaram a maior quebra (€ 457,9 M, sendo a ACSS responsável por € 217,6 M, as administrações regionais de saúde por € 178,4 M e os hospitais empresarializados por € 35,8 M), seguidos pelos do Ministério da Economia e do Emprego (€ 49,3 M, para os quais o IEFP contribuiu com uma quebra de € 31,5 M), pelos do Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território (€ 38,4 M, sendo o IFAP responsável pela diminuição de € 27,7 M) e pelos do Ministério da Educação e Ciência (€ 29,1 M, dos quais € 19,8 M em diminuição de despesa das instituições de ensino superior e respetivos serviços de ação social). Em sentido inverso, destaca-se o aumento de € 51,1 M nos pagamentos do IGFIJ).
- ◆ *Despesas com pessoal*, que totalizaram € 2.863,1 M, com uma diminuição de € 234,1 M (-7,6%), principalmente devida à já mencionada diminuição de remunerações determinada pela LOE/ 2011, e à empresarialização de hospitais (€ -46,1 M). Por ser de efeito contrário num

---

<sup>1</sup> Trata-se da devolução de uma tranche recebida em 2011, no âmbito de um contrato de factoring, celebrado entre a GGA e Caixa Leasing e Factoring do grupo CGD, com vista a antecipar receitas relativas a transferências de fundos de pensões.





contexto de redução salarial, destaca-se o aumento das *despesas com pessoal* do Instituto Camões em € 27,4 M<sup>1</sup>.

- ◆ *Subsídios*, que totalizaram € 477,0 M, com uma quebra de € 108,2 M (-18,5%) relativamente ao ano anterior. Destaca-se a diminuição de € 132,6 M nos *subsídios* pagos pelo IEFP (dos quais um corte de € 46,7 M nos destinados a *instituições sem fins lucrativos*, € 46,5 M a *sociedades e quase sociedades não financeiras* e € 32,6 M a *famílias*), o aumento de € 59,6 M nos pagos pelo IFAP (dos quais € 41,2 M destinados às *famílias*) e a quebra de € 34,1 M nos pagos pela Assembleia da República a *instituições sem fins lucrativos*.
- ◆ *Ativos financeiros* (exceto *títulos e empréstimos de curto prazo*), que totalizaram € 884,5 M, uma pequena redução (€ 13,4 M). Contudo, este agrupamento de despesa estava subavaliado em € 175,0 M na CGE/ 2010<sup>2</sup>, pelo que a diminuição total seria de € 188,4 M. Neste montante ajustado merecem destaque i) as reduções do INFARMED (€ 167,0 M, em *unidades de participação/ administração pública central – serviços e fundos autónomos*), do Instituto de Turismo de Portugal (€ 37,7 M, diminuindo as *unidades de participação em empresas privadas* em € 49,5 M e aumentando-as nas empresas públicas em € 11,6 M) e do Fundo Português do Carbono (€ 28,3 M, dos quais € 19,0 M de redução em *outros ativos financeiros/resto do mundo – União Europeia – países membros*); ii) os aumentos do IAPMEI (€ 40,4 M, crescendo em € 62,5 M a aquisição de *unidades de participação/sociedades financeiras – bancos e outras instituições financeiras* e diminuindo em € 22,0 M os *empréstimos a médio e longo prazos a empresas privadas*).

As *transferências* no subsector totalizaram € 4.193,2 M, uma diminuição de € 390,6 M (-8,5%) face a 2010, para a qual as *transferências correntes para SFA* contribuíram com uma quebra de € 372,6 M, destacando-se a redução de € 379,8 M nas efetuadas pela ACSS, essencialmente para entidades do serviço nacional de saúde.

Os *ativos financeiros em títulos* ascenderam a € 2.936,2 M, uma quebra de € 556,8 M (-15,9%), registando-se as reduções mais significativas nos adquiridos pela CGA (em € 916,6 M), pelo Fundo Português do Carbono (em € 40,0 M) e pelo Fundo de Estabilização Tributário (€ 25,9 M), enquanto os adquiridos pelo FRDP apresentaram o maior aumento (€ 440,8 M).

Os *passivos financeiros* (amortização de dívida) totalizaram € 81,3 M, uma diminuição de € 737,8 M (-90,1%), essencialmente em resultado da redução verificada no FRDP (€ 730,9 M, maioritariamente relativos à amortização de *títulos de curto prazo / administração pública central – Estado*).

### 3.3.3. Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental – Reservas

#### 3.3.3.1. Universalidade da despesa

A Lei de Enquadramento Orçamental determina que a CGE deve integrar todas as despesas dos serviços integrados e dos SFA. Na Conta de 2011 e no que refere às entidades abrangidas constatou-se que:

<sup>1</sup> De acordo com o Relatório de Atividades este aumento deveu-se à necessidade de colocação de docentes na rede de cursos do ensino português no estrangeiro no ano letivo de 2010 -2011.

<sup>2</sup> Unidades de participação no Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde, adquiridas pelo INFARMED (que não constavam da sua execução orçamental provisória, que foi a considerada na CGE/ 2010 dada a não apresentação atempada dos valores definitivos – cfr. ponto 3.3.3.1 do Parecer sobre a CGE/ 2010).

- ◆ Não inclui, tal como as anteriores, 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 Consumidores;
- ◆ A execução orçamental da UMIC é provisória. Comparando as despesas que constam da CGE com as da demonstração de fluxos de caixa da sua conta de gerência apresentada ao Tribunal, constata-se que faltam na CGE € 0,7 M, situação que se deve, por um lado, segundo informou a DGO, a ter havido: “alterações orçamentais que careciam de despacho do Ministro das Finanças (MF) e que a DGO foi eliminando mensalmente e alertando o serviço. Como essas situações não foram corrigidas não foi possível no final da execução compatibilizar os dados entre o SIGO e a conta de gerência apresentada ao TC” e, por outro lado, segundo a UMIC, a terem sido “apurados registos de despesas que não estavam considerados em SIGO”.

Estas irregularidades afetam o rigor da CGE, devendo ser futuramente corrigidas.

### **3.3.3.2. Encargos assumidos e não pagos; valor da despesa na ótica do acréscimo**

Evidenciando a CGE a despesa correspondente a “pagamentos efetuados”, inclui o pagamento de despesas de anos anteriores que não haviam sido pagas, mas não abrange encargos assumidos e não pagos (EANP) que, assim, transitam para o(s) ano(s) seguintes. Deste modo, a despesa da CGE, na base “de caixa”, pode diferir, com significado, da despesa segundo o princípio da especialização (acrécimo).

Relativamente aos EANP de 2011, o Relatório da CGE apresenta dados, de fonte extraorçamental, não estando, no entanto, assegurada a sua fiabilidade e integralidade, uma vez que 35 serviços não finalizaram o reporte<sup>1</sup>, pelo que eventuais encargos por eles assumidos e não pagos não foram considerados<sup>2</sup>. Segundo esses dados, no final de 2011 os EANP<sup>3</sup> da administração central ascendiam a € 1.275,2 M, um aumento de € 3,4 M (0,3%) em relação ao apurado no final do ano transato.

No quadro seguinte, para os subsectores dos serviços integrados e SFA e por departamento ministerial, apresenta-se o valor aproximado da despesa na ótica do acréscimo, adicionando-se à despesa paga que consta da CGE a variação dos EANP em 2011<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Até 24-02-2012, data considerada pela DGO para apuramento dos EANP de 2011.

<sup>2</sup> Em matéria de fiabilidade, observa-se que o acompanhamento feito em anos anteriores por controladores financeiros e por auditorias da Inspeção-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).

<sup>3</sup> Os encargos assumidos, na ótica da dívida não financeira, são analisados no ponto 4.2 deste Parecer, para onde se remete.

<sup>4</sup> Variação dos EANP entre o saldo final de 2011 e o inicial, para todos os serviços com reporte finalizado em dezembro de 2011. 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 2011. Note-se que alguns serviços com reporte finalizado no início de 2011 não estavam nessa situação no fim do ano pelo que a verba excluída (€ 299,3 M para serviços integrados e € 971,7 M para SFA incluindo SNS) é inferior aos EANP do início do ano (€ 299,8 M e € 971,9 M, respetivamente).





*Luc*  
*Dr. Theodor*  
*A*

Quadro 20 – Despesa dos serviços integrados e SFA, por orgânica

(em milhões de euros)

Ministério	Serviços integrados				SFA			
	Dotação final	Despesa paga	Varição EANP (a)	Despesa com EANP	Dotação final	Despesa paga	Varição EANP (a)	Despesa com EANP
Encargos Gerais do Estado	3 035	3 018	1	3 019	162	130	4	134
Presidência do Conselho de Ministros	405	321	3	324	268	198	4	202
Finanças	38 997	21 861	-39	21 822	9 721	9 217	5	9 222
Negócios Estrangeiros	382	351	17	368	64	55	0	55
Defesa Nacional	2 242	2 097	-1	2 096	156	118	-1	117
Administração Interna	2 135	2 015	-63	1 952	169	157	-7	150
Justiça	1 713	1 615	-59	1 556	1 127	759	-10	749
Economia e do Emprego	353	259	0	259	2 785	2 113	13	2 125
Agricultura, Mar, Amb. e do Ordenam. do Território	762	607	18	624	1 663	1 284	95	1 379
Saúde	8 405	8 374	0	8 374	9 281	8 802	14	8 816
Educação e Ciência	8 526	8 181	-2	8 178	2 421	1 999	13	2 012
Solidariedade e da Segurança Social	6 767	6 751	0	6 751	29	20	0	19
<b>Despesa, excluindo:</b>	<b>73 721</b>	<b>55 450</b>	<b>-126</b>	<b>55 324</b>	<b>27 845</b>	<b>24 851</b>	<b>130</b>	<b>24 981</b>
Ativos financeiros em títulos					3 463	2 936		2 936
Ativos financeiros em empréstimos de curto prazo	1 671	1 656		1 656	2	2		2
Passivos financeiros	115 000	101 585		101 585	1 811	81		81
Transferências correntes de SFA para SFA					4 144	4 117		4 117
Transferências de capital de SFA para SFA					78	77		77
<b>Total da despesa</b>	<b>190 392</b>	<b>158 691</b>	<b>-126</b>	<b>158 566</b>	<b>37 342</b>	<b>32 064</b>	<b>130</b>	<b>32 194</b>

(a) Quando negativo o pagamento de encargos transitados do ano anterior é superior ao montante dos encargos que transita para o ano seguinte, e inversamente quando positivo.

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

Para efeitos de análise, exclui-se da despesa os agregados já referidos nos pontos anteriores e explicitados no Quadro 20.

Nos serviços integrados, a despesa incluindo a variação de EANP, totalizou € 55.324 M, uma redução de € 126 M (-0,1%) relativamente à despesa paga registada na CGE, enquanto no subsector dos SFA atingiu os € 24.981 M, mais € 130 M (0,4%).

O maior aumento de EANP e, consequentemente, maior aumento de despesa, na ótica do acréscimo, relativamente aos valores registados na CGE, verificou-se no Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e do Ordenamento do Território: mais € 113,2 M, dos quais € 92,3 M reportados pelo IFAP no final de 2011<sup>1</sup> e € 14,0 M pela Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural.

Quanto às reduções de EANP (diminuição de despesa na ótica do acréscimo, face aos valores da Conta), destacam-se os ministérios da Administração Interna (€ 70,1 M, dos quais € 39,1 M na PSP e € 19,9 M na GNR), da Justiça (€ 68,8 M, dos quais € 30,9 M no Subsistema de Saúde da Justiça<sup>2</sup> e € 19,9 M na Direção-Geral da Administração da Justiça) e das Finanças (€ 34,1 M, essencialmente devidos à redução de € 40,7 M reportada pela ADSE).

<sup>1</sup> Serviço que não finalizara o reporte no final do ano anterior.

<sup>2</sup> Este subsistema foi extinto a 01-02-2011 pelo Decreto-Lei n.º 11/2011, de 21 de janeiro.

### 3.3.3.3. Prazo médio de pagamentos e pagamentos em atraso

Com o objetivo de reduzir significativamente os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas, no âmbito do Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH)<sup>1</sup>, são fixadas anualmente metas para a redução desses prazos e os correspondentes incentivos, bem como a monitorização e publicitação de indicadores sobre a sua evolução.

O cumprimento daquele objetivo é avaliado com base na variação homóloga do prazo médio de pagamento (PMP) registado no final do 4.º trimestre do ano, sendo objeto de divulgação. Os dados de 2011 dos organismos da administração central, exceto os referentes ao PMP de serviços ligados a órgãos de soberania ou à defesa e segurança nacionais<sup>2</sup> e a 21 entidades que não efetuaram o reporte da informação necessária a esse apuramento, foram divulgados em abril de 2012<sup>3</sup>.

No Programa Pagar a Tempo e Horas não se prevê qualquer exceção à divulgação do prazo médio de pagamento praticado por entidades públicas, pelo que não há justificação para a não divulgação desse prazo para os organismos que prestaram a informação.

Atentos aos dados divulgados, o PMP ponderado da administração direta e indireta do Estado no final de 2011 era de 67 dias – um aumento de 15 dias em relação a 2010<sup>4</sup>, pelo que não foi cumprido o objetivo global de redução do PMP. O objetivo fixado para 2011 para cada organismo foi superado por 288 (74,8%) dos serviços, cumprido por 25 (6,5%) e não cumprido por 72 (18,7%). O PMP, no final do ano, era igual ou superior a 40 dias para 88 serviços, e o mais elevado era de 439 dias (piorou 50 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 divulgação<sup>5</sup>. Nos Pareceres anteriores anotaram-se limitações a essa fiabilidade – que genericamente se mantêm em 2011 – designadamente por se tender a registar os compromissos assumidos no SIC<sup>6</sup> aquando da verificação das condições formais e materiais para o respetivo pagamento e não no momento em que o encargo é assumido, e pela necessidade de recorrer a registos extra contabilísticos dado o conceito de encargos assumidos e não pagos abranger situações em que já ocorreram as transações físicas geradoras da dívida mas ainda não foram recebidos os respetivos documentos comprovativos.

Para além das consequências financeiras para o Estado (juros de mora), o atraso nos pagamentos acarreta custos económicos e financeiros para os fornecedores do Estado, em particular para as PME, e também sociais.

No tocante às dívidas com atraso no pagamento superior a 90 dias, compete aos órgãos de gestão das entidades do sector público administrativo (e também empresarial) assegurar a sua divulgação, no final de cada semestre e na respetiva página eletrónica, por prazo e segundo a natureza do bem ou serviço fornecido, cabendo à Inspeção-Geral das Finanças (IGF) a divulgação de um resumo da situação

---

<sup>1</sup> Criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, publicada a 22 de fevereiro.

<sup>2</sup> Procedimento que se repete desde 2008. Constituindo exceção, em 2011 foram divulgados os PMP dos Gabinetes do Secretário de Estado do Mar e da Subsecretária de Estado Adjunta do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros.

<sup>3</sup> Em <http://www.dgo.pt/execucaoorcamental/Paginas/PagarATempoEHoras.aspx?Ano=2011&Trimestre=4.%c2%ba%20Trimestre>.

<sup>4</sup> Dados relativos ao fim de 2010, divulgados em abril de 2011.

<sup>5</sup> DGO e Administração Central do Sistema de Saúde.

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



apurada<sup>1</sup>. Esse resumo consta da página eletrónica da IGF<sup>2</sup> e não abrange i) os serviços do Ministério da Saúde<sup>3</sup>; ii) 108 entidades contactadas que não remeteram às respetivas inspeções-gerais os links onde publicaram a respetiva informação; iii) serviços inscritos nos Encargos Gerais do Estado e gabinetes ministeriais. Não foi referido qualquer fundamento para a ausência de informação relativa a este último grupo de serviços.

De notar que a dívida a 31/12/2011 reportada pela DGO<sup>4</sup> ascende a € 162 M, enquanto a divulgada pela IGF é de € 51 M indicando também os serviços que não prestaram informação. Tendo em consideração a idêntica natureza da informação requerida pelos dois órgãos de controlo e supervisão, a eficiência da utilização de recursos do Estado poderá ser melhorada através da partilha da informação reportada pelos serviços<sup>5</sup>, em vez de serem utilizados sistemas paralelos para a sua obtenção.

### 3.3.3.4. Sobrevalorização da despesa paga e saldos do capítulo 60

A CGE, no tocante à execução orçamental dos serviços integrados, além do pagamento a terceiros, evidencia como despesa paga as transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos, aqui incluindo as suas contas no Tesouro com essa natureza (designadamente para constituição e reforço dos fundos de maneiio), para contas de operações específicas do Tesouro<sup>6</sup> e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira. Em 2011, continuaram a ser efetuadas transferências de verbas para contas de organismos dotados apenas de autonomia administrativa, caso das dos três ramos das Forças Armadas e do Estado-Maior General, dos estabelecimentos de ensino básico e secundário e, pela sua natureza específica, dos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Ocorreram, ainda, outras transferências de verbas orçamentais para as contas dos organismos para permitir a sua transição para o ano seguinte, ou através da abertura de créditos especiais<sup>7</sup>, ou como saldo de gerência em posse do serviço. Tais verbas não foram efetivamente utilizadas no ano económico em que foram requisitadas. Porém, constam da CGE como “pagamentos efetuados”.

As reposições não abatidas nos pagamentos registadas na CGE ascenderam, em 2011, a € 64,6 M, não distinguindo as que resultam de pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores, das que se reportam a reposição de saldos. Daquele montante, € 22,9 M (35,4%) deram origem à abertura de créditos especiais. Conforme consta do gráfico seguinte, estes valores mantêm a tendência de

<sup>1</sup> Artigo 208.º da LOE/ 2012. Essa divulgação apresenta o valor dos pagamentos em atraso em 31/12/2011 e em 30/06/2012.

<sup>2</sup> [www.igf.min-financas.pt/inforganizacional/PagamentosFornecedores/PagamentosFornecedoresDividas\\_30062012.pdf](http://www.igf.min-financas.pt/inforganizacional/PagamentosFornecedores/PagamentosFornecedoresDividas_30062012.pdf).

<sup>3</sup> Por estar em curso um processo extraordinário de regularização de dívidas, ao abrigo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2012, que prevê o seu pagamento através de verbas a transferir pela DGO para uma conta da entidade devedora na tesouraria do Estado junto do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, a movimentar exclusivamente para este efeito, após procedimentos de validação a efetuar pela IGF.

<sup>4</sup> Cfr. Síntese da execução orçamental de julho de 2012.

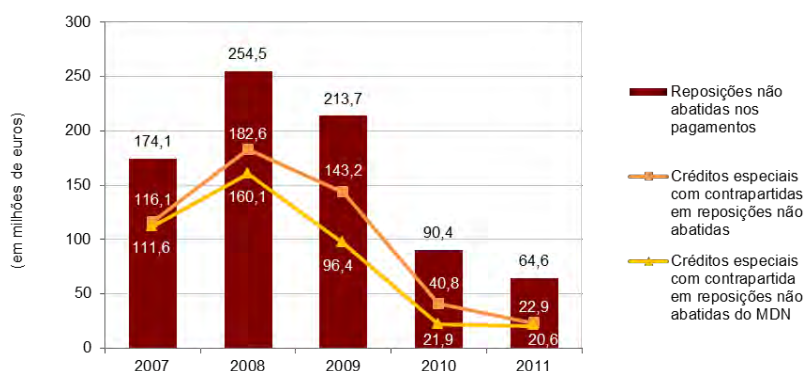
<sup>5</sup> Eventualmente, obrigando à adaptação dos dados a recolher, de molde a incluir os elementos necessários à supervisão pelas duas entidades.

<sup>6</sup> Caso das verbas orçamentais afetas à gestão da dívida pública, geridas pelo IGCP (que, no final de 2011 não tinha utilizado € 0,2 M das verbas colocadas à sua disposição), e de verbas inscritas no Capítulo 60 – “Despesas excecionais” do Ministério das Finanças, geridas pela DGTF.

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

quebra verificada nos últimos três anos, 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 3 – Evolução das reposições não abatidas nos pagamentos e dos créditos especiais abertos em sua contrapartida**



Fonte: Mapas I e 10-A da CGE.

Como também se evidencia, parte das verbas transferidas em excesso para os serviços (e registadas na CGE como “pagamentos efetuados”) tinha já como objetivo a sua integração nas correspondentes dotações orçamentais do ano seguinte, através da abertura de créditos especiais, sendo, porém, de assinalar o menor recurso a este mecanismo nos dois últimos anos.

Não se conhecendo ainda o total das reposições que poderão ocorrer até ao final de 2012, apurou-se já que os montantes de “pagamentos” efetuados em 2011, repostos até 30-06-2012<sup>1</sup> ascendiam a € 42,4 M, estando, por isso, a despesa de 2011, pelo menos, sobreavaliada neste montante.

A contabilização de verbas orçamentais não utilizadas como "pagamentos efetuados", além de constituir uma violação do princípio da anualidade, 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).

A DGO, na sua resposta, refere: “Reconhecendo que no ano em que este levantamento é efetuado se verifica uma sobreavaliação da despesa do Estado, no atual enquadramento não se descortina outra solução técnica que possa ser equacionada para permitir a efetiva transição de saldos, dando continuidade à execução de despesas que evidenciam um carácter plurianual.”.

Uma eventual solução residirá na utilização adequada dos procedimentos de alterações orçamentais que se encontram previstos na lei. Em cada ano seriam requisitadas apenas as verbas necessárias e, no seguinte, aprovadas eventuais alterações orçamentais de reforço das respetivas dotações.

<sup>1</sup> Reposições não abatidas nos pagamentos, registadas no Sistema de Gestão das Receitas.



**Transferência de dotações para contas de operações específicas do Tesouro**

Também a transferência de dotações orçamentais do Capítulo 60 – Despesas Excepcionais para contas específicas do Tesouro, embora efetuada ao abrigo de disposições contidas em sucessivas leis orçamentais, afeta 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 despesa<sup>1</sup>.

**Quadro 21 – Efeito da utilização das contas de saldos do Capítulo 60 entre 2007 e 2011**

(em milhões de euros)

	Cálculo	2007	2008	2009	2010	2011
1. Transferido para SalDOS do capítulo 60 do ano n		72,2	92,6	34,8	62,8	(a) 804,1
2. Transferido para SalDOS do capítulo 60 do ano n-1		44,0	72,2	92,6	34,8	62,8
<b>Efeitos</b>						
3. Na receita (valor da reposição das verbas não utilizadas dos saldos de n-1)		0,5	14,4	20,4	8,2	2,5
4. Na despesa	1-(2-3)	28,7	34,9	-37,5	36,2	(a) 743,8
No saldo	3-4=2-1	-28,1	-20,4	57,8	-28,0	-741,3

(a) O valor inicialmente registado na despesa e efetivamente transferido para esta conta ascendeu a € 3.812,8 M, sendo posteriormente anulados na despesa € 3.008,7 M relativos a duas operações que não se efetuaram (cfr. página 27 do Relatório n.º 3/2012 – AEOAC – 2.º S). Este procedimento, embora atípico, permitiu minorar o efeito da utilização das contas de saldos do Capítulo 60 na despesa de 2011 e no saldo.

Fonte: CGE e contas do Tesouro.

Conforme o quadro ilustra, no quinquénio, o ano 2011 é o que apresenta um efeito mais forte na despesa e no saldo<sup>2</sup>, sendo os impactos moderados nos anos anteriores. No ano em apreço o impacto na despesa foi de € 743,8 M, na receita de € 2,5 M e de € -741,3 M no saldo (agravamento do défice).

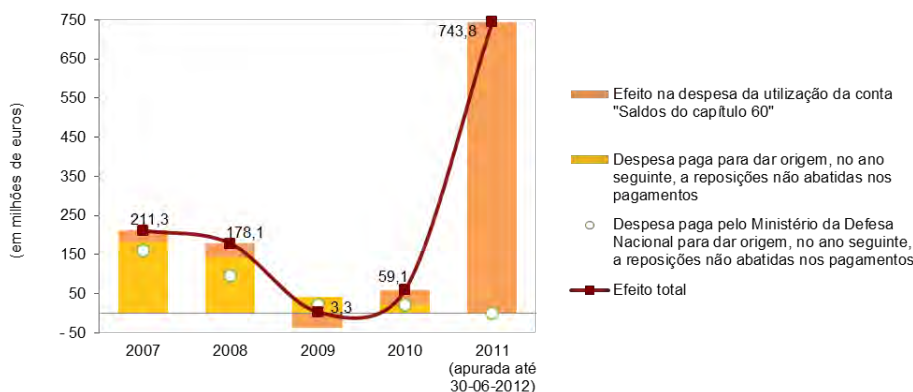
Na sua resposta, sem contestar os efeitos acima mencionados, a DGO salienta que este mecanismo “(...) só tem sido utilizado em situações excecionais, e sempre que a obrigação para o Estado tenha sido constituída até 31 de Dezembro”.

O gráfico seguinte mostra o efeito combinado dos pagamentos não efetivos 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.

<sup>1</sup> Este efeito é também igual à diferença entre o montante transferido para a conta de saldos do ano anterior e para a do próprio ano.

<sup>2</sup> Por terem sido transferidos para a conta “SalDOS do Capítulo 60 do OE/2011”, entre outros, € 600,0 M para dotação de capital do BPN e € 146,9 M para sociedades veiculo criadas no âmbito da reestruturação do BPN, do que resultou o aumento da despesa registada na CGE de 2011 (e correspondente diminuição na de 2012).

**Gráfico 4 – Efeito dos pagamentos não efetivos entre 2007 e 2011**



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

Até 2010 o efeito deve-se essencialmente aos créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas nos pagamentos do Ministério da Defesa Nacional<sup>1</sup>.

Em 2011 o efeito de aumento resulta exclusivamente do recurso a contas de “Saldo do capítulo 60”, sendo significativamente superior ao verificado em anos anteriores devido ao pagamento em 2012, por conta do orçamento de 2011, do aumento de capital do BPN (€ 600,0 M) e da execução de garantias relativas a sociedades veículo criadas no âmbito da reestruturação deste banco (€ 146,9 M). Sem estas operações o recurso a estas contas teria o efeito de redução da despesa de 2011 em € 3,1 M.

### 3.3.3.5. Especificação da despesa

Nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental as despesas devem ser discriminadas de acordo com uma classificação orgânica, económica e funcional. A atual classificação económica das despesas públicas<sup>2</sup> contempla dois agrupamentos de carácter residual: 06 – *Outras despesas correntes* e 11 – *Outras despesas de capital*, nos quais devem ser classificadas as despesas que não se enquadram nos restantes agrupamentos.

A despesa dos serviços integrados e SFA classificada nestas rubricas residuais ascende a € 605,0 M (0,3% do total da despesa), sendo o Ministério da Educação e Ciência responsável por € 529,2 M (87,5% de toda a despesa assim classificada e 5,1% da despesa do Ministério). Os valores mais elevados foram registados nas orgânicas Escolas Secundárias e Agrupamentos de Escolas com Ensino Secundário (€ 301,5 M) e Escolas Básicas Integradas, 2.º e 3.º Ciclos e Agrupamentos de Escolas com o 3.º Ciclo do Ensino Básico (€195,5 M), correspondendo a 11,3% e 7,1% das respetivas despesas.

Geralmente, a despesa registada nas classificações de *outras despesas correntes* e *de capital*, atento o seu carácter residual, tem um peso diminuto na despesa orçamental dos serviços. Continuam, no entanto, a verificar-se casos em que esse peso é significativo, como como são os dos serviços/orgânicas que constam no gráfico seguinte, indiciando uma insuficiente especificação das despesas.

<sup>1</sup> No final de 2011, o saldo da Lei de Programação Militar ascendia a € 49,4 M (cfr. Relatório n.º 22/2012 – 2.ª S “Acompanhamento permanente da Lei de Programação Militar”, página 19), não tendo sido objeto de créditos especiais até ao fim de junho de 2012.

<sup>2</sup> Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.





*Luc*  
*Dr.*  
*Ther...*  
*A*

Gráfico 5 – Peso das outras despesas correntes e de capital na despesa total do serviço/orgânica (em %)



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

A Lei de Enquadramento Orçamental<sup>2</sup> prevê também 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 projetos ou atividades. Em 2011, toda a despesa foi afeta a 20 programas, tendo por base a orgânica ministerial existente no início do ano<sup>3</sup>.

Por sua vez, a designação das medidas corresponde integralmente à junção da função e subfunção da classificação funcional<sup>4</sup>, tornando-se informação redundante. Esta situação é, além disso, geradora de erros, tendo havido situações em que os serviços não classificaram a despesa na medida com a designação correspondente à respetiva classificação funcional. Esta discrepância envolve € 159,4 M (0,1% do total da despesa), dos quais € 157,9 M nos serviços integrados, identificando-se as mais significativas no quadro seguinte.

<sup>1</sup> Artigo 8.º

<sup>2</sup> Na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto, aplicável ao OE de 2011. A atual redação, dada pela Lei n.º 22/2011, de 21 de maio, impõe que as despesas sejam estruturadas por programas.

<sup>3</sup> Assim, o programa “Órgãos de soberania” corresponde aos Encargos Gerais do Estado, “Governação” à Presidência do Conselho de Ministros, “Representação externa” ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, “Saúde” ao ministério com a mesma designação. Em alguns casos um Ministério inclui mais do que um programa, como o da Defesa Nacional (“Defesa”, “Lei de Programação Militar” e “Lei de Programação das Infraestruturas Militares”), enquanto o Programa “Cooperação para o Desenvolvimento” está distribuído por diversos ministérios. Observa-se que a correspondência entre cada programa e a orgânica ministerial foi reforçada no OE/ 2012, em que apenas dois ministérios têm mais do que um programa (Ministério das Finanças: “Finanças e Administração Pública” e “Gestão da Dívida Pública” e Ministério da Educação e Ciência: “Ciência e Ensino Superior” e “Ensino Básico e Secundário e administração escolar”).

<sup>4</sup> Estruturada em grande função/ função/ subfunção.

**Quadro 22 – Divergências mais significativas entre as designações da classificação funcional e da medida**

(em milhões de euros)

Serviço/orgânica	Classificação Funcional	Medida	Montante
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	Funções gerais de soberania/ Segurança e ordem públicas/ Forças de segurança	Segurança e ordem públicas - Administração e regulamentação	81,7
Exército	Funções sociais/ Saúde/ Serviços individuais de saúde	Saúde - Hospitais e clínicas	49,8
Direção-Geral de Armamento e infraestruturas de Defesa	Funções gerais de soberania/ Defesa nacional/ Forças armadas	Defesa nacional - Administração e regulamentação	16,5
Guarda Nacional Republicana	Funções gerais de soberania/ Serviços gerais da administração pública/ Cooperação económica externa	Defesa nacional - Cooperação militar externa	7,1

Note-se que a classificação funcional da despesa foi aprovada em 1994<sup>1</sup> e segundo as respetivas instruções de utilização<sup>2</sup> 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.”<sup>3</sup>. Este classificador já não cumpre o objetivo das comparações internacionais, pois que a Organização das Nações Unidas publicou, em 2000, as classificações revistas das despesas por objetivo, nomeadamente a classificação das funções das administrações públicas (COFOG), que foi adotada no Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais da Comunidade (SEC 95) em 2002<sup>4</sup>.

**3.3.3.6. Comparabilidade da despesa ao longo do tempo**

Nos últimos anos, a comparabilidade da despesa tem sido afetada essencialmente por três fatores: *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 aspeto foi já referido nos pontos 3.3.2.2 e 3.3.3.1, concluindo-se pela subavaliação da despesa em € 0,7 M.

Estas situações podem conduzir a erros de análise na evolução da despesa, por estarem a ser comparadas realidades substancialmente diferentes.

**3.3.3.6.1. Alteração do universo de serviços abrangidos pela CGE**

O quadro seguinte mostra o número de organismos que saíram do sector das administrações públicas e que por isso, continuando embora a exercer a sua missão/atividade de natureza pública, deixaram de cumprir a disciplina orçamental e de ter as suas receitas e despesas discriminadas na CGE<sup>5</sup>, no período de 2007 a 2011.

<sup>1</sup> Pelo Decreto-Lei n.º 171/94, de 24 de junho.

<sup>2</sup> Aprovadas por Despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 8 de julho de 1994 e divulgadas pela Circular n.º 1227, série A, de 8 de julho de 1994, da Direção-Geral do Orçamento.

<sup>3</sup> Destaques em maiúsculas, conforme Circular da DGO.

<sup>4</sup> 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 objetivo.

<sup>5</sup> Esta análise não inclui as situações de fusão, cisão ou extinção de organismos, por se considerar que a variação de despesa resultante destas alterações é evidenciada na Conta.





Quadro 23 – Serviços que saíram da administração central no período 2007-2011

	2007	2008	2009	2010 (*)	2011	Total
Empresarialização de hospitais	14	5	4	3	7	33
Outras empresarializações	4		1			5
Conversão em associação			28			28
Conversão em fundação		1	19			20
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>6</b>	<b>52</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>86</b>
Despesa no ano anterior à saída do serviço da administração central (em milhões de euros)	863,2	551,4	510,8	181,8	79,8	
Valor médio (em milhões de euros)	48,0	91,9	9,8	60,6	11,4	

(\*) Valores ajustados em função da análise agora realizada.

Como se evidencia, a maior saída resultou do processo de empresarialização de hospitais: 33 organismos (a que acresce a empresarialização de 37, entre 2003 e 2006). Foi em 2009 que ocorreu o maior número de saídas, devido à conversão de 28 centros protocolares de formação profissional em associações públicas e da conversão em fundações de três instituições do ensino superior (incluindo as respetivas faculdades e serviços sociais).

A conversão de serviços em entidades cujas receitas e despesas não figuram na CGE não significa, necessariamente, uma redução da despesa do Estado. É que, 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.

A CGE de 2011 regista que a ACSS gastou € 4.277,5 M em aquisição de *serviços de saúde* aos hospitais empresarializados e que foram transferidos € 206,8 M para as entidades do ensino superior convertidas em fundação. A estes montantes acrescem € 542,6 M relativos à receita da Estradas de Portugal proveniente da contribuição para o serviço rodoviário<sup>1</sup>. As operações identificadas totalizam € 5.026,9 M. Este montante corresponderá apenas a uma parcela da execução financeira destas entidades que, se não tivesse sido retirada da administração central, estaria discriminada na CGE por natureza.

A diferença no universo dos organismos abrangidos, em contabilidade pública e em contabilidade nacional, é um dos fatores 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 OE/ 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.”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Desse modo, como fatores 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

Foram introduzidas, nos últimos anos, alterações significativas na forma como algumas despesas da administração central são contabilizadas. No quadro seguinte identificam-se as reclassificações de despesa com maior impacto, no período de 2008 a 2011, e a sua influência na distribuição da despesa por classificação económica (os anos após a alteração da classificação assinalam-se a cinzento).

**Quadro 24 – Principais reclassificações de despesa entre 2008 e 2011**

Tipo de despesa	2008	2009	2010	2011
Contribuição do Estado para a CGA <sup>1</sup>	01.03.05 – Despesas com pessoal/segurança social/contribuições para a segurança social (€ 3.396,1 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)	04.03.05 – Transferências correntes/administração central/serviços e fundos autónomos (€ 4.202,2 M)
Contribuição dos serviços integrados para a CGA <sup>2</sup>	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)	01.03.05 – Despesas com pessoal/segurança social/contribuições para a segurança social (€1.069,6 M)
Outras pensões da CGA a cargo do Estado <sup>3</sup>	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)	04.03.05 – Transferências correntes/administração central/serviços e fundos autónomos (€ 250,3 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)	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 € 8.251,8 M)
Encargos com a saúde pagos pela ADSE para farmácias, regime convencionado, livre e outros	01.03.01 – Despesas com pessoal/segurança social/encargos com a saúde (€ 464,2 M)	01.03.01 – Despesas com pessoal/segurança social/encargos com a saúde (€ 512,3 M)	01.03.01 – Despesas com pessoal/segurança social/encargos com a saúde (€ 510,3 M)	01.03.01 – Despesas com pessoal/segurança social/encargos com a saúde (€ 31,5 M) 02.02.23 – Aquisição de bens e serviços/ serviços/ outros serviços de saúde (€ 518,9 M)
Contribuição da entidade patronal para a ADSE	Não existia	Não existia	Não existia	01.03.01 – Despesas com pessoal/segurança social/encargos com a saúde (€ 173,8 M)

1 Inscrita no Capítulo "Proteção Social" do orçamento do Ministério das Finanças.

2 A suportar, por conta do orçamento de cada serviço integrado à taxa de 7,5% , em 2009 e de 15% em 2010 e 2011.

3 Verba inscrita no Capítulo "Despesas Excepcionais" do Ministério das Finanças.

Merecem ainda referência, dado o seu 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. 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



Luc  
Dr.  
Thomaz  
A

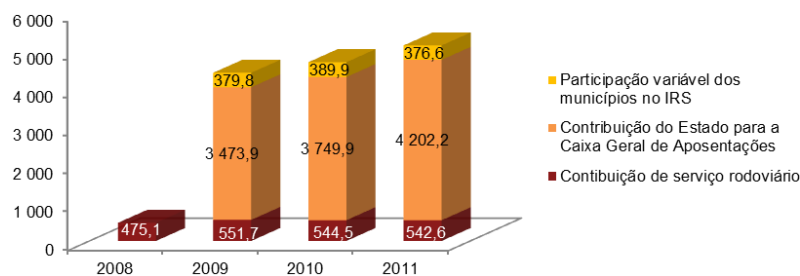
a Estradas de Portugal. A contribuição do serviço rodoviário ascendeu a € 475,1 M em 2008, a € 551,7 M, em 2009, a € 544,5 M em 2010 e a € 542,6 M em 2011.

- ◆ A participação variável dos municípios no IRS, que antes integrava a receita do Estado deste imposto e era transferida para os municípios por despesa orçamental, foi, em 2009, 2010 e 2011, transferida para os municípios à margem do Orçamento do Estado (€ 379,8 M, € 389,9 M e € 376,6 M, respetivamente).

Uma referência, ainda, para a contribuição do Estado para a CGA que, a partir de 2009 (inclusive), passou a ser classificada na despesa dos serviços integrados em *transferências correntes para serviços e fundos autónomos*, quando antes o era em *despesas com pessoal*<sup>1</sup>. Esta alteração modificaria tão só a composição da despesa mas 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, em € 3.749,9 M em 2010 e em € 4.202,2 M em 2011)<sup>2</sup>.

O gráfico seguinte evidencia o impacto destas opções de contabilização na diminuição da despesa da administração central, em 2008 (€ 475,1 M), 2009 (€ 4.405,5 M), 2010 (€ 4.684,3 M) e 2011 (€ 5.121,5 M).

Gráfico 6 – Redução da despesa da administração central, devida a alteração de critérios de contabilização entre 2008 e 2011



<sup>1</sup> E na receita da CGA como *transferências correntes* provenientes do Estado, quando anteriormente era classificada como *contribuições*.

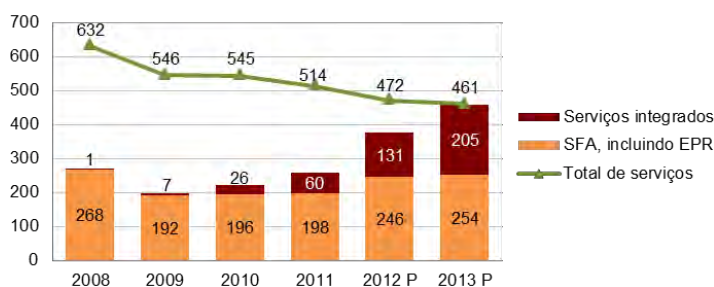
<sup>2</sup> Note-se que este valor é também eliminado na receita, pelo que esta reclassificação não afeta o saldo da administração central.

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

O POCP foi aprovado em 1997<sup>1</sup> tendo em vista a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e analítica em “*todos os serviços e organismos da administração central (...) que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública (...)*”. Porém, em 2002, cinco anos depois, apenas 44 serviços ou fundos autónomos (SFA) o aplicavam. Em 2003, foi lançado um concurso público internacional para o desenvolvimento de uma solução informática para a aplicação do POCP em todos os serviços integrados<sup>2</sup> (a facultar também aos SFA que a requeressem), mas que só veio a estar completa em outubro de 2009, já no âmbito da GeRAP<sup>3</sup>, através da disponibilização de uma plataforma de serviços de gestão de recursos financeiros e orçamentais em modo partilhado (“GeRFiP”).

Em 2009, como mostra o gráfico seguinte, num total de 546 serviços da administração central, apenas 7 serviços integrados e 192 SFA aplicavam o POCP, ou seja, 347 (63,6%) dispunham apenas de contabilidade orçamental. A partir de 2010, como mostra o gráfico, é crescente o número de serviços integrados que passaram a utilizar o POCP, diminuindo o número dos que dispõem apenas de contabilidade orçamental. No final de 2011 dispunham de contabilidade patrimonial<sup>4</sup> 95,2% dos SFA (198) e 19,6% dos serviços integrados (60).

**Gráfico 7 – Aplicação da contabilidade patrimonial – por subsector**



Fonte: CGE de cada ano, execução em junho/2012, proposta de Orçamento do Estado para 2013, ESPAP, contas de gerência, contacto com os 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.

De 2011 a 2013 o número de serviços continua a reduzir-se por via da reestruturação orgânica operada pelo XIX Governo Constitucional (entre outros, a extinção dos 18 Governos Cívicos, a conversão de 49 museus, palácios e arquivos em serviços dependentes, cujo orçamento é integrado nos serviços de que dependem), embora, em sentido contrário, passe a abranger no subsector dos SFA 53 “entidades públicas reclassificadas” (EPR), em 2012.

Em 2013, para um universo de 461 serviços da administração central, de acordo com a informação obtida pelo Tribunal, 459 dispõem de contabilidade patrimonial. No entanto, não estão considerados

<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro.

<sup>2</sup> Exceto os serviços da área da defesa, que desenvolveram uma aplicação informática específica: o SIG-DN.

<sup>3</sup> Criada pelo DL n.º 25/2007, de 7 de fevereiro, extinta pelo DL n.º 117-A/2012, de 14 de junho, e integrada na ESPAP.

<sup>4</sup> POCP e planos sectoriais e, para as entidades que os aplicam, o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) e as normas internacionais de contabilidade.



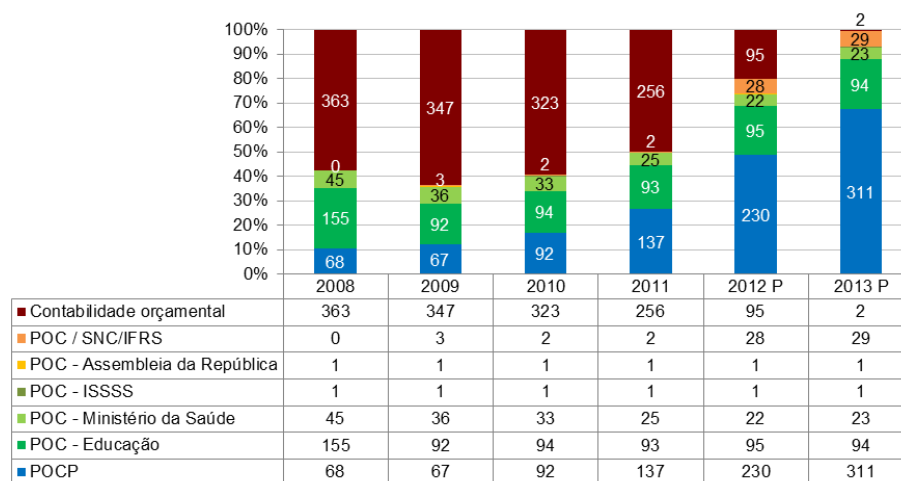
*Caro Dr. Theodor*

os estabelecimentos de educação e ensino não superior (970 serviços) que, segundo a informação prestada pelo Ministério da Educação e Ciência, iniciarão a aplicação do POC-Educação em janeiro de 2014.

Os dois serviços relativamente aos quais não se obteve confirmação são a Escola Portuguesa de Díli (SFA) e a Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (serviço integrado).

O gráfico seguinte mostra a adesão dos serviços da administração central<sup>1</sup> que, em cada ano, dispunham apenas de contabilidade orçamental e os que aderiram ao POCP de 2008 a 2011 e a previsão de adesão até 2013 incluindo as que aplicam o SNC ou as normais internacionais de contabilidade.

Gráfico 8 – Aplicação da contabilidade orçamental e patrimonial na administração central



Fonte: CGE de cada ano, execução em junho/2012, proposta de Orçamento do Estado para 2013, ESPAP, contas de gerência, contacto com os serviços.

Observa-se que em 2011, no subsector dos SFA, dois serviços utilizavam o SNC<sup>2</sup> e nos anos seguintes esse número aumenta substancialmente (para 26 em 2012 e para 27 em 2013, aplicando outros dois as normas internacionais de contabilidade), devido às EPR que passam a integrar o subsector.

Face à situação descrita pode concluir-se que a não adoção do POCP por um número reduzido de serviços não é impeditiva da elaboração de balanços e demonstrações de resultados, ainda que parcelares.

<sup>1</sup> Não inclui os estabelecimentos de educação e ensino não superior. De 2008 a 2011 considerou-se o número de serviços no final de cada ano (em relação ao Parecer de 2010 os números foram ajustados em função da análise agora realizada). Para os dados previsionais, consideraram-se os serviços existentes em 30/06/2012 (excluindo os que têm vindo a ser extintos no âmbito das revisões orgânicas dos vários ministérios) e na Proposta de Orçamento do Estado para 2013.

<sup>2</sup> A Autoridade Nacional das Comunicações (de acordo com o estabelecido nos respetivos Estatutos) e as Oficinas Gerais de Material de Engenharia (justificado por serem consideradas entidades públicas empresariais atípicas).

Com vista a compatibilizar a informação proveniente dos diferentes sistemas contabilísticos (e informáticos), a DGO desenvolveu uma ferramenta informática (RIGORE Central), com o objetivo de agregar e consolidar a informação financeira (patrimonial e orçamental) da administração central. Este sistema baseia-se num “plano de contas central”, para o qual se pretende vir a transpor, segundo critérios e formatos comuns, a execução financeira de todas as entidades. Os procedimentos de consolidação têm por base o conceito de entidade parceira, pressupondo que cada serviço identifique as operações que realiza com todas as outras entidades da administração central com os respetivos códigos de serviço, de forma a permitir eliminar essas operações.

A conversão da informação financeira de sete sistemas contabilísticos diferentes para o plano de contas central é um processo em curso. Para os serviços que utilizam o sistema GeRFiP essa conversão é assegurada ao nível central. Os SFA que utilizam outras aplicações informáticas têm de as adaptar de forma a criar e enviar ficheiros da respetiva execução, devidamente convertidos, para o RIGORE Central. As regras para este procedimento foram definidas para os utilizadores do POCP, POC – Educação e POC do Ministério da Saúde, não estando ainda estabelecidas para os restantes sistemas contabilísticos.

Em sede de contraditório a DGO, após descrição sumária do funcionamento do RIGORE Central, refere que “(...) *A multiplicidade de sistemas contabilísticos (...) tem constituído um obstáculo à integração da informação contabilística (...)*” e informa que, oportunamente, serão divulgadas instruções para o envio de informação pelas entidades públicas reclassificadas que não utilizem POCP ou um plano sectorial. Quanto à recolha de dados de SFA que utilizam o POCP e o POC-Educação menciona que embora as instruções tenham sido divulgadas em novembro de 2011, “(...) *o universo de organismos que estão a remeter informação (...) é ainda limitado devido às dificuldades de adaptação dos sistemas informáticos para responderem aos requisitos definidos pela DGO*”.

Salienta-se que, estando o sistema baseado nas contas de cada serviço, subsiste a questão da inventariação e valorização do património do Estado que não conste das contas de quaisquer serviços. É o caso dos ativos financeiros, geridos pela DGTF (mas que não constam da sua conta) e dos passivos financeiros, geridos pelo IGCP. Também, nesta matéria, a situação das PPP assume especial complexidade. No perímetro de consolidação há que considerar outras entidades que envolvam responsabilidades para o Estado, como os hospitais empresarializados.

De destacar também que, conforme é considerado na Lei n.º 64-C/2011, de 30 de dezembro (cfr. ponto 5.2.4 do respetivo anexo I), na prestação de contas por parte de todas as entidades públicas deverão ser utilizados “(...) *tanto quanto possível, princípios, métodos e valorizações idênticos aos utilizados pela restante economia e que siga, ainda que com possíveis adaptações a situações concretas, as normas internacionais de contabilidade*”. É que a utilização dos “*princípios da International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) na apresentação de contas das entidades do sector público (...)* aumentaria a transparência na prestação de contas e a responsabilização”. Estes fatores apontam para uma futura revisão do POCP<sup>1</sup> e para uma definição de um conjunto de quadros de informação de gestão, bem como ao nível dos quadros que deverão integrar a CGE. A Lei não definiu prazos nesta matéria, apesar da sua relevância.

---

<sup>1</sup> Designadamente porque o POCP privilegia o recurso à valorização ao custo histórico e o SNC prevê vários métodos alternativos de mensuração.



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

#### 3.4.1. Enquadramento

O exame da execução do Programa de Investimentos tem por base o OE, os dados constantes na CGE, bem como a informação recolhida no SIPIDDAC – Sistema de Informação para o PIDDAC<sup>1</sup>.

Esta análise assenta na repartição deste Programa por ministérios, programas orçamentais, tipologia de serviços, classificação económica das despesas e fontes de financiamento. Apresenta-se também no ponto 3.4.3 uma comparação da execução global do PIDDAC face ao ano anterior.

#### 3.4.2. Execução face à dotação

O PIDDAC inicialmente previsto no OE, de € 2.263 M, foi objeto de alterações orçamentais ao longo do ano que se refletiram num reforço de € 415 M (18,3% do valor inicial). As cativações corresponderam a € 64 M situando-se o orçamento final em € 2.614 M.

A execução do PIDDAC ascendeu a € 1.982 M, financiado em € 1.013 M (51,1%) por recursos comunitários e em € 969 M (48,9%) por financiamento nacional<sup>2</sup>.

**Quadro 25 – PIDDAC inicial, final e executado por fontes de financiamento em 2011**

(em milhões de euros)

a) PIDDAC Inicial	2.263
b) Alterações orçamentais	415
c) Cativos	64
d) PIDDAC Final (d=a+b-c)	2.614
e) PIDDAC Executado	1.982
Financiamento Nacional	969
Financiamento Comunitário	1.013
f) Taxa de Execução	
Face ao Inicial	87,6%
Face ao Final	75,8%

Fonte: DGO - SIPIDDAC.

A execução global do PIDDAC face ao orçamento final foi de 75,8% e englobou taxas de execução de 77,9% face à fonte de financiamento comunitária e de 73,9% relativamente à nacional<sup>3</sup>.

Com o objetivo de assegurar o cumprimento das metas orçamentais e de forma a conter a execução da despesa, o Ministro de Estado e das Finanças determinou, através do Despacho n.º 154/2011, que “(...) os serviços não podem, a partir do dia 28 de Abril, assumir novos compromissos no âmbito do Capítulo 50 –

<sup>1</sup> A informação financeira que serviu de base proveio da plataforma criada em 2010 pela DGO que foi incorporada no SIGO.

<sup>2</sup> Dos quais € 842 M do Cap.º 50.

<sup>3</sup> No orçamento final, de € 2.614 M, € 1.301 M provinham de fundos comunitários e € 1.312 M de financiamento nacional.

*Investimentos do Plano, - sem autorização do Ministro de Estado e das Finanças”, o que terá contribuído para aquele grau de execução de 75,8%<sup>1</sup>.*

O PIDDAC global por tipologia de serviços foi a que se segue.

**Quadro 26 – PIDDAC por tipologia de serviços em 2011**

(em milhões de euros)

SI				SFA			
Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução	Taxa de Execução	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução	Taxa de Execução
557	526	292	55,5	1.707	2.088	1.690	80,9

Fonte: DGO - SIPIDDAC.

Conforme se observa, 85,3% (€ 1.690 M) das verbas do PIDDAC foram executadas pelos SFA e 14,7% pelos SI (€ 292 M). No orçamento final esta repartição era de 79,9% e 20,1%, respetivamente, salientando-se pela positiva a taxa de execução registada no subsector dos SFA, de 80,9%.

Em 2011 o Orçamento do Estado contém 21 programas orçamentais, dos quais 18<sup>2</sup> constam no PIDDAC, conforme se apresenta seguidamente.

<sup>1</sup> Para execução do PIDDAC de 2010 idênticas medidas já tinham sido tomadas, embora com efeito apenas no último trimestre.

<sup>2</sup> Só três dos Programas Orçamentais não constam no PIDDAC: o P005 – Gestão da Dívida Pública; o P007 – Lei da Programação Militar e o P008 – Lei da Programação das Infraestruturas Militares.





*Luc*  
*Dr.*  
*Thalita*  
*A*

Quadro 27 – PIDDAC por Ministério/PO em 2011

(em milhões de euros)

Ministérios	Programas Orçamentais	Orçamento Inicial		Orçamento Final		Execução		Taxa de Execução
		Valor 1	Estrutura %	Valor 2	Estrutura %	Valor 3	Estrutura %	% (3)/(2)
1 - Encargos Gerais do Estado	P001 - Órgãos de Soberania	2	0,1	2	0,1	2	0,1	95,2
2 - Presidência do Conselho de Ministros	P002 - Governação	47	2,1	43	1,6	18	0,9	41,3
	P019 - Investigação e Ensino Superior	0	0	0	0,0	0	0	-
	P020 - Cultura	71	3,2	65	2,5	42	2,3	64,7
3 - Finanças	P021 - Cooperação para o Desenvolvimento	1	0	0	0,0	0	0	-
	P004 - Finanças e Administração Pública	41	1,8	37	1,4	14	0,8	37,3
4 - Negócios Estrangeiros	P003 - Representação Externa	11	0,5	14	0,6	6	0,3	42,3
	P021 - Cooperação para o Desenvolvimento	1	0	0	0,0	0	0	-
5 - Defesa Nacional	P006 - Defesa	17	0,8	4	0,2	2	0,1	52,3
6 - Administração Interna	P009 - Segurança Interna	18	0,8	71	2,7	63	3,4	88,4
	P010 - Lei de Prog. das Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança	89	3,9	74	2,8	23	1,3	31,2
7 - Justiça	P011 - Justiça	119	5,3	116	4,5	38	2,1	32,4
8 - Economia e Emprego	P012 - Economia, Inovação e Desenvolvimento	275	12,1	373	14,3	347	13,3	93,0
	P014 - Obras Públic. Transp. e Comunicações	121	5,3	114	4,4	68	3,6	59,4
	P016 - Trabalho e Solidariedade Social	36	1,6	59	2,3	38	0,8	63,9
9 - Agricultura, Mar, Ambiente e do Ordenamento do Território	P013 - Agricultura, Desenv. Rural e Pescas	503	22,2	718	27,5	690	37,5	96,1
	P015 - Ambiente e Ordenamento do Território	233	10,3	220	8,4	101	5,4	45,8
	P021 - Cooperação para o Desenvolvimento	0	0	0	0,0	0	0	-
10 - Saúde	P017 - Saúde	54	2,4	64	2,4	31	1	48,8
11 - Educação e Ciência	P018 - Educação	114	5	103	4,0	63	3,5	61,2
	P019 - Investigação e Ensino Superior	503	22,2	526	20,1	433	23,5	82,2
12 - Solidariedade e da Segurança Social	P016 - Trabalho e Solidariedade Social	9	0,4	8	0,3	3	0,2	40,6
<b>Total Geral</b>		<b>2.263</b>	<b>100,0</b>	<b>2.614</b>	<b>100,0</b>	<b>1.982</b>	<b>100,0</b>	<b>75,8</b>

Fonte: DGO - SIPIDDAC.

Dos € 1.982 M executados, 79,3% (€ 1.571 M) foram realizados em apenas quatro programas orçamentais, a saber: P013 – *Agricultura e Desenvolvimento Rural e Pescas* – € 690 M; P019 – *Investigação e Ensino Superior* – € 433 M; P012 – *Economia, Inovação e Desenvolvimento* – € 347 M; e P015 – *Ambiente e Ordenamento do Território* – € 101 M.

A maioria dos programas orçamentais (PO) revelou taxas de execução baixas. Apenas 5 apresentaram níveis superiores à taxa média de execução global do PIDDAC, 75,8%, que se enunciam: o P013 – *Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas* – 96,1%; o P001 – *Órgãos de Soberania* – 95,2%; o P012 – *Economia, Inovação e Desenvolvimento* – 93,0%; o P009 – *Segurança Interna* – 88,4%; e o P019 – *Investigação e Ensino Superior* – 82,2%. Os restantes treze PO registaram níveis inferiores, salientando-se com a mais baixa taxa de execução (14,7%) o P021 – *Cooperação para o Desenvolvimento*.

O PIDDAC contemplou 1.485 projetos dos quais 685 (46,1%) da responsabilidade dos SI e 800 (53,9%) dos SFA. No entanto, grande parte destes projetos, 42,0% (624) não teve execução financeira.

No decurso de 2011 foram introduzidos 108 projetos (o que representou um acréscimo no orçamento final do PIDDAC de € 78 M) que não tiveram qualquer execução. Destes, 81 concentraram-se em apenas três Ministérios (47 projetos no Ministério da Educação e Ciência, 19 no Ministério da Agricultura, Mar e Ambiente e Ordenamento do Território e 15 na Presidência do Conselho de Ministros).

Por agrupamentos de classificação económica, a execução do PIDDAC foi a que se segue.

**Quadro 28 – PIDDAC por Agrupamentos de Classificação Económica em 2011**

(em milhões de euros)

	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução	%
01 - Despesas com Pessoal	29	27	20	1,0
02 - Aquisição de Bens e Serviços	232	258	133	6,7
03 - Juros e outros Encargos	4	3	3	0,2
04 - Transferências Correntes	446	560	548	27,7
05 - Subsídios	1	0	0	0,0
06 - Outras Despesas Correntes	0	0	0	0,0
07 - Despesas de Capital	592	623	247	12,5
08 - Transferências de Capital	707	802	718	36,2
<b>Despesa Total Efetiva</b>	<b>2.011</b>	<b>2.273</b>	<b>1.668</b>	<b>84,2</b>
09 - Ativos Financeiros	252	340	314	15,8
<b>Despesa Total PIDDAC</b>	<b>2.263</b>	<b>2.614</b>	<b>1.982</b>	<b>100,0</b>

Fonte: DGO – SIPIDDAC.

No PIDDAC final o investimento previsto foi de € 1.425 M (54,5%) para despesas de capital, € 848 M (32,5%) para despesas de natureza corrente e de € 340 M (13,0%) para ativos financeiros. Esta relação alterou-se ligeiramente na execução, tendo as despesas de capital envolvido € 964 M (48,7%), as correntes € 704 M (35,5%) e os ativos financeiros € 314 M (15,8%).

No total das despesas correntes evidencia-se o MAMAOT com € 350 M (49,7%) dos quais € 218 M são relativos a um projeto designado “*Gestão sustentável do espaço rural*”<sup>1</sup>, da responsabilidade do IFAP; e ainda o MEC com € 185 M (26,3%) dos quais € 163 M enquadrados em dois projetos cuja entidade executora é a FCT (“*Formação avançada e inserção de recursos humanos, criação de cátedras de investigação*” – € 88 M e “*Formação avançada e integração de doutores em empresas e instituições de investigação*” – € 75 M).

Verifica-se ainda que na Presidência do Conselho de Ministros (PCM) e no Ministério da Administração Interna (MAI) as despesas correntes foram superiores às de capital, representando na primeira situação 67,9% e na segunda 67%.

Para as despesas correntes da PCM (€ 41 M) contribuíram relevantemente algumas entidades com projetos inseridos no Programa Orçamental da Cultura designadamente: a Direção-Geral das Artes num projeto designado por “*Apoio às Artes*” (€ 17,1 M); a Secretaria-Geral nos projetos de apoio à “*Casa da Música*” (€ 7,7 M), à “*Fundação de Serralves*” (€ 2,9 M) e à “*Guimarães – Capital da Cultura 2012*” (€ 1,7 M); e o Instituto de Desporto de Portugal no “*Projeto olímpico – Londres 2012*” (€ 4,6 M).

No MAI as despesas correntes ascenderam a € 57,7 M das quais € 52,4 M se destinaram a um único projeto intitulado de “*Comunicações de Segurança e Emergência*” da Direção-Geral de Infraestruturas.

À semelhança do sucedido em anos anteriores, o PIDDAC continuou a apresentar uma percentagem significativa de despesas correntes quando, face à natureza de investimento subjacente ao programa, se deveria concentrar em despesas de capital, em particular nos ministérios assinalados.

<sup>1</sup> Trata-se de um projeto cujo financiamento comunitário é proveniente do FEADER.



Em ativos financeiros os pagamentos no PIDDAC totalizaram € 314 M, representando 15,8% da despesa global. Esta execução ficou a dever-se em exclusivo ao desenvolvimento de projetos de duas entidades, o IAPMEI (€ 312 M) e o IHRU (€ 2 M) e consistiu maioritariamente na concessão de empréstimos, em especial no âmbito do projeto “POFC - Produção do conhecimento e desenvolvimento tecnológico”, com € 221 M (IAPMEI) e do projeto “Ambiente e Ordenamento do Território”, com € 1,7 M (IHRU), que têm como objetivos o aumento do esforço de I&DT empresarial e a recuperação e beneficiação de fogos muito degradados, utilizados no regime de arrendamento/habitação própria por estratos da população de recursos económicos muito débeis, respetivamente.

### 3.4.3. Execução face ao ano anterior

O quadro seguinte mostra a evolução do PIDDAC em 2011 face a 2010.

Quadro 29 – PIDDAC inicial, final e executado em 2010 e 2011

(em milhões de euros)

	2010	2011	Variação	
			Valor	%
PIDDAC Inicial (a)	2.833	2.263	-570	-20,1
Alterações (reforço) (b)	669	415	-254	-38,0
Cativos (c)	190	64	-126	-66,4
PIDDAC Final (d)=(a)+(b)-(c)	3.312	2.614	-698	-21,1
PIDDAC Executado	2.197	1.982	-215	-9,8
Taxa de Execução	66,3%	75,8%	-	9,5 pp

Fonte: DGO – SIPIDDAC de 2010 e de 2011.

Em 2011 o PIDDAC inicial de € 2.263 M, apresentou um decréscimo de 20,1% (€ -570 M) em relação ao previsto em 2010. O PIDDAC executado foi de € 1.982 M, o que significou uma diminuição de € 215 M face ao ano anterior, tendo-se alcançado uma taxa de execução global de 75,8%, mais 9,5 pontos percentuais face à registada em 2010 (66,3%).

Contrariamente ao sucedido no ano anterior<sup>1</sup>, em 2011 a execução do PIDDAC foi, em maioria, financiada por fundos comunitários, 51,1% (€ 1.013 M) e 48,9% por recursos nacionais (€ 969 M).

As taxas de execução do financiamento nacional e comunitário, face ao orçamento final, registaram-se em 73,9% e 77,9%, respetivamente evidenciando um incremento de 4,3 p.p. no grau de execução das verbas nacionais e de 15,2 p.p. na realização das verbas comunitárias<sup>2</sup>.

As despesas correntes no PIDDAC em 2011 foram de € 704 M, registando uma diminuição de 7,2%<sup>3</sup> face ao ano anterior. No entanto, verificou-se que o peso percentual desta tipologia de despesas no total do PIDDAC foi de 35,5% o que significa um aumento de 1,0 p.p.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Em 2010 a execução de € 2.197 M englobou € 1.204 M de financiamento nacional e € 993 M de recursos comunitários.

<sup>2</sup> Em 2010 a taxa de execução do financiamento comunitário foi de 62,8% enquanto que a do financiamento nacional foi de 78,1%.

<sup>3</sup> Em 2010 de € 2.197 M executados 48,9% (€ 1.073 M) foram em despesas de capital, 34,5% (€ 759 M) em despesas correntes e 16,6% (€ 365 M) em ativos financeiros.

<sup>4</sup> Em 2010 representou 34,5%.

### 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 *ativos financeiros, exceto títulos e empréstimos de curto prazo*, apura os seguintes valores:

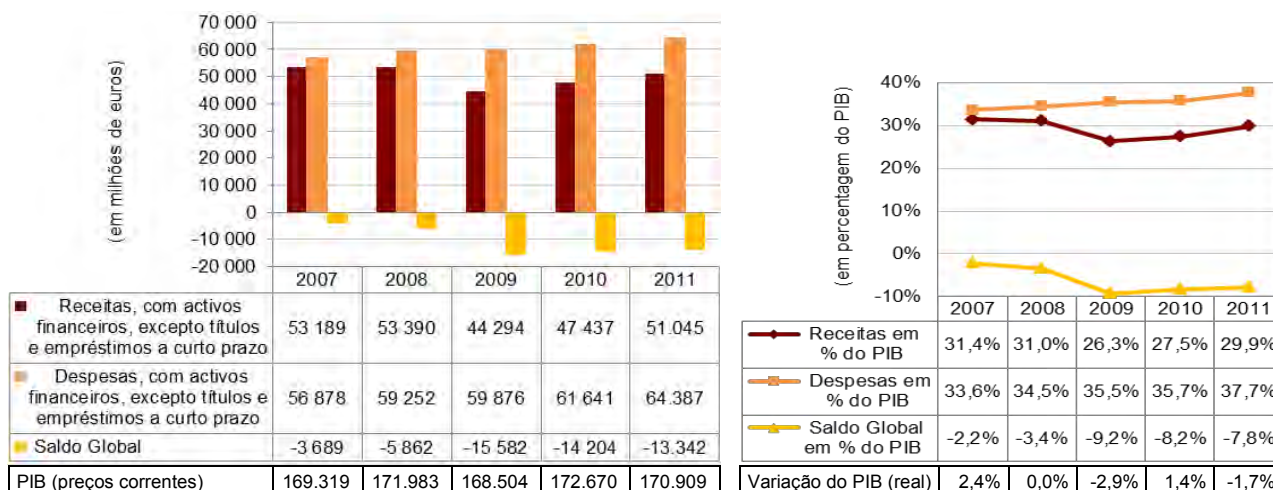
– Receita.....	€ 51.045 M
– Despesa.....	€ 64.387 M
– Saldo negativo (défice).....	€ -13.342 M

O apuramento desagregado e os critérios de consolidação encontram-se descritos no ponto 15.2 deste Parecer, para onde se remete.

#### 3.5.2. Evolução

Os gráficos e correspondentes quadros de apoio seguintes mostram a evolução da receita, da despesa e do saldo (apurado na ótica da contabilidade pública), da conta consolidada da administração central, no período 2007-2011:

Gráfico 9 – Evolução da receita, despesa e saldo da administração central (2007-2011)



Fonte: Conta Geral do Estado 2007 a 2011; INE: PIB a preços correntes e variação real do PIB - Contas Nacionais (28/09/2012).

Entre 2007 e 2011 as receitas da administração central decresceram a uma taxa média anual de 1,0% (passaram de € 53.189 M para € 51.045 M), enquanto a despesa manteve uma trajetória ascendente, com uma taxa de crescimento média anual de 3,1% (passando de € 56.878 M para € 64.387 M). O desequilíbrio entre receitas e despesas traduziu-se num agravamento médio anual de 37,9% no saldo global, que passou de € -3.689 M em 2007 para € -13.342 M em 2011, tendo atingido o valor mais baixo em 2009 (€ -15.582 M), ano em que se verificou uma diminuição (real) do PIB em 2,9% e em que a receita caiu € 9.096 M (-17,0%), sobretudo por efeito da diminuição da atividade económica.

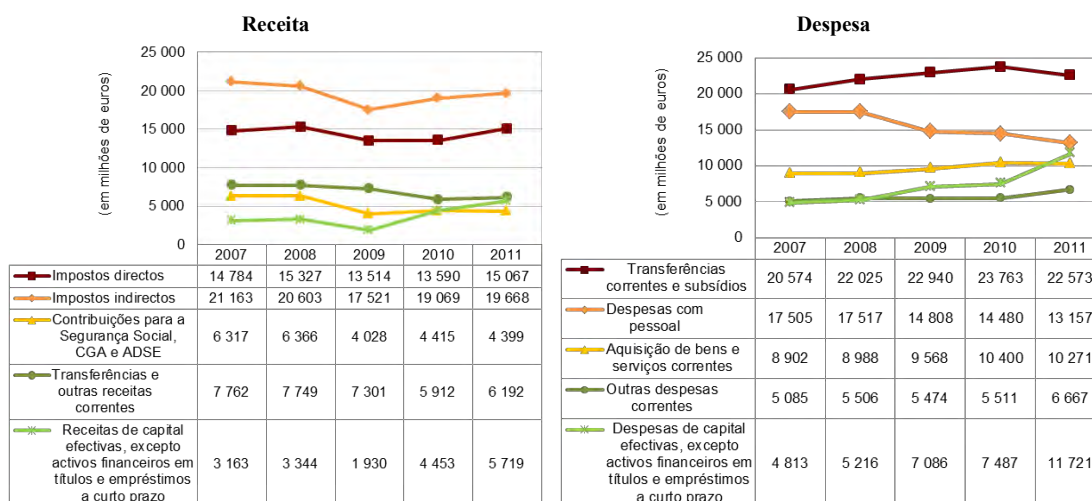


Em percentagem do PIB é também visível a queda das receitas em 2009 (de 31,0% para 26,3%), à qual se seguiu uma recuperação em 2010 (para 27,5%) e em 2011 (para 29,9%). Em 2011, apesar da diminuição real do PIB em 1,7%, a receita cresceu 7,6% (€ 3.608 M) devido, sobretudo, ao aumento das receitas extraordinárias (tal como já se tinha verificado em 2010).

O saldo da administração central, em contabilidade pública, negativo em todos os anos, depois do elevado agravamento em 2009 (-9,2% do PIB), foi de -8,2%, em 2010 e de -7,8% do PIB, em 2011<sup>1</sup>.

A evolução dos principais agregados consolidados da receita e da despesa da administração central foi a que consta dos gráficos a seguir.

Gráfico 10 – Evolução dos principais agregados da receita e da despesa da administração central (2007-2011)



Fonte: Conta Geral do Estado 2007 a 2011.

A diminuição da atividade económica em 2009, refletida na redução do PIB real em 2,9%, foi o principal fator para a receita desse ano ter sido a menor do período 2007-2011, bem como para a diminuição de € 4.896 M (-13,6%) verificada na respetiva receita fiscal.

Em 2011, apesar da redução da atividade económica traduzida no decréscimo do PIB real em 1,7%, a receita fiscal aumentou € 2.076 M (6,4%). Para este acréscimo concorreu a aplicação de um conjunto de medidas de agravamento da carga fiscal, em especial: nos *impostos directos*, a introdução de uma sobretaxa extraordinária de 3,5% em sede de IRS; nos *impostos indirectos*, em sede de IVA, o aumento de um ponto percentual de todas as taxas desde 1 de julho de 2010, o aumento da taxa normal (de 21% para 23%) desde 1 de janeiro de 2011 e a eliminação da taxa reduzida sobre a eletricidade e o gás natural desde 1 de outubro de 2011.

<sup>1</sup> Cfr. nota de pé-de-página do último § do ponto 15.1 sobre o saldo, não comparável, das administrações públicas em contabilidade nacional (SEC 95).

Em 2009 também se verificou uma forte redução nas *contribuições para a SS, CGA, ADSE* devido à alteração da classificação económica da contribuição do Estado para a CGA<sup>1</sup>.

Nesse ano verificou-se ainda uma redução substancial das *receitas de capital* por falta de receitas extraordinárias similares às obtidas em 2008 com concessões hídricas (€ 1.382 M). Foi também graças a receitas extraordinárias que as *receitas de capital* aumentaram fortemente após 2009, em especial: as transferências de fundos de pensões para a CGA (€ 1.882 M em 2010 e € 621 M em 2011), a transferência de fundos de pensões do sector bancário para o Estado (€ 3.263 M em 2011) e as receitas provenientes de reprivatizações (€ 731 M em 2010 e € 600 M em 2011).

Na execução da despesa destaca-se o peso das *transferências correntes e subsídios* e da *aquisição de bens e serviços correntes*, as quais, até 2010, registaram um crescimento contínuo, invertido em 2011, ano em que diminuíram, respetivamente, i) € 1.190 M (-5,0%), essencialmente pela redução em € 933 M nas *transferências correntes para a segurança social* e ii) € 129 M (-1,2%), designadamente pela diminuição das aquisições da ACSS (em € 218 M) e das administrações regionais de saúde (em € 178 M).

Nos cinco anos em análise as *despesas com pessoal* apresentaram a quebra mais significativa em 2009, com um decréscimo de € 2.709 M (-15%) – influenciada pela referida alteração de critério contabilístico de classificação da contribuição do Estado para a CGA<sup>2</sup>. A partir de 2010 as *despesas com pessoal* foram também reduzidas (em € 423 M, nesse ano) por os *encargos com a saúde*, pagos ao SNS pela ADSE e pelos serviços sociais da PSP e GNR, terem passado a ser incluídos nas *transferências* da ACSS para o SNS. Em 2011, para a diminuição das *despesas com pessoal* em € 1.324 M (-9,1%) contribuiu, principalmente, a redução, entre 3,5% e 10%, nas remunerações totais ilíquidas mensais de valor superior a € 1.500 M.

Em 2011, as *despesas de capital* aumentaram € 4.234 M (56,6%), com destaque para os *empréstimos a médio e longo prazos* concedidos a empresas públicas com vista a suprir restrições no acesso a outras fontes de financiamento (€ 5.128 M).

No tocante às principais alterações de contabilização<sup>3</sup> que afetaram a comparabilidade da receita e da despesa no período, foram identificadas reduções na receita de € 525 M em 2008, de € 4.438 M em 2009, de € 4.716 M em 2010 e de € 5.151 M em 2011. Quanto à despesa, foram identificadas reduções de € 475 M em 2008, de € 4.406 M em 2009, de € 4.684 M em 2010 e de € 5.121 M em 2011.

A evolução da despesa e das suas componentes encontra-se afetada, também, pelas alterações no universo dos serviços, 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. Estas entidades deixaram de ter as 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* (€ 4.278 M despendidos pela ACSS, em 2011).

---

<sup>1</sup> Registada, até 2009, em receita de contribuições para a CGA e em despesa com pessoal dos serviços integrados, passou a ser registada em receita (da CGA) e em despesa (dos serviços integrados) por transferências correntes e a ser, por isso, objeto de consolidação, diminuindo desse modo o total da receita e da despesa da administração central: € 3.474 M em 2009, € 3.750 M em 2010 e € 4.202 M em 2011.

<sup>2</sup> *Vd.* nota anterior.

<sup>3</sup> Não contabilização da contribuição de serviço rodoviário e da participação variável dos municípios no IRS e da alteração na classificação da contribuição do Estado para a CGA.



**Tribunal de Contas**

---

|||  
**4. A Dívida Pública**

|||







## 4. A DÍVIDA PÚBLICA

### 4.1. Dívida Financeira

#### 4.1.1. Dívida direta dos serviços integrados e dos SFA

##### a) Enquadramento e objetivos gerais da Lei-Quadro da Dívida Pública

Em 2011, o regime jurídico da dívida pública encontra-se, essencialmente, consubstanciado na respetiva Lei-quadro<sup>1</sup>, 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)<sup>2</sup>, relevando também neste domínio as referências feitas na Constituição da República<sup>3</sup> e as disposições constantes da Lei de Enquadramento Orçamental<sup>4</sup>. Constituem ainda elementos essenciais as regras especificamente destinadas à execução orçamental de cada ano previstas nas correspondentes leis do orçamento, designadamente os limites aí fixados para os diferentes tipos de dívida pública.

Dos objetivos gerais para a gestão da dívida pública estabelecidos na lei-quadro, assumem especial importância, a minimização dos custos numa perspetiva 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.

O IGCP está autorizado<sup>5</sup> a realizar as operações financeiras julgadas 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 resultantes da emissão de dívida pública, com vista a uma eficiente gestão da dívida pública direta e a melhoria das condições finais dos financiamentos.

##### b) Gestão da dívida e quadro operacional

Para a prossecução dos objetivos referidos relevam, em especial, as decisões do 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 ocorrem no quadro dos limites e regras determinados pela Assembleia da República e pelo Governo.

O Regime geral de emissão e gestão da dívida pública<sup>6</sup> estabelece que a gestão da dívida pública direta deve orientar-se por princípios de rigor e eficiência, assegurando a disponibilização do financiamento

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Atualmente designado por Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, por força do Decreto-Lei n.º 200/2012, de 27 de agosto.

<sup>3</sup> Artigos 105.º, 106.º, 161.º e 293.º.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Lei n.º 7/98, artigo 13.º, n.º 2.

<sup>6</sup> N.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro.

requerido por cada exercício orçamental. Assim, tal como em anos anteriores, o Governo<sup>1</sup> aprovou no final de 2010 o programa de financiamento para 2011. De acordo com este documento, as necessidades de financiamento ascendiam a € 20.242 M, dos quais € 10.746 M correspondiam a necessidades líquidas de financiamento do subsector Estado<sup>2</sup> e € 9.496 M à amortização de dívida de médio e longo prazos. Em paralelo, o limite para o acréscimo de endividamento foi fixado pela Assembleia da República em € 11.573 M, valor que excede em € 831 M aquelas necessidades.

As dificuldades de recurso aos mercados de dívida pública, que crescentemente se fizeram sentir desde o início de 2011, levaram à celebração do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal com a União Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional e, conseqüentemente, à substituição de parte substancial do previsto financiamento de médio e longo prazo através do recurso ao mercado de dívida, por empréstimos concedidos pelo MEEF, pelo FEEF e pelo FMI. Por outro lado, o limite para o acréscimo de endividamento líquido foi, no decurso do ano, aumentado para € 22.479 M. No entanto, o programa de financiamento não foi cumprido nem formalmente revisto.

Em sede de contraditório o IGCP refere que o programa de financiamento foi cumprido em relação ao valor total de financiamento.

### c) Movimento do ano

O Mapa XXIX - Movimento da dívida pública, regista que o *stock* da dívida pública direta, em 31 de dezembro de 2011, era de € 174.895,3 M, superior em € 23.119,9 M (15,2%) ao existente em 31 de dezembro de 2010.

**Quadro 30 – Evolução do *stock* da DPD em 2011**

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2010		31/12/2011	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)
Médio e longo prazos	125 956,3	83,0	156 720,3	89,6
Curto prazo	25 724,3	16,9	18 080,9	10,3
Outra	94,8	0,1	94,1	0,1
<b>Total</b>	<b>151 775,3</b>	<b>100,0</b>	<b>174 895,3</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CGE, Mapa XXIX.

Este Mapa XXIX apenas abrange a dívida gerida pelo IGCP, sendo nele apresentados, por instrumento de dívida, o valor nominal no início e no final do ano e os movimentos ocorridos no ano resultantes de emissões, amortizações e outras variações, tais como capitalização de juros e variação cambial. Assim, a informação da CGE quanto ao *stock* da dívida pública direta é incompleta, por omitir a dívida dos SFA e as operações de derivados financeiros.

Na sua resposta o IGCP salienta que, embora concorde com a inclusão da dívida pública direta dos SFA no mapa XXIX, não possui competências e enquadramento legal para compilar e divulgar essa

<sup>1</sup> Despacho n.º 1515/10-SETF de 23 de dezembro de 2010.

<sup>2</sup> A dívida emitida por cada SFA destina-se a satisfazer necessidades específicas relacionadas com a sua atividade própria.



informação. Esta observação, como outras que se reportam à estrutura e conteúdo da CGE são dirigidas à entidade responsável pela elaboração da Conta e não ao IGCP, mas a DGO não se pronunciou sobre este ponto.

Em sede de contraditório o IGCP refere que “a informação relativa à posição dos derivados financeiros não é relevada em termos de Conta Geral do Estado mas integra anualmente a conta de gerência dos Encargos da Dívida Pública que é remetida ao Tribunal de Contas” e, tendo presente esta observação, o IGCP apresentou o seguinte mapa com o stock de derivados financeiros existentes no final do ano, com outro tipo de estrutura:

**Quadro 31 – Discriminação do stock de derivados financeiros em 31/12/2011**

		Valor Nominal			
		A pagar		A receber	
		Variável	Fixo	Variável	Fixo
IRS	EUR	-13 981 129 188	-19 100 000 000	19 100 000 000	13 981 129 188
SWAPTION	EUR		-500 000 000	500 000 000	
CIRS	EUR	-4 578 804 695	-210 995 542		
	GBP			822 821 000	142 000 000
	JPY			50 000 000 000	
	NOK				860 000 000
	USD			3 138 806 000	1 250 000 000
FXSWAP	EUR		-95 015 744		
	USD				125 000 000

Fonte: IGCP.

Deste quadro resulta que o saldo líquido de derivados financeiros, após câmbios, era positivo de € 368,7 M em 31/12/2011.

#### d) Expressão orçamental

O quadro seguinte mostra a execução orçamental das receitas e das despesas associadas à gestão da dívida pública direta, calculando a respetiva taxa de execução relativamente ao orçamento inicial.

**Quadro 32 – Receita e despesa por capítulo de classificação económica**

(em milhões de euros)

Receita				Despesa			
Designação	Orçamento inicial	CGE 2011	Grau de execução (%)	Designação	Orçamento inicial	CGE 2011	Grau de execução (%)
12. Passivos financeiros				10. Passivos Financeiros	116 808,8	101 666,5	87,0
SI	137 371,6	114 862,5	83,6	SI	115 000,0	101 585,2	88,3
SFA	415,0	90,3	21,8	SFA	1 808,8	81,3	4,5
				03. Juros e outros encargos	6 316,1	6 050,0	95,8
				SI	6 300,6	6 037,8	95,8
				SFA	15,5	12,2	78,9
Total da receita	137 786,6	114 952,7	83,4	Total da despesa	123 124,9	107 716,6	87,5

Fonte: LOE, CGE.

A receita resultante da emissão de dívida pública direta, que previsionalmente era orçamentada em € 137.786,6 M, foi de € 114.952,7 M (83,4%). Por sua vez, a despesa prevista com o pagamento de amortizações (passivos financeiros) e com juros e outros encargos era de € 116.808,8 M e € 6.316,1 M, respetivamente, ascendendo a execução orçamental a € 101.666,5 M (87%) e € 6.050,0 M (95,8%).

Note-se que as despesas com amortizações e com juros e outros encargos da dívida pública direta representam 53,2% e 3,2% do total da despesa executada pela administração central. Assim, a previsão inicial dos fluxos financeiros associados à emissão e gestão da dívida pública direta sobreavaliou, significativamente, as receitas e despesas em causa.

### e) Âmbito da análise

As operações que originaram movimentos no valor do *stock* da dívida pública direta, bem como fluxos de receita e despesa orçamental associados, estão relacionadas, designadamente, com a emissão e amortização de títulos de dívida pública, a contratação de empréstimos e sua amortização, a capitalização de juros, a variação do câmbio das moedas de denominação, a arrecadação do produto de empréstimos e pagamento de amortizações, os juros e outros encargos. Parte destes movimentos e fluxos foram objeto de análise e são agora aqui apresentados por tipo de instrumento, com maior detalhe para os que têm maior significado financeiro no total da dívida pública direta. Foram detetados erros em mapas que constam da CGE, os quais são descritos nos pontos seguintes.

Procede-se também à verificação do cumprimento de alguns dos limites fixados pela Assembleia da República na Lei do Orçamento do Estado de 2011.

#### 4.1.1.1. Dívida de médio e longo prazos

##### 4.1.1.1.1. Composição e evolução. Posição em 31 de dezembro de 2011

Em resultado do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal, os empréstimos corresponderam ao instrumento de financiamento de médio e longo prazos mais utilizado em 2011. Em 2010 recorreu-se mais a obrigações do Tesouro. Deste modo, no final de 2011 a dívida representada por obrigações do Tesouro ascendia a dois terços do total quando um ano antes passava os quatro quintos e a representada por empréstimos que, em 2010, tinha um peso residual de menos de um por cento, passou a assumir um peso de mais de um quinto do total da dívida de médio e longo prazos, conforme se evidencia no quadro seguinte.

**Quadro 33 – Evolução da DPD de MLP em 2011**

(em milhões de euros)

Instrumento/Subsector	31/12/2010		31/12/2011		Variação	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)	Total	%
Obrigações do Tesouro (SI)	105 946,4	83,9	103 940,3	66,2	-2 006,1	-1,9
Certificados (Af/Tes e CEDIM (SI)	16 156,1	12,8	12 833,1	8,2	-3 323,0	-20,6
Bonds & notes (SI)	3 337,0	2,6	4 554,5	2,9	1 217,5	36,5
Empréstimos (SI)	544,0	0,4	35 415,6	22,6	34 871,6	6 410,2
Empréstimos (SFA)	224,0	0,2	234,0	0,1	10,0	4,5
<b>Total</b>	<b>126 207,5</b>	<b>100,00</b>	<b>156 977,5</b>	<b>1,00</b>	<b>30 770,0</b>	<b>24,4</b>



#### 4.1.1.1.2. Operações de financiamento e fluxos financeiros

##### 4.1.1.1.2.1. Obrigações do Tesouro

De acordo com o programa de financiamento para 2011, as necessidades brutas de financiamento do Estado, estimadas em € 20.200 M, seriam maioritariamente satisfeitas por emissões de obrigações do Tesouro de taxa fixa num montante entre € 18.000 M e € 20.000 M. Prevvia-se o lançamento de uma ou duas novas séries e a reabertura de outras. A primeira nova série deveria ser emitida tão cedo quanto possível. O eventual segundo lançamento ocorreria no segundo trimestre. Como em 2011 ocorreria a amortização de duas séries de obrigações do Tesouro, no montante de € 9.500 M, esperava-se um aumento do *stock* da dívida representada por este instrumento entre € 8.500 M e € 10.500 M.

Todavia, aquele programa não foi executado, devido ao Programa de Assistência Económica e Financeira. Assim, o valor nominal do *stock* deste instrumento registou uma diminuição líquida de € 2.006 M (1,9%) que resulta da emissão de títulos no valor nominal de € 7.483,5 M e da amortização de títulos no valor de € 9.489,6 M. A emissão de obrigações do Tesouro englobou a criação de uma nova obrigação, designada por OT 6,40 FEV 2016, e a emissão de títulos de quatro outras já existentes.

A nova série de OT, emitida em 2011, tem uma taxa de juro de 6,4%, superior à das emissões de OT realizadas em 2010, e vencimento em 2016, observando-se uma alteração do perfil temporal de amortização: aumentou o montante das amortizações a efetuar nos três anos seguintes e diminuiu o montante a amortizar no quarto ano, sendo diminutas as variações nos prazos maiores. Em termos agregados, esta alteração pode ainda ser avaliada pela média ponderada do prazo residual de amortização que passou de 7,1 anos em 31/12/2010 para 6,4 anos em 31/12/2011.

No ano de 2011, a CGE regista como juros pagos de OT € 4.671,6 M (€ 4.228,8 M em 2010).

##### 4.1.1.1.2.2. Certificados de Aforro e do Tesouro

###### a) Certificados de Aforro

O *stock* da dívida em certificados de aforro (três séries) passou de € 15.470,7 M, em 31 de dezembro de 2010 para € 11.384,3 M, em 31 de dezembro de 2011, uma diminuição de € 4.086,4 M (-26,4%). Esta variação resulta de emissões da Série C no valor de € 76,4 M, de amortizações no valor de € 4.457,1 M e de capitalizações de juros no valor de € 294,2 M. Estes movimentos apresentam alterações significativas relativamente a 2010: as amortizações cresceram 132,1% enquanto as novas subscrições se reduziram em 62,5%.

A taxa de juro bruta deste instrumento oscilou, de janeiro a dezembro, entre os valores de 0,5% e 1,0% para as séries A e B (entre 0,4% e 0,6% em 2010) e entre 1,0% e 1,6% para a série C (entre 0,8% e 1,0% em 2010) e a taxa de remuneração<sup>1</sup> bruta implícita<sup>2</sup> foi de 2,7% (2,4% em 2010). Apesar desta ligeira melhoria das condições remuneratórias, a atratividade deste instrumento de captação de poupanças dos particulares, que já se vinha a reduzir em anos anteriores, sofreu nova quebra acentuada em 2011.

<sup>1</sup> Remuneração é a soma do juro com o prémio de permanência.

<sup>2</sup> Encargos com juros no ano sobre a média dos valores em dívida em 31 de dezembro de 2010 e de 2011.

## **b) Certificados do Tesouro**

O financiamento líquido obtido através de Certificados do Tesouro em 2011 ascendeu apenas a € 622,7M (€ 685,4 M em 2010, num só semestre). Verifica-se que as taxas de juro oferecidas aos subscritores em 2011 são superiores às de 2010, mas não foram suficientemente atrativas para que o objetivo<sup>1</sup> de colocação deste instrumento fosse atingido.

Os juros pagos ascenderam a € 6,9 M, valor que, por força de amortizações antecipadas, foi inferior ao esperável atento o montante de emissões de 2010 (cerca de € 9,6 M).

### **4.1.1.1.2.3. Empréstimos**

A contração de empréstimos tornou-se o principal instrumento de recurso à dívida. Esta alteração resultou dos empréstimos contraídos junto do FEEF, do MEEF e do FMI, previstos no PAEF, cujo montante contratual global ascendeu a € 78.000M<sup>2</sup>. E assim, o valor nominal da dívida resultante da contração de empréstimos pelo Estado passou de € 544,0 M em 31/12/2010 para € 35.415,7 M em 31/12/2011 e de menos de 1% para mais de um quinto da dívida.

#### **4.1.1.1.2.3.1. Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira**

O empréstimo contratado com o MEEF, em 17 de maio de 2011, é no montante de € 26.000 M e é utilizável até 18 de maio de 2014. Em 2011, o Estado fez dois pedidos de libertação de fundos que resultaram em cinco desembolsos no valor nominal global de € 14.100 M (54% do montante do empréstimo). Os reembolsos estão previstos para o período 2016-2021.

A taxa de juro deste empréstimo é fixada para cada desembolso permanecendo igual durante toda a vida da operação. Para os desembolsos de 2011, as taxas de juro variam entre 2,375% e 3,5%. A estas taxas acrescia, de acordo com o texto inicial do contrato, um *spread* de 215 p.b., mas, o contrato foi alterado pela segunda vez em novembro de 2011, tendo sido abolido o *spread* com efeitos retroativos. Com a eliminação do *spread*, a taxa de juro deste empréstimo fica abaixo da taxa das obrigações do Tesouro emitidas em 2011 e até da taxa da maioria das obrigações do Tesouro existentes em 31/12/2011. No ano em análise não foram pagos quaisquer juros relativos a esta operação.

Cada desembolso tem associado os custos de financiamento suportados pelo MEEF. Estes custos ascenderam a € 22.988.400 e foram contabilizados na CGE como comissões de emissão. No seu conjunto estes custos representam cerca de 0,163% do valor nominal dos desembolsos o que compara com 0,125% do capital nominal no caso da OT 6,40 FEV 2016.

---

<sup>1</sup> O programa de financiamento previa um contributo líquido positivo dos Certificados de Aforro e do Tesouro de € 500 M no financiamento de 2011. Os Certificados do Tesouro aumentaram € 622,7 M em 2011 mas os Certificados de Aforro diminuíram € 4.086,4 M, pelo que o contributo destes certificados para o financiamento líquido foi negativo de € 3.463,7 M.

<sup>2</sup> Os empréstimos do FEEF e do MEEF são no valor de € 26.000 M cada um e o do FMI é de DSE 23.742 M, montante equivalente a cerca de € 26.000 M.



#### 4.1.1.1.2.3.2. Fundo Europeu de Estabilidade Financeira

O empréstimo contratado com o FEEF, em 27 de maio de 2011, tem como montante o correspondente a desembolsos líquidos<sup>1</sup> de € 26.000 M e é utilizável até maio de 2014. Em 2011, houve dois desembolsos no valor global de € 8.000 M, mas o valor do desembolso líquido foi de € 5.912.881.389,10, cerca de 23% do valor máximo utilizável.

No âmbito do contraditório o IGCP refere que “os desembolsos ascenderam a € 7.127,7 M (valor nominal dos empréstimos que o FEEF concedeu a Portugal)”. Contudo, o valor indicado pelo IGCP não é o valor nominal, mas o valor nominal deduzido de uma amortização parcial imediata (*Loan specific cash buffer*), como se explica neste ponto e no ponto 4.1.1.5 deste Parecer.

O financiamento obtido junto do FEEF tem características diferentes do concedido pelo MEEF. Assim, em cada utilização do empréstimo há uma amortização parcial imediata (*Loan specific cash buffer*) que se destina a constituir uma reserva de liquidez para o FEEF. Em 2011 essas amortizações ascenderam a € 872.330.820. A taxa de juro, fixa durante toda a vida do empréstimo, é composta por duas parcelas, uma equivalente ao custo de financiamento do Fundo (3,375% no caso do primeiro desembolso e 2,75% no segundo) e outra designada por margem (208 p.b.). A parte dos juros correspondente à margem é suportada no momento do desembolso, mediante o pagamento do valor atual dos fluxos financeiros previstos para toda a vida do empréstimo, e a parte relativa ao custo de financiamento é paga em prestações anuais.

Em 2011 foi tomada a decisão<sup>2</sup> de abolir a margem nos empréstimos da UE a Portugal. Porém, os seus efeitos só foram implementados em 2012 embora retroagindo os mesmos à data daquela decisão. No entanto, Portugal não vai receber a devolução da quantia já paga a título de margem pré-paga, mas terá direito a um correspondente abate ao montante do capital a reembolsar no termo do empréstimo. Com a eliminação da margem, a taxa de juro deste empréstimo fica claramente abaixo da taxa das obrigações do Tesouro emitidas em 2011 e também da taxa da maioria das obrigações do Tesouro existentes em 31/12/2011, sendo semelhante à do empréstimo do MEEF. Em 2011 houve lugar ao pagamento da primeira prestação de juros deste empréstimo no valor de € 30.251.810,38.

Os custos de emissão suportados pelo FEEF representam 1,590% do capital líquido mutuado (1,417% do capital) o que compara desfavoravelmente com cerca de 0,163% do valor nominal dos desembolsos do empréstimo do MEEF e com 0,125% do capital nominal da OT 6,40 FEV 2016.

#### 4.1.1.1.2.3.3. Fundo Monetário Internacional

No âmbito do PAEF, o Fundo Monetário Internacional aprovou em 20 de maio de 2011 um acordo trienal com Portugal, no âmbito do Programa de Financiamento Ampliado<sup>3</sup>, para apoio ao programa de ajustamento económico e crescimento. O acordo ascendia a DSE 23.742 M, cerca de € 26.000 M, e corresponde 2.306% da quota de Portugal no FMI (DSE 1.029,7 M). Em 2011, foram efetuados três

<sup>1</sup> O valor do desembolso líquido resulta de subtrair ao capital líquido do empréstimo a margem pré-paga e todos os custos de emissão incorridos pelo FEEF. O capital líquido do empréstimo resulta de subtrair ao capital do empréstimo uma parcela designada por “*loan specific cash buffer*” que é definida pelo FEEF e destinada a constituir uma reserva do fundo.

<sup>2</sup> Decisão tomada pelo Conselho de Chefes de Estado de 21 de julho de 2011.

<sup>3</sup> *Extended Fund Facility* na terminologia inglesa.



desembolsos: DSE 5.611.000.000 em 24 de maio, DSE 3.467.000.000 em 14 de setembro e DSE 2.425.000.000 em 21 de dezembro, num total de DSE 11.503 M<sup>1</sup> ou seja 48,5% do total do financiamento do FMI.

O empréstimo começa a ser reembolsado em 2015 (primeiro desembolso) e o reembolso de cada parcela estende-se por seis anos. A taxa de juro é variável, sendo fixada trimestralmente, e resulta da adição de uma margem à taxa de juro dos DSE praticada pelo FMI. Em 2011, venceram-se dois trimestres de juros e as taxas foram de 2,47% e 2,51%, valores inferiores aos praticados nos empréstimos do FEEF e do MEEF antes de ter sido abolida a sua margem. O valor dos juros pagos foi de DSE 73.099.876,99.

Em cada utilização é cobrada uma taxa de serviço (*service charge*) de 50 p.b. sobre o montante desembolsado. Os desembolsos de 2011 acarretaram um custo de DSE 57.515.000 relativo a esta taxa. Para além disto, foi cobrada uma taxa de compromisso (*commitment fee*) que é devolvida à medida da utilização efetiva do empréstimo. Assim, no início de cada período de 12 meses é cobrada uma taxa sobre os montantes que se espera vir a desembolsar nesse período calculada do seguinte modo: 15 p.b. sobre os montantes até 200% da quota, 30 p.b. sobre os montantes entre 200% e 1000% da quota e 60 p.b. sobre os montantes que excedem os 1000% da quota. Para o primeiro ano do empréstimo as utilizações previstas ascendiam a DSE 15.946 M e o valor da taxa ascendeu a DSE 61.695.900, dos quais foram devolvidos, ainda, no decurso do ano, DSE 35.037.900.

#### **4.1.1.1.2.3.4. Outros empréstimos**

Em 2011 não foram contraídos junto do BEI novos empréstimos, mas os existentes (no montante de € 512,5 M) originaram apenas o pagamento de juros no valor de € 14.428.585,07.

Ainda no subsector dos SI registou-se uma amortização de dívida do Estado à CGD no valor de € 4.852.098,94 e o pagamento de juros no valor de € 1.288.562,95. Ambos os pagamentos foram, erradamente<sup>2</sup>, classificados na rubrica 09.09.09 (ativos financeiros) quando o deveriam ter sido nas rubricas 10.06.02 (passivos financeiros) e 03.01.03 (juros e outros encargos).

#### **4.1.1.1.2.4. Bonds e Notes**

O *stock* de dívida pública representada por *bonds e notes* cresceu, em 2011, € 1.217,5 M (36,5%), valor que inclui variações cambiais positivas de € 74,2 M. Este instrumento contribuiu positivamente para o financiamento líquido do ano com € 1.142,6 M resultante de emissões no valor nominal de € 1.242,7 M, de menos-valias no valor de € 0,7 M e de amortizações antecipadas no valor de € 99,4 M.

A República Portuguesa, ao abrigo do programa de € 5.000.000.000 Euro Medium Term Notes, emitiu, no primeiro trimestre de 2011, títulos a 18 meses e 2, 7, 8 e 10 anos, todos denominados em euros. Os títulos amortizados antecipadamente foram os emitidos em 2011 e com vencimento previsto para 2013. Nos trimestres seguintes não foram realizadas quaisquer novas emissões de instrumentos deste tipo. Assim, em 2011, o perfil de maturidade destes títulos passou a estar concentrado em prazos mais curtos (em particular, 57% do *stock* vence no ano imediatamente subsequente e 22% vence no 4.º

---

<sup>1</sup> Por causa das variações cambiais, equivaleu a € 13.146.588.149,86 em termos de emissões, mas a € 13.648.779.168,14 em termos de saldo final do ano.

<sup>2</sup> Cfr. PCGE/2010, ponto 4.1.2.2.1, alínea b).





ano subsequente quando, em 2010, as amortizações concentravam-se no segundo ano subsequente com 50% e no 5.º com 30%). A média ponderada do prazo residual de amortização passou de 3,2 anos em 31/12/2010 para 1,5 anos em 31/12/2011. A CGE regista como juros pagos em 2011 € 117,5 M (€ 42,3 M em 2010).

#### **4.1.1.1.2.5. Certificados especiais de dívida de médio prazo**

Em fevereiro de 2011 foi introduzido um novo instrumento de aplicação de disponibilidades de tesouraria para todas as entidades abrangidas pelo princípio da unidade de tesouraria, desde o sector público administrativo às entidades que integram o sector empresarial do Estado, denominado Certificados especiais de médio e longo prazo (CEDIM)<sup>1</sup>.

O objetivo da criação deste instrumento foi “o reforço de consolidação do princípio da unidade de tesouraria do Estado”, considerando que no contexto atual é “...adequado que as entidades integrantes do universo abrangido pela regra da unidade de tesouraria possam aceder a aplicações por prazos mais dilatados através de instrumentos não negociáveis em mercado”. Embora se trate de um instrumento que apresenta semelhanças com os certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC), tem diferenças significativas, designadamente: no prazo de vencimento, superior a 18 meses; na data de vencimento, coincidente com a data de vencimento de uma série de OT; na taxa de juro, que é fixada por acordo entre o IGCP e a instituição tomadora, em função das datas de emissão e de reembolso dos títulos e tendo como referência os *yields* de mercado da série de OT cuja data de vencimento coincida com a data de vencimento dos CEDIM. E, no caso de amortização antecipada (que só pode ocorrer ao final de 18 meses), o valor do reembolso a pagar é calculado tendo como referência as taxas de mercado das OT e dos bilhetes do Tesouro, não podendo tal valor exceder o valor nominal do CEDIM a amortizar.

Com estas características, o novo instrumento permitiu, em 2011, obter um financiamento de € 140,7 M e não houve amortizações no ano. Os juros deste instrumento totalizaram € 2,1 M.

#### **4.1.1.2. Dívida de curto prazo**

Os bilhetes do Tesouro (que representam 68,8% da dívida de curto prazo), os CEDIC e o papel comercial foram os instrumentos de dívida de curto prazo mais utilizados em 2011.

##### **4.1.1.2.1. Composição e evolução. Posição em 31 de dezembro de 2011**

O quadro seguinte evidencia a dívida representada por instrumentos de curto prazo que teve, em 2011, um decréscimo de € 7.646,1 M, ou seja 29,7%.

<sup>1</sup> RCM n.º 14/2011, de 21 de fevereiro.

**Quadro 34 – Evolução da DPD de CP em 2011**

(em milhões de euros)

Instrumento / Subsector	31/12/2010		31/12/2011		Variação	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)	Total	%
Bilhetes do Tesouro (SI)	19 260,8	74,8	12 461,1	68,8	-6 799,7	-35,3
CEDIC (SI)	4 887,4	19,0	3 933,2	21,7	- 954,2	-19,5
Papel comercial (SI)	797,2	3,1	701,1	3,9	- 96,1	-12,1
Outros (SI)	778,8	3,0	985,4	5,4	206,6	26,5
Outros (SFA)	26,0	0,1	23,3	0,1	- 2,7	-10,4
<b>Total</b>	<b>25 750,2</b>	<b>100,0</b>	<b>18 104,1</b>	<b>100,0</b>	<b>-7 646,1</b>	<b>-29,7</b>

#### 4.1.1.2.2. Operações de financiamento e fluxos financeiros

##### 4.1.1.2.2.1. Bilhetes do Tesouro

A dívida pública direta em bilhetes do Tesouro passou de € 19.260,8 M, em 31 de dezembro de 2010, para € 12.461,1 M, em 31 de dezembro de 2011, registando uma diminuição de € 6.799,7 M, -35,3%. Esta variação resultou de emissões no valor de € 24.787,2 M (em 2010 € 23.194,0 M), do qual € 530,3 M (em 2010 € 686,1 M) foram contabilizados como produto da emissão de dívida no período complementar de 2010, e de amortizações no valor de € 31.586,8 M (em 2010 € 21.164,5 M).

Verificou-se uma alteração no padrão dos leilões de BT que, ao longo de 2011, se foram concentrando em prazos mais curtos, embora com taxas de juro mais elevadas. Assim, no primeiro trimestre, as emissões fizeram-se com prazos em torno dos 6 e 12 meses, com taxas médias entre os 3% e os 4%, e no segundo semestre, pese embora a garantia de financiamento que o PAEF representou, as emissões a 3 e 6 meses fizeram-se com taxas médias próximas de 5%. A redução dos prazos dos títulos emitidos em 2011 pode, também, ser ilustrada pelo perfil temporal das amortizações de bilhetes do Tesouro que em 31/12/2010 se estendia de janeiro a novembro do ano seguinte, com uma média ponderada do prazo residual de amortização de 151,8 dias, e em 31/12/2011 apenas de janeiro a maio, sendo agora aquela média de apenas 52,0 dias.

Este instrumento gerou encargos com juros no valor de € 583,4 M (em 2010 € 175,5 M). Este significativo aumento de juros deve-se por um lado ao pagamento ao FRDP de cerca de € 46,3 M de juros, relativos aos títulos emitidos para servir de garantia a operações de derivados financeiros, e, por outro, à evolução das taxas de juro pagas e do *stock* de dívida que originou o pagamento de juros.

A taxa de juro dos BT que se venceram no período 2010-2011 tem uma tendência de crescimento muito acentuada, em particular a partir do segundo semestre de 2011. Em termos anuais, a taxa de juro média, ponderada pelos montantes emitidos e pelos prazos, passa de 1,05% em 2010 para 2,77% em 2011.

##### 4.1.1.2.2.2. Euro Commercial Paper

A dívida associada ao papel comercial denominado em euros passou de € 393,6 M em 31 de dezembro de 2010 para € 605,2 M em 31 de dezembro de 2011, mais 53,8%, que resultou de emissões no valor de € 3.283,7 M (em 2010 haviam sido de € 7.406,8 M) e de amortizações no valor de € 3.072,1 M (em



2010 € 7.772,7 M). Os juros contabilizados na CGE relativamente a este instrumento ascenderam a € 18,4 M<sup>1</sup>.

A emissão de dívida com recurso a este instrumento, em particular quando denominado em euros e dólares, prolongou-se ao longo de todo o ano de 2011, muito embora se tenha registado uma deterioração das condições financeiras obtidas nas emissões, refletindo-se na subida das taxas de juro. As taxas de juro no final de 2011 situavam-se, tal como as dos bilhetes do Tesouro, próximo dos 5%, um valor semelhante, senão superior ao dos empréstimos de longo prazo que o PAEF disponibilizava na mesma altura. Por outro lado, o papel comercial denominado em dólares que foi amortizado em 2011 teve um custo médio ponderado implícito de 2,6961%<sup>2</sup> enquanto para o emitido nesse ano essa taxa é de 3,2909%. Para o denominado em libras, as respetivas taxas foram de 2,3419% e 2,1939%, respetivamente, enquanto o denominado em ienes<sup>3</sup> teve um custo médio implícito de 1,3213%.

À semelhança de 2010, pela análise dos documentos de despesa realizada no IGCP, verificou-se o pagamento de € 2 m em 2011 relativo a despesas com a comissão anual de gestão do ECP programme, classificada pelo IGCP como comissão por pagamentos de encargos em moeda nacional.

#### **4.1.1.2.2.3. Certificados especiais de dívida de curto prazo**

A dívida pública direta representada por CEDIC passou de € 4.887,4 M, em 31 de dezembro de 2010, para € 3.933,2 M, em 31 de dezembro de 2011, registando uma diminuição de € 954,2 M, -19,5%. Esta variação resultou de emissões no valor de € 36.844,2 M (em 2010 € 37.768,7 M), das quais o valor de € 252,5 M (em 2010 € 760 M) foi contabilizado como produto da emissão de dívida no período complementar do ano anterior, e de amortizações no valor de € 37.798,4 M (em 2010 € 36.667,7 M).

Este instrumento gerou encargos com juros no valor de € 83,5 M (em 2010 € 36,5 M).

#### **4.1.1.2.2.4. Outro financiamento de curto prazo**

##### **Programa de Assistência Económica e Financeira, linhas de crédito e operações de reporte**

Em dezembro de 2011 o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira concedeu um empréstimo intercalar de curto prazo no montante de € 985,95 M, com vencimento em março de 2012. A receita obtida foi de € 985,4 M e foi paga uma comissão de € 5 M.

#### **Muito Curto Prazo**

O financiamento de muito curto prazo, por recurso a linhas de crédito do mercado monetário, passou de € 550 M em 31 de dezembro de 2010 para um valor nulo no final de 2011, em resultado de emissões no valor de € 1.380 M (€ 9.426 M em 2010) e de amortizações no valor de € 1.930 M (€ 8.876 M em 2010). As novas operações realizaram-se em abril e maio de 2011 com taxas entre

<sup>1</sup> Valor considerado incorreto conforme explicitado no ponto 4.1.1.5, “Outras incorreções e omissões na CGE”.

<sup>2</sup> Juros e variações cambiais se tiverem existido.

<sup>3</sup> Todos os títulos em causa foram emitidos e amortizados em 2011.

1,19% e 2,5% para prazos entre 1 e 11 dias. Os juros pagos no ano ascenderam a € 533.027,78 (€ 550.679,16 em 2010) e têm implícita uma taxa média ponderada pelos montantes e prazos de 1,75%.

Foi ainda obtido financiamento de muito curto prazo por recurso a operações de reporte de obrigações e bilhetes do Tesouro (REPO FIN na CGE) cujo saldo em dívida passou de € 228,8 M em 31 de dezembro de 2010 para zero no final de 2011 em resultado de emissões no valor de € 10.370 M e de amortizações no valor de € 10.598,8 M. As novas operações realizaram-se entre janeiro e novembro com taxas entre 0,4% e 4,97% e prazos entre zero e 159 dias. Os juros pagos no ano ascenderam a € 33,3 M e têm implícita uma taxa média ponderada pelos montantes e prazos de 1,31%. Foram também realizadas operações de reporte, no âmbito de janelas de último recurso abertas para *market makers* do mercado secundário de obrigações e bilhetes do Tesouro (REPOS EUR A/360 na CGE) que envolveram emissões e amortizações no valor de € 551,3 M e encargos orçamentais com juros pagos no valor de € 27.452,48.

#### **4.1.1.3. Derivados Financeiros**

Os fluxos líquidos das operações de derivados financeiros refletidos nas amortizações (calculados pelo IGCP e apresentados nos Mapas 26-C e 26-D da CGE) foram positivos, o que diminuiu a despesa em € 306,1 M. Com os refletidos na despesa com juros ocorreu o inverso, o que se traduziu num aumento da despesa em € 18,6 M.

A LEO<sup>1</sup> determina a apresentação individualizada de “*todos os fluxos financeiros*” associados às operações de derivados financeiros na CGE, o que ainda não aconteceu em relação ao ano de 2011.

Em contraditório, o IGCP informou que os derivados financeiros são evidenciados, na CGE, através dos mapas relativos aos fluxos associados à dívida pública, quer no que respeita aos juros (mapa 26-C) quer no que concerne às amortizações (mapa 26-D). Contudo, os fluxos de derivados financeiros refletidos nos referidos mapas são líquidos e não estão desagregados por operação, o que se considera insuficiente face ao disposto na LOE.

#### **4.1.1.4. Comparação dos valores apurados com os da CGE**

##### **a) Movimento da dívida**

Considerando a informação constante no Mapa XXIX da CGE e a relativa à dívida pública direta gerida pela DGTF e por seis SFA<sup>2</sup> obteve-se a evolução, em 2011, do *stock* da dívida pública direta da administração central evidenciada no quadro seguinte e que também a compara com a apresentada naquele mapa.

---

<sup>1</sup> N.º 7 do artigo 6.º da LEO (Lei n.º 91/2001, de 20 agosto, sucessivamente alterada e republicada pela Lei n.º 52/2011, de 13 outubro).

<sup>2</sup> 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).



*Luc*  
*Dr.*  
*Thomaz*  
*A*

Quadro 35 – Evolução da DPD da Administração Central em 2011

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2010		31/12/2011		Variação	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)	Total	%
Médio e longo prazos	126 207,5	83,0	156 977,6	89,7	30 770,1	24,4
SI	125 983,5	82,9	156 743,6	89,5	30 760,1	24,4
SFA	224,0	0,1	234,0	0,1	10,0	4,5
Curto prazo	25 750,3	16,9	18 104,2	10,3	-7 646,1	-29,7
SI	25 724,3	16,9	18 080,9	10,3	-7 643,4	-29,7
SFA	26,0	0,0	23,3	0,0	- 2,7	-10,4
Outra	15,1	0,0	14,6	0,0	- 0,5	-3,3
SI	15,1	0,0	14,6	0,0	- 0,5	-3,3
SFA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
<b>Total (apurado)</b>	<b>151 972,9</b>	<b>100,0</b>	<b>175 096,4</b>	<b>100,0</b>	<b>23 123,5</b>	<b>15,2</b>
<b>CGE (total) Mapa XXIX</b>	<b>151 775,3</b>	<b>-</b>	<b>174 895,3</b>	<b>-</b>	<b>23 120,0</b>	<b>15,2</b>
<b>Diferença</b>	<b>- 197,6</b>	<b>-</b>	<b>- 201,1</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Tal como sucedera em 2010, o *stock* da dívida pública direta da Administração Central refletido na CGE, resultante de operações de financiamento em 2011, está subavaliado em € 201,1 M.

O “total (apurado)” que consta do quadro anterior foi encontrado pelo Tribunal no âmbito dos trabalhos preparatórios do Parecer e verifica-se nas situações evidenciadas no quadro seguinte.

Quadro 36 – Diferenças entre o total da dívida direta constante na CGE e o apurado pelo TC

(em milhões de euros)

Designação	Situação em 31/12/2011		Diferença
	Na CGE	Apurado pelo TC	
SI	174 895,3	174 839,1	-56,2
SFA	0	257,3	257,3
<b>Total</b>	<b>174 895,3</b>	<b>175 096,4</b>	<b>201,1</b>

## 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), no Mapa XXVIII e no referido Mapa XXIX, com diferentes montantes. No entanto, importa explicitar o conteúdo/significado da informação neles constantes:

- ◆ Mapa XXIX (€ 109.674,0 M) – o período considerado no título – ano de 2011, subdivide-se do seguinte modo: período complementar de 2010, ano de 2011 e período complementar de 2011. Assim, o ano civil de 2011 compreende o período complementar de 2010 e o ano de 2011 enquanto o ano orçamental de 2011 compreende o ano de 2011 e o respetivo período complementar (sem emissões, em 2011). Este mapa regista o valor nominal dos empréstimos emitidos (quando a emissão se faz acima ou abaixo do valor nominal a receita é maior ou menor, respetivamente) – em 2011, este saldo foi de € 1.301,9 M) e inclui empréstimos cuja emissão não gera receita (OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações) e ainda promissórias que não titulam dívida pública.

- ◆ Mapa 26-B (€ 122.441,6 M) – a receita entregue ao Tesouro reporta-se ao ano orçamental 2011 mas não corresponde exatamente à cobrada nesse período porque existe um desfasamento temporal na entrega de parte da receita resultante de emissão naquele ano de certificados de aforro e do Tesouro comercializados pelos CTT e através do Aforronet (esta situação afeta o apuramento da receita efetiva cobrada em cada ano).
- ◆ Mapa I – a receita inscrita é a que foi “puxada” (€ 114.862,5 M) ao orçamento para equilibrar a diferença entre despesas e receitas. Excepcionalmente em 2011 não foi necessário recorrer a emissões do período complementar, pelo que o valor inscrito naquele Mapa inclui o saldo que transitou das emissões de dívida pública realizadas no período complementar de 2010 e apenas parte da receita das emissões de 2011, no montante necessário para equilibrar o diferencial referido.
- ◆ No Mapa XXVIII o valor indicado como produto da emissão de empréstimos (€ 123.224,5 M) em 2011 corresponde à receita entregue ao Tesouro acrescido da receita das emissões de empréstimos do período complementar de 2010. Este mapa apresenta ainda a aplicação deste produto, afetando parte do produto dos empréstimos emitidos no período complementar de 2010 (€ 688,4 M) ao equilíbrio da CGE de 2010, transitando em contas do Tesouro o saldo de € 94,5 M<sup>1</sup> para utilização em 2011, valor totalmente utilizado em 2011. O valor que transitou em saldo de 2011 para 2012 é de € 7.673,7 M.

No subsector dos SFA a receita inscrita nos Mapas VI, 28 e 32 da CGE como proveniente da emissão de dívida, que ascendeu a cerca de € 90,3 M, desdobra-se em € 22,6 M de utilizações de empréstimos de longo prazo, concedidos pelo BEI ao IHRU, e € 67,6 M de dívida flutuante, contraída pela CGA.

Desta forma a questão de qual o valor da receita obtida com a emissão de dívida pública direta da administração central não encontra resposta direta nos mapas da CGE. Considerando o valor do Mapa 26-B com as suas notas explicativas (€ 122.383,7 M) e adicionando o valor da receita inscrita nos mapas da CGE relativos ao subsector dos SFA (€ 90,3 M), obtém-se o total da receita da Administração Central (€ 122.473,9 M).

Para além do mapa referido, 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 montantes distintos. No entanto os conceitos subjacentes aos números são diferentes, como se explica em seguida.

No que respeita às amortizações:

- ◆ No Mapa XXIX não estão registadas as despesas com amortizações, mas sim o valor nominal dos empréstimos amortizados (€ 101.910,3 M): quando a amortização se faz acima ou abaixo do valor nominal a despesa é maior ou menor, respetivamente. O mapa inclui ainda as anulações de dívida que se podem equiparar a amortizações para efeitos de despesa, bem como promissórias que não titulam dívida pública e cuja amortização não gera despesa.

---

<sup>1</sup> Este mapa apresenta como produto de 2011 “convertido em receita orçamental de 2010 ao abrigo do período complementar” o valor de € 688.399.928,95. Contudo o valor correto é: € 688.372.928,95. Consequentemente, o saldo transitado para aplicação em despesa orçamental de 2011 no mesmo mapa também está errado, o valor correto é € 94.485.997,09.



- ◆ No Mapa 12 está registada a despesa orçamental de 2011 com amortizações (€ 101.585,2 M).
- ◆ No Mapa 26-D apresenta-se o valor dos pagamentos a terceiros de amortizações da dívida na coluna pagamentos do ano corrente (€ 101.585,2 M). Parte desses pagamentos não foram feitos por despesa orçamental de 2011, porque o IGCP utilizou fluxos líquidos positivos de operações de derivados financeiros. Este mapa apresenta ainda na coluna pagamentos do saldo anterior, pagamentos que ocorreram no ano 2011, mas que não são despesa orçamental do ano, por terem sido efetuados com valores requisitados em anos anteriores. Assim o valor pago em 2011 com verbas de anos anteriores ascendeu a € 66.462,29, valor que respeita integralmente a um só empréstimo (3% (Conversão de 1902)) e que reverteu quase na totalidade (99,5%) a favor do FRDP por prescrição.

A relação entre os valores constantes dos três mapas é a seguinte:

(em euros)	
<b>Mapa XXIX</b>	<b>101 910 320 452,92</b>
Promissórias	-20 061 209,76
Prémios nas amortizações (a)	1 060 650,00
Fluxos líquidos de swaps e forwards	-306 085 644,58
<b>Mapa 26-D e Mapa 12</b>	<b>101 585 234 248,58</b>

(a) Esta informação não consta da CGE.

No subsector dos SFA a despesa com amortizações inscrita nos Mapas IX, 29 e 32 da CGE, ascendeu a € 81.339.778,97. Os valores inscritos na CGE são de leitura direta e são consistentes com outra informação facultada pelos serviços ao Tribunal, exceto no caso da MM e do IRHU.

Assim, a questão de qual o valor da despesa com a amortização de dívida pública direta da administração central, no ano orçamental de 2011, não encontra resposta direta nos mapas da CGE. Para o obter é necessário conjugar valores de vários mapas como se indica:

(em euros)	
<b>Total dos pagamentos do ano corrente no Mapa 26-D e Mapa 12 da CGE/2011</b>	<b>101 585 234 248,58</b>
Fluxos líquidos de swaps e forwards:	306 933 944,46
	-848 299,88
Despesa de amortização de dívida no ano orçamental de 2011 (SI)	101 891 319 893,16
Despesa de amortização de dívida no ano orçamental de 2011 (SFA)	81 339 778,97
<b>Total da Administração Central</b>	<b>101 972 659 672,13</b>

Nota: Os valores aqui apresentados são os dos mapas da CGE, porém apresentam algumas incorreções, ver mais adiante.

O valor apurado (€ 101.972,7 M) respeita a operações de financiamento. As operações de derivados financeiros não foram objeto de análise. Todavia, existem objeções à forma como é feita a imputação dos encargos com as operações de derivados em moeda estrangeira que podem afetar o montante imputado a amortizações por contrapartida do montante a imputar a juros. Para além disso, como o Tribunal referiu no Relatório de Auditoria n.º 37/2011, no *stock* da dívida em 31/12/2010 consta parcialmente uma operação de derivados financeiros<sup>1</sup> que, não tendo sido entretanto corrigida, em 2011, de acordo com o Mapa 26-D, gerou uma despesa com amortizações de € 954.605,56.

<sup>1</sup> Designada por *Loan A/306 ETMN USD*.



Assim, para além da necessidade de conjugar informação de vários mapas da CGE para obter o valor das amortizações, é ainda necessário ter em atenção que o Mapa 26-D da CGE 2011 apresenta, pelo menos, as incorreções, que se apresentam no ponto 4.1.1.5<sup>1</sup>.

No que respeita aos juros:

- ◆ No Mapa 12 está registada a despesa orçamental de 2011 com juros (€ 5.774,7 M).
- ◆ O Mapa 26-C apresenta o valor dos juros pagos a terceiros na coluna “pagamentos do ano corrente” (€ 6.151,3 M). Apresenta ainda uma parcela de juros vencidos em 2011 que não foi paga no ano, e está registada na coluna “Saldo dos encargos pagáveis em 31 de dezembro de 2011, 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 2011 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).

A relação entre os valores constantes dos dois mapas é a seguinte:

(em euros)	
Mapa 12	5 774 675 624,99
Dotações orçamentais do ano não utilizadas	-87 556,83
Juros corridos recebidos e pagos	116 960 626,89
Utilização de juros obtidos em aplicações (a):	258 989 916,31
Juros obtidos em aplicações de tesouraria	212 226 153,52
Juros de empréstimos concedidos à Grécia	46 766 527,83
Juros pagos a clientes	-2 765,04
Transferência da DGTf	808 138,09
Mapa 26-C	6 151 346 749,45

(a) O Mapa 26-C da CGE/2011 refere que os juros obtidos em aplicações de tesouraria foram abatidos aos juros da dívida de acordo com o previsto na alínea c) do n.º 3 do artigo 146.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro. Contudo, trata-se de um lapso, porque a disposição legal que permite estes abatimentos em 2011 é a Lei 55-A/2010, de 31 de dezembro, artigo 90.º, n.º 4, alínea c).

No subsector dos SFA a despesa com juros inscrita nos Mapas IX, 29 e 32 da CGE, que ascendeu a € 12,1 M, desdobra-se em € 1,1 M da CGA, € 5,1 M do IFAP, € 4,6 M do IHRU, € 0,6 M das OGFE e € 0,7 M da MM. Os valores inscritos na CGE são de leitura direta e são parcialmente consistentes com outra informação facultada pelos serviços ao Tribunal.

Assim, também a questão de qual o valor da despesa com juros de dívida pública direta da administração central, no ano orçamental de 2011, não encontra resposta direta nos mapas da CGE. A partir do Mapa 26-C, é possível apurá-lo como se indica:

<sup>1</sup> “Erros e outras Incorreções/omissões”, Quadro “Apuramento das despesas da gestão da dívida”.





(em euros)

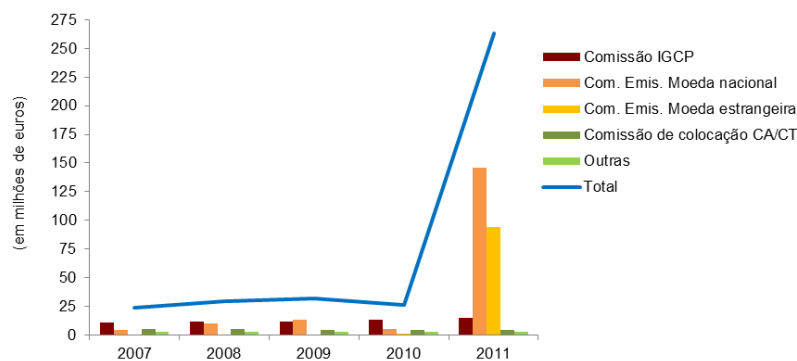
<b>Total dos pagamentos do ano corrente no Mapa 26-C</b>	<b>6 151 346 749,45</b>
Fluxos líquidos de <i>swaps</i> e <i>forwards</i> :	-18 016 471,67
	-590 360,95
Dívida consolidada a pagar após 2011	87 556,83
Juros corridos recebidos de OT em 2010	53 377 050,79
Despesa com juros de dívida no ano orçamental de 2011 (SI)	6 186 204 524,45
Despesa com juros de dívida no ano orçamental de 2011 (SFA)	12 072 067,77
<b>Total da Administração Central</b>	<b>6 198 276 592,22</b>

Para além da necessidade de conjugar informação de vários mapas da CGE para obter o valor da despesa com juros com a dívida pública da Administração Central é ainda necessário ter em atenção que o mapa 26-C da CGE 2011 apresenta algumas incorreções, como se resume no ponto 4.1.1.5.<sup>1</sup>

No que respeita aos valores inscritos em “outros encargos correntes da dívida pública”:

Estes encargos<sup>2</sup> respeitam a outras despesas correntes (que não juros) inerentes à contratação e gestão dos empréstimos. O valor registado na CGE 2011 com esta classificação (subsector dos serviços integrados) ascendeu a € 263,1 M, que compara com € 26,5 M no ano anterior e com valores igualmente menos elevados nos anos precedentes. Esta variação em 2011 é explicada pelas elevadas comissões de emissão dos empréstimos que integram o Programa de Assistência Económica e Financeira.

Gráfico 11 – Evolução e repartição dos outros encargos correntes da DPD



As comissões por emissão compreendem as relativas a empréstimos e a títulos (OT, EMTN e BT). Em 2010, ao contrário de 2011, os empréstimos contratados<sup>3</sup> não tiveram custos associados com comissões. Por outro lado, houve, em 2011, uma substituição de financiamento de longo prazo representado por OT por empréstimos integrados no PAEF<sup>4</sup>, verificando-se um aumento muito

<sup>1</sup> “Erros e outras Incorreções/omissões”, Quadro “Apuramento das despesas da gestão da dívida”.

<sup>2</sup> Na CGE, com a classificação económica 03.02.01, alínea B – “Outros encargos correntes da dívida pública – Despesas diversas – Despesa com o serviço da dívida”.

<sup>3</sup> Dois empréstimos do BEI.

<sup>4</sup> Em 2010, a emissão sindicada de OT teve um montante de € 3,0M e as restantes colocações foram realizadas por leilão não originando comissões de emissão. Foi também efetuada uma emissão de MTN no montante de € 0,9M que originou uma comissão de emissão de 0,125%.

significativo nas taxas das comissões pagas: 0,125% na emissão sindicada de OT no montante de € 3,5 M contra 1,317% nos empréstimos do FEEF, 0,163% nos do MEEF e 0,717% nos do FMI.

Como o Tribunal de Contas referiu em anteriores pareceres e relatórios<sup>1</sup>, a CGE apresenta estes encargos de forma agregada, inviabilizando a afetação das despesas aos instrumentos e impossibilitando a quantificação e comparação dos custos associados aos diversos instrumentos de dívida.

Por outro lado, nos montantes inscritos anualmente nesta rubrica está incluída a comissão de gestão do IGCP que tem anualmente um peso muito significativo no cômputo dos outros encargos da dívida e cujo valor tem vindo a aumentar ao longo dos anos. Em 2011, a comissão de gestão atribuída ao IGCP foi de € 14.900.000 (+12,5% do que no ano anterior) e representa 54,5% do total inscrito naquela alínea, excluindo os encargos relativos ao PAEF.

A comissão de gestão anual está prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º dos Estatutos do IGCP<sup>2</sup>, com um valor a fixar em cada ano por despacho do Ministro das Finanças<sup>3</sup>, entre 0,1% e 0,15% do *stock* da dívida pública direta do Estado em 31 de dezembro do ano anterior, estabelecendo o n.º 2 do mesmo artigo que esta integrará, em cada exercício orçamental, por forma discriminada, o cômputo dos encargos do Estado com a dívida pública.

O Decreto-Lei n.º 200/2012, de 27 de agosto, que transformou o IGCP em Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E. P. E. e aprovou os respetivos estatutos, mantém, exatamente o mesmo regime – alínea a) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 26.º.

Esta forma de determinação do valor da comissão em pernilagem do *stock* da dívida pública e a sua classificação como encargos da dívida continuam a merecer reservas por parte do Tribunal de Contas<sup>4</sup>.

Em 2011, as despesas com “outros encargos correntes da dívida” ascendem a € 263,1 M. Deste valor 3,6% distribui-se pelos vários tipos de instrumentos, 5,7% corresponde á comissão de gestão do IGCP, 89,6% respeita a comissões dos empréstimos do PAEF e apenas um valor residual (1,1%) corresponde a despesas gerais de gestão.

No subsector dos SFA a CGE regista € 158,7 m relativos a outros encargos correntes da dívida pública suportados pelo IHRU.

#### **4.1.1.5. Erros e outras incorreções/omissões na CGE**

Como se deu conta no ponto anterior, no âmbito da análise realizada, foram detetadas algumas situações que evidenciam divergências em relação aos valores da CGE, no que respeita às amortizações e aos juros da dívida, como se apresenta no quadro seguinte:

---

<sup>1</sup> Ver Parecer sobre a CGE dos anos anteriores e Relatório de Auditoria 37/2011 – 2.ª S.

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de setembro, alterado pelos Decretos-Leis n.º 28/98, de 11 de fevereiro, n.º 2/99, de 4 de janeiro, n.º 455/99, de 5 de novembro, n.º 86/2007, de 29 de março e n.º 273/2007, de 30 de julho, aplicável ao ano de 2011.

<sup>3</sup> Para 2011, o Despacho n.º 168/11 – SETF.

<sup>4</sup> Cfr. Parecer sobre a CGE de 2010, ponto 4.1.



Quadro 37 – Apuramento das despesas com a gestão da dívida

(em milhões de euros)

Amortizações e juros	CGE	Correções	Valores apurados pelo Tribunal	Observações
Amortizações SI		4,85 872,33 -0,95		CGD (Casa do Douro) Loan Facility-EFSF Loan A/360 EMTN USD (a)
Total amortizações (SI)	101 891,3	876,2	102 767,5	
Amortizações SFA		0,03 0,01		MM IHRU
Total amortizações (SFA)	81,3	0,04	81,4	
Total amortizações (SI+SFA)	101 972,7	876,27	102 848,9	
Juros SI		1,29 0,81 1 101,46 -0,04 -1,56		CGD (Casa do Douro) OT nacionalizações Loan Facility-EFSF Loan A/360 EMTN USD (a) Cash-Colateral
Total juros (SI)	6.186,2	1 101,95	7.288,2	
Juros SFA	12,1	-1,05 -5,13 -0,05		CGA IFAP MM
Total juros (SFA)	12,1	-6,23	5,8	
Total juros (SI+SFA)	6.198,3	1 095,73	7.294,0	
<b>Total administração central</b>	<b>108 170,9</b>	<b>1 972,00</b>	<b>110 142,9</b>	

(a) Sobre esta matéria ver também Relatório de Auditoria n.º 37/2011, 2.ª S.

### Erros detetados no total da despesa e da receita orçamental da CGE

Em aplicação de uma disposição orçamental<sup>1</sup>, o IGCP abateu à despesa com juros da dívida o montante € 259,0 M. Parte deste montante (€ 46,8 M) respeita a juros de um empréstimo a cinco anos, concedido à Grécia por via orçamental. Não se tratando de juros de uma aplicação de tesouraria, o abatimento efetuado não tem cobertura legal. Em consequência, a despesa com juros está subavaliada em € 46,8 M e a receita do Estado com juros da propriedade está igualmente subavaliada no mesmo montante. Assim, o procedimento adotado pelo IGCP traduziu-se numa desorçamentação de encargos com juros da dívida pública e violou o princípio orçamental<sup>2</sup> da não compensação.

Em sede de contraditório, o IGCP salientou relativamente aos juros obtidos pelo empréstimo concedido à Grécia (dedução aos juros da dívida pública direta) que o procedimento seguido foi sancionado pelo Secretário de Estado do Orçamento. Não obstante, tal prática contraria expressamente o disposto na LEO. A DGO não se pronunciou sobre esta questão.

No caso dos empréstimos do FEEF, não foi respeitado o princípio da contabilização dos fluxos financeiros brutos. A CGE deveria mostrar como produto da emissão destes empréstimos o valor de € 8.000.000.000, do lado da receita, e, do lado da despesa, amortizações no valor de € 872.330.820, juros no valor de € 1.101.455.118 e outros encargos da dívida pública no valor de € 113.332,672. Na realidade, a CGE 2011 apenas regista como receita de emissão de empréstimos € 6.026.214.061,55 e

<sup>1</sup> Alínea c) do n.º 4 do artigo 90.º da LOE para 2011. A norma autoriza o IGCP a abater à despesa com juros da dívida pública os juros recebidos de aplicações de tesouraria realizadas.

<sup>2</sup> Artigo 6.º da LEO.

como outros encargos da dívida pública € 113.332.671. A amortização da reserva foi deduzida ao produto do empréstimo, compensando-se uma despesa com amortizações com a receita do próprio produto de emissão, com violação do princípio orçamental da não compensação<sup>1</sup>. Analisado o Mapa 26-B da Conta, verifica-se que a margem pré-paga de juros foi considerada menos-valia e, assim, este encargo, que constituiria uma despesa corrente de valor muito significativo, está omisso na CGE, o que contraria o princípio orçamental da unidade e universalidade<sup>2</sup>. Se a margem pré-paga fosse corretamente contabilizada, o encargo total com juros de dívida pública, em 2011, só por esta razão, passaria para € 7.252,8 M.

Na sua resposta o IGCP refere que, na “...contabilização dos loans do FEEF - A "margem pré-paga" foi tratada como uma menos valia na emissão. Segundo o mencionado no anteprojeto de parecer a menos-valia de € 1.101.455.118 deveria ter sido contabilizada como juros. Conforme resulta dos contratos, a taxa de juro fixa destes empréstimos é composta por duas parcelas: uma equivalente ao custo de financiamento do FEEF (3,375% no caso do primeiro desembolso e 2,75% no caso do segundo) e outra designada por margem (2,08%). Sendo a taxa de cupão (fixa) destes empréstimos apenas igual à primeira parte, isto é, ao custo de financiamento do FEEF (ou seja 3,375% e 2,75%) o valor de encaixe é inferior a 100% do valor nominal e a diferença deve ser considerada como uma menos valia. Neste aspeto, a margem pré-paga nos loans do FEEF é em tudo idêntica<sup>3</sup> ao desconto numa qualquer emissão de OT a taxa fixa em que a taxa de cupão é inferior à yield, pelo que recebeu exatamente o mesmo tratamento, isto é, o produto da emissão foi considerado pelo valor líquido de mais e de menos valias (cf. art.º 86 da Lei do OE 2011)”.

No entanto a argumentação do IGCP não colhe pois a situação do empréstimo do FEEF é distinta de uma emissão de OT, já que a primeira decorre da assinatura de um contrato de empréstimo no qual a margem é definida como juro, enquanto na segunda a menos-valia decorre do preço que se forma no mercado no qual as obrigações são vendidas. Caso fossem iguais, então a menos-valia das OT deveria ser considerada como juros, o que o IGCP nunca fez.

### **Incorreções verificadas na discriminação da despesa orçamental, sem afetar o seu total**

A operação de financiamento da CGD ao Estado, relacionada com a execução de um aval do Estado à Casa do Douro, não consta nos diversos mapas da CGE relativos à dívida (*stock* e despesa). Porém os correspondentes fluxos de despesa com amortização (€ 4,85 M) e juros (€ 1,29 M), de natureza orçamental, foram erradamente contabilizados com a classificação económica 09.09.01- ativos financeiros. Assim, os encargos com a dívida pública estão subavaliados, mas, em contrapartida, as despesas com ativos financeiros estão sobreavaliadas em igual montante.

A despesa com juros das OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações foi paga com uma verba inscrita no Capítulo 60 e classificada como Transferências correntes/Administração Central – SFA- IGCP (04.03.05). Esta classificação, que se adequa à natureza do movimento financeiro pelo qual a verba foi colocada à disposição do IGCP para posterior utilização no pagamento de juros, não corresponde à natureza do pagamento de juros da dívida pública direta aos detentores daqueles títulos. A classificação usada origina distorções quando é feita a consolidação dos fluxos entre subsectores do Estado e conduz à subestimação dos encargos orçamentais com juros. Assim, os encargos com juros da dívida pública estão subavaliados em € 808.138,09 e, em contrapartida, a despesa com transferências no subsector dos SI está sobreavaliada em igual montante.

---

<sup>1</sup> N.º 3 do artigo 6º da LEO.

<sup>2</sup> N.º 1 do artigo 5º da LEO.

<sup>3</sup> Sublinhado nosso.



### Outras incorreções e omissões na CGE

O Mapa XXIX da CGE apresenta o movimento do *stock* da dívida pública direta, discriminado por instrumento de dívida. Em 2011, verificou-se que são considerados instrumentos de dívida títulos designados por promissórias. Apurou-se junto da DGTF que a natureza desses títulos é diferente pois trata-se de compromissos futuros assumidos pelo Estado com o pagamento de contribuições a fundo perdido para instituições internacionais e que não têm associada qualquer operação de empréstimo ou financiamento. Assim, estes títulos não devem ser considerados títulos de dívida pública e a sua exclusão do Mapa em apreço implica uma diminuição de € 79,7 M em 31/12/2010 e de € 79,4 M em 31/12/2011.

No Mapa XXIX da CGE está, ainda, incluída uma operação, realizada em 2010, com a designação de LOAN A/360 EMTN USD que não é considerada operação de financiamento por se tratar de parte de um derivado financeiro<sup>1</sup>.

Relativamente ao empréstimo LOAN A/360 EMTN USD, o IGCP repete o mencionado na resposta do ano 2010, ou seja, que *“os procedimentos adotados pelo IGCP na contabilização da operação em moeda nacional designada por LOAN A/360 EMTN USD tiveram por objetivo evidenciar de forma transparente a operação que constituiu uma efetiva operação de financiamento”*, que *“esta decisão foi coerente com as orientações do Eurostat, conforme o mencionado na nota de rodapé do referido relatório”* em que *“uma das razões invocadas foi a de, em SEC 95, a operação incluir uma parcela que deve ser considerada empréstimo”*.

Tal como se referiu no PCGE/2010, e não obstante a justificação apresentada, 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 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.

Na CGE não foram considerados as obrigações e bilhetes do Tesouro emitidos com a finalidade de garantir operações de reporte nem os títulos 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, designadamente de registo.

Em resultado do critério de contabilização utilizado, os fluxos associados a instrumentos de dívida denominados em moeda estrangeira não refletem o seu custo efetivo em euros. Comparando com os valores que resultariam da aplicação das taxas de câmbio que efetivamente foram utilizadas nas compras e vendas das moedas, nas datas em que tais movimentos ocorreram, verificou-se que os encargos contabilizados estão globalmente corretos mas a sua repartição entre juros (despesa corrente) e amortizações (despesa de capital) não o estão.

No recálculo do montante da dívida de médio/longo prazo em moeda estrangeira foram encontradas divergências no caso do empréstimo do FMI. No mapa XXIX da CGE/2011, em 31/12/2011, o montante em dívida é de € 13.648.827.135,01. Contudo, utilizando as taxas câmbio para o DSE/EUR divulgadas pelo FMI, o valor da dívida naquela data seria de € 13.648.779.169,33. Pelo mesmo motivo, o valor da emissão recalculado é de € 13.146.588.149,86 quando na CGE consta € 13.179.146.994,61.

<sup>1</sup> Ver Relatório de Auditoria n.º 37/2011–2.ª S. e Parecer sobre a CGE/2010.

Em sede de contraditório o IGCP salienta que “*A diferença entre o valor nominal considerado pelo IGCP (€ 13.146.604.057,00) e o indicado no anteprojeto de parecer (€ 13.146.588.149,86) resulta do facto deste último ter sido apurado com base na taxa de câmbio EUR/SDR enquanto o IGCP considera SDR/EUR*”.

O cálculo que está na base dos valores referidos no Parecer, por não implicar arredondamentos no valor das taxas de câmbio, é mais rigoroso do que o utilizado pelo IGCP.

Em 2010, o FRDP adquiriu bilhetes do Tesouro com o objetivo de servir de garantia a operações de derivados. Estes títulos foram amortizados em 2011. A neutralidade orçamental da operação, em termos de valores globais, foi conseguida, isto é, o FRDP não obteve ganhos com a operação e o subsector dos SI que havia suportado a despesa com a emissão em 2010 e com os juros em 2011, viu serem-lhe restituídos os juros pagos. O reembolso dos títulos foi seguido de nova subscrição de valor equivalente. Mas a leitura da CGE não mostra tal neutralidade de forma transparente. A leitura da conta do subsector dos serviços integrados só mostra a neutralidade da operação se se juntar um movimento de despesa, pagamento de juros brutos, com dois movimentos de receita, uma de IRC e outra de outras receitas correntes. Já na conta do subsector dos serviços e fundos autónomos a neutralidade é ainda menos evidente porque a uma receita de juros corresponde uma despesa com aquisição de ativos e esta última não tem associado qualquer aumento patrimonial.

Verificou-se ainda a utilização de rubricas de classificação económica de despesas que se traduziram em subavaliação das amortizações no subsector dos SFA em € 40 m e na sobreavaliação da despesa com juros em € 6.227,4 m no mesmo subsector.

#### **4.1.1.6. Financiamento, défice e dívida do Estado**

O Regime geral de emissão e gestão da dívida pública<sup>1</sup> estabelece que a gestão da dívida pública direta deve orientar-se por princípios de rigor e eficiência, assegurando a disponibilização do financiamento requerido por cada exercício orçamental. Porém, em 2011, o financiamento por recurso à dívida pública ultrapassou, em larga medida, aquele que seria suficiente para a satisfação das necessidades orçamentais e de tesouraria, encontrando-se em 31 de dezembro de 2011 em saldo na conta de operações de tesouraria denominada “Produto de Empréstimos 2011” o montante de € 7.673,7 M proveniente de financiamento com recurso à dívida pública.

Alem disso, em 2011, verificou-se que os juros obtidos nas aplicações dos excedentes de tesouraria ficaram longe de compensar os encargos com juros associados ao excesso de endividamento. Analisadas as taxas de remuneração daquelas aplicações verifica-se que as aplicadas aos excedentes de fundos do PAEF, depositados no Banco de Portugal, variaram entre 1% e 1,5%, tendo uma taxa média ponderada de 1,34% (enquanto as dos depósitos a prazo em instituições de crédito variaram entre 0,17% e 6,02% com uma taxa média ponderada de 3,23%). Globalmente consideradas, as aplicações de tesouraria efetuadas em 2011 obtiveram uma taxa de remuneração média ponderada de 2,52%, mas que, no 2.º semestre se ficou pelos 2,42%. Ora, neste semestre, o Estado financiou-se mediante a emissão de BT e de papel comercial a taxas em torno dos 5%.

Esta situação tem consequências, de que destacamos:

---

<sup>1</sup> N.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro.





- ◆ um crescimento avultado do *stock* da dívida direta do Estado, significativamente superior ao necessário;
- ◆ um acréscimo de encargos com juros suportados pelo Estado já em 2011 e a suportar em anos futuros.

Sobre esta matéria referiu o IGCP em contraditório:

*“A análise do Tribunal de Contas carece de uma avaliação dos riscos associados atualmente ao financiamento da República Portuguesa. Com efeito, os empréstimos obtidos no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) não podem ser compreendidos como um mero financiamento para ultrapassar necessidades de financiamento de curto prazo, mas antes como uma fonte de financiamento suficientemente estável para não se depender da volatilidade das condições do mercado e da volubilidade dos investidores. O montante de EUR 12 mil milhões consignado à recapitalização do sistema bancário é um exemplo paradigmático dessa mesma característica do Programa, que foi desenhado de forma a oferecer um maior volume de financiamento nos primeiros trimestres, precisamente com o objetivo de criar uma posição de Tesouraria mais confortável para fazer face a necessidades de financiamento contingentes, objetivo sugerido de forma reiterada pela missão técnica da UE e FMI).*

*A título de exemplo, o stock total de aplicações de Tesouraria no final de 2011 (cerca de EUR 12,2 mil milhões) estava em grande medida comprometido para fazer face a rubricas de despesa específicas e avultadas, cuja data de liquidação era incerta:*

*Amortização de dívidas da PARUPS e PARVALOREM num montante de EUR 3 mil milhões (a despesa chegou a ser contabilizada pela DGO em 31/12/2011, mas foi depois estornada até 15/02/2012, porque se acordou com a missão da UE/FMI adiar esses pagamentos);*

*Recapitalização e pagamento de dívidas do BPN em mais de EUR 1.000 milhões (recapitalização no montante de 600 milhões contabilizada em 2011, mas paga em fevereiro de 2012; amortização de dívidas no valor de 436 milhões em março de 2012).*

*Depósitos cativos para recapitalização do sistema bancário, conforme acordado no PAEF, em conta dedicada do Banco de Portugal (Bank Solvency Support Facility) no montante de EUR 4mil milhões (1.000 milhões depositados desde junho de 2011; 1.700 milhões depositados em janeiro de 2012; 1.300 milhões depositados em fevereiro de 2012).*

*Depósitos cativos na banca comercial, no âmbito do acordo da transferência do fundo de pensões da banca, no valor aproximado de EUR 3,3 mil milhões (constituídos em 31/12/2011).*

*Colateral recebido no âmbito dos contratos de derivados com ISDA/CSA no valor de aproximadamente EUR 643 milhões.*

*Assim, numa análise ex-post, pode com efeito considerar-se que os saldos de Tesouraria foram excessivos face às necessidades, facto que terá levado a um aumento das despesas com juros em 2011, mas essa avaliação formal não tem em consideração os riscos inerentes ao contexto, não incorporando em particular uma estimativa do custo que resultaria de falhar algum pagamento.*

*Por outro lado, é incorreto afirmar que o excesso de financiamento teve como consequência um acréscimo de encargos com juros a suportar pelo Estado em anos futuros, porquanto o excesso de financiamento tem uma natureza temporária. Pelo contrário, a manutenção de saldos de Tesouraria relativamente mais elevados do que em circunstâncias normais é uma condição que permitirá ganhar tempo para se poder voltar aos mercados internacionais nas melhores condições.*

*Por fim, a análise do Tribunal de Contas parece sugerir duas alternativas para redução dos encargos inerentes a estes excedentes de Tesouraria:*

*Reduzir a emissão de bilhetes do Tesouro. Esta alternativa seria contrária à manutenção de um programa de emissões regulares de BT, estratégia definida desde o início do PAEF (com o acordo da missão da UE/FMI)*

com o objetivo de permitir uma transição mais suave do financiamento da República no final do Programa (regresso gradual ao mercado de emissões de dívida pública de médio e longo prazo).

*Aumentar o peso dos depósitos em instituições de crédito, que proporcionariam taxas de remuneração mais elevadas. Esta sugestão, mais uma vez, não leva em consideração o risco financeiro associado a essas aplicações, a que acresce o facto dos depósitos resultantes diretamente dos desembolsos associados ao PAEF serem obrigatoriamente depositados no Banco de Portugal”.*

A argumentação do IGCP não contraria as conclusões atrás enunciadas (financiamento realizado superior às necessidades de financiamento da CGE e acréscimo de encargos com juros não compensado pela remuneração das aplicações de tesouraria). Quanto às “despesas de liquidação incerta” invocadas pelo IGCP como justificativo do que designa “posição de Tesouraria mais confortável” não foi encontrada evidência destas situações em sede de trabalhos preparatórios<sup>1</sup>.

Por outro lado, o IGCP parece contrariar o seu próprio argumento quando refere a necessidade de manter emissões regulares de BT, mesmo que o financiamento daí decorrente não fosse necessário, pois tais emissões decorriam da estratégia definida no PAEF e acordada com a missão UE/FMI, o que, aliás, também não se comprovou nos trabalhos preparatórios.

#### 4.1.1.7. Cumprimento dos limites fixados pela Assembleia da República

Para 2011 a LOE fixou diversos limites dentro dos quais se deve mover a gestão da dívida pública direta. Avalia-se, de seguida, o seu acatamento.

##### O limite de acréscimo de endividamento líquido

A LOE<sup>2</sup> para 2011 fixou em € 22.479.000.000 o acréscimo de endividamento líquido global direto. Solicitou-se ao IGCP a comprovação da observância deste limite e em resposta obteve-se a demonstração seguinte:

(em milhões de euros)	
<b>Limite do OE (artigo 84.º)</b>	<b>22 479</b>
Executado	19 801
Varição do saldo dívida direta do Estado em 2011 (ano civil)	23 120
Acréscimos (+)	
Endividamento líquido dos SFA	9
Deduções (-)	
Emissões do período complementar do OE 2010	783
Emissões para o FRDP (artigo 90.º n.º 3)	0
Emissões líquidas para reforço da estabilidade financeira (artigo 92.º)	1 000
Menos valias obtidas na emissão de dívida	1 302
Fluxos de capital de swaps	-311
Diferenças de câmbio desfavoráveis	554

Com base nos valores apurados pelo Tribunal do *stock* da dívida pública direta da administração central e das variações cambiais relevantes, procedeu-se ao recálculo do acréscimo de endividamento,

<sup>1</sup> Por exemplo, os suprimentos ao BPN referidos pelo IGCP (€ 600,0 M) foram até pagos através do OE/2011.

<sup>2</sup> Artigo 84.º na redação que lhe foi dada pela segunda alteração à LOE para 2011.





como se demonstra em seguida, verificando-se que, também assim, foi respeitado o limite fixado na LOE. A diferença mais significativa entre os dois modos de cálculo<sup>1</sup> reside no papel das menos valias e das operações de derivados que o IGCP inclui no cálculo, embora o texto da norma a tal não faça referência. Esta interpretação não parece aceitável quando se compara a redação desta norma com a do artigo 86.º, na qual se faz referência explícita à inclusão de mais ou menos valias no apuramento dos valores. Se neste se manda incluir as mais e menos valias a omissão de tal referência no artigo 84.º significa que as mesmas deverão ser excluídas na observância do limite nele fixado. Sobre a inclusão dos fluxos de *swaps* uma interpretação semelhante levará à sua exclusão do cálculo do limite fixado no artigo 84.º e também do fixado no artigo 86.º.

	(em euros)
1. Variação do saldo da dívida direta do Estado em 2011 (ano civil)	23 123 517 135
2. Acréscimos (+)	446 399
Anulações efetuadas pelo FRDP com receitas de privatizações	446 399
3. Deduções (-)	2 360 272 512
Emissões do período complementar do OE 2010	782 858 926
Emissões líquidas para reforço da estabilidade financeira (artigo 92.º)	1 000 000 000
Diferenças de câmbio desfavoráveis	577 413 586
4. Acréscimo de endividamento líquido global direto (1+2-3)	20 763 691 023
Limite OE 2011 (artigo 84.º)	22 479.000 000

### O limite para o endividamento do IHRU

A LOE<sup>2</sup> para 2011 fixou em € 20.000.000 o limite para os empréstimos a contrair pelo IRHU. Os elementos inscritos na CGE e os dados que foram solicitados pelo Tribunal ao Instituto mostram que não foram contraídos novos empréstimos em 2011, sendo assim, respeitado aquele limite.

### O limite do produto de emissão de dívida pública

A LOE<sup>3</sup> para 2011 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 a soma dos valores dos limites de acréscimo de endividamento global líquido com o das amortizações e de outras operações de redução de dívida pública realizadas no ano. Solicitou-se ao IGCP que comprovasse o respeito deste limite e em resposta obteve-se a demonstração seguinte:

	(em milhões de euros)
1. Emissões Totais 2011	123 156
OT	7 321
BT	24 787
CA/CT	1 357
UE/FMI	34 221
Outros	55 470
2. Deduções (-)	783
Emissões do período complementar do OE 2010	783
3. Produto de emissão OE 2011 (1-2)	122 373

<sup>1</sup> Para além da questão do cálculo das diferenças de câmbio que foi explanada no Relatório n.º 37/2011.

<sup>2</sup> Alínea a) do n.º 1 do artigo 85.º.

<sup>3</sup> Alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 86.º.

(em milhões de euros)	
Limite OE 2011 (artigo 86.º)	136 376
Limite acréscimo de endividamento líquido (n.º 1 a) e artigo 84.º) (+)	22 479
Limite acréscimo de endividamento líquido (n.º 1 a) e artigo 92.º) (+)	12 000
Amortizações 2011 (n.º 1 b)) (+)	101 897

### O limite ao prazo dos empréstimos emitidos

A LOE<sup>1</sup> 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 2011 apresentam prazos até 15 anos, muito aquém do limite fixado.

### O limite à exposição cambial

A LOE<sup>2</sup> para 2011 fixou como limite para a exposição cambial em moedas diferentes do euro o valor de 10% do total da dívida pública direta do Estado. Tal limite deve ser observado em cada momento. Solicitou-se ao IGCP que comprovasse o respeito do limite imposto à exposição cambial, por não se dispor de informação suficiente para o efeito. O relatório fornecido evidencia que o limite foi respeitado em todos os dias do ano.

### O limite para o saldo vivo da dívida flutuante

A LOE<sup>3</sup> para 2011 fixou como limite para o montante acumulado das emissões vivas da dívida flutuante o valor de € 25.000 M. Tal limite deve ser observado em cada momento. Solicitou-se ao IGCP que comprovasse o respeito do limite imposto à dívida flutuante. Como o IGCP não tinha implementado um procedimento sistemático de avaliação diária deste limite, foi solicitada a avaliação do seu cumprimento no último dia de cada um dos meses de janeiro a novembro de 2011 e numa amostra aleatória de outros dias do ano. O relatório fornecido evidencia que o limite foi respeitado por larga margem em todos aqueles dias.

### O limite de endividamento destinado à atuação em mercado secundário e de derivados

A LOE<sup>4</sup> para 2011 fixou em € 1.500 M o acréscimo de endividamento líquido global direto 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 ativa da dívida pública direta do Estado. Com esta finalidade, o Fundo adquiriu bilhetes do Tesouro no valor nominal de € 1.536.806.943,00 pelo preço de € 1.499.999.998,59 e foram amortizados títulos de igual valor, pelo que não houve acréscimo de endividamento líquido, tendo aquele limite sido respeitado.

<sup>1</sup> N.º 3 do artigo 73.º

<sup>2</sup> N.º 1 do artigo 87.º

<sup>3</sup> Artigo 88.º

<sup>4</sup> N.ºs 3 e 5 do artigo 90.º



### O limite para endividamento excecional

A LOE<sup>1</sup> para 2011 autorizou o Governo a aumentar o endividamento líquido global direto até ao montante de € 12.000.000.000, 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 emitiu dívida no valor de € 1.000 M, pelo que foi respeitado aquele limite.

### 4.1.2. Garantias do Estado

Neste ponto analisam-se as garantias do Estado a operações de financiamento, e também as prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e de seguros de investimento.

#### a) Enquadramento

O regime jurídico das garantias pessoais do Estado a operações de financiamento resulta dos seguintes diplomas legais:

- ◆ Lei n.º 112/97, de 16 de setembro – estabelece o regime geral de concessão de garantias;
- ◆ Lei n.º 4/2006, de 21 de fevereiro – 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 – 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, consoante a sua regulamentação da Portaria n.º 1219-A/2008, de 23 de outubro, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 946/2010, de 22 de setembro;
- ◆ Lei n.º 62-A/2008, de 11 de novembro – 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 objetivos de gestão previstos nos n.ºs 7 e 8 do artigo 2.º da mesma Lei;
- ◆ Lei n.º 8-A/2010, de 18 de maio – 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.

A concessão de garantias pelo Estado a seguros de crédito e similares é regulada pelo Decreto-Lei n.º 31/2007, de 14 de fevereiro<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Artigo 92.º na redação que lhe foi dada pela primeira alteração à LOE.

<sup>2</sup> Alterou e republicou 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.

As informações sobre seguros de crédito e similares com a garantia do Estado na CGE são, em regra, muito escassas ou quase nulas, não tendo a do ano de 2011 constituído exceção.

Em termos de operações, destacam-se as realizadas ao abrigo da Convenção assinada em 2004 com Angola, nos termos da qual o Estado, através da COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, SA, assume a cobertura de riscos de créditos à exportação de bens e serviços de origem portuguesa para aquele país, no montante atualmente fixado em € 1.000 M<sup>1</sup>.

Em 2011 iniciaram-se as operações no âmbito da linha de crédito a Moçambique constituída em 2009, no montante de € 300 M, para o financiamento de projetos de investimento público em infraestruturas naquele país, com a participação de empresas portuguesas<sup>2</sup>.

No âmbito das Facilidades de curto prazo com a garantia do Estado, foi criada em 2011 a nova Facilidade OCDE III, com a garantia global do Estado no montante de € 150 M, repartida pelas seguradoras de acordo com a sua quota de mercado, destinada à cobertura de operações individuais de exportação de curto prazo para países da OCDE, de bens e serviços que envolvam períodos de fabrico longos.

Foi prorrogada por mais um ano, até ao final de 2011, a utilização das Facilidades de curto prazo já existentes, a saber:

- ◆ Facilidade de seguro de créditos à exportação para países fora da OCDE, bem como para a Turquia e México, no montante 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, com a garantia global do Estado no montante de € 600 M<sup>3</sup>, repartida pelas seguradoras de acordo com a sua quota de mercado, para cobertura de riscos comerciais. Esta medida visa complementar a Facilidade criada no âmbito das sociedades de garantia mútua, alargando a capacidade de cobertura de riscos mais graves, recusados pelas seguradoras.

## **b) Gestão**

A emissão e gestão das garantias pessoais do Estado a operações de financiamento são efetuadas pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF).

Quanto aos seguros de crédito e similares com a garantia do Estado, a generalidade das operações é gerida pela COSEC. A autorização de garantias compete ao Ministro das Finanças. Os pedidos eram apresentados pela seguradora ao Conselho de Garantias Financeiras à Exportação e ao Investimento (CGFEI)<sup>4</sup> para análise e proposta de decisão a submeter àquele Membro do Governo. O CGFEI foi declarado extinto pelo Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro, que aprovou a lei orgânica do

---

<sup>1</sup> O montante desta Convenção foi reforçado pela terceira vez, em 2009, passando de € 500 M para € 1.000 M.

<sup>2</sup> Linha de crédito disponibilizada pela CGD, nos termos do Acordo Quadro de Financiamento celebrado entre os Ministérios das Finanças de Moçambique e Portugal, a CGD e o Banco Comercial e de Investimentos, SA, de Moçambique.

<sup>3</sup> 60% do montante total da Facilidade.

<sup>4</sup> Criado pelo Decreto-Lei n.º 51/2006, de 14 de março.



Ministério das Finanças, sendo as suas atribuições integradas na DGTF, mas manter-se-ia em funções até à entrada em vigor da nova lei orgânica da DGTF, a qual veio ser aprovada pelo Decreto-Lei n.º 156/2012, de 18 de julho.

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.

### c) Valores globais do ano

Foram concedidas garantias pessoais do Estado a operações de financiamento no montante total de € 13.133,7 M, compreendendo € 951,3 M de garantias concedidas ao abrigo do regime geral, € 10.825 M de garantias prestadas no âmbito do sistema financeiro, € 1.000 M de uma nova garantia concedida ao BPN, € 157,4 M por garantias prestadas no âmbito do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira e € 200 M de garantias ao crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa.

Foram emitidas garantias do Estado a seguros de crédito e similares no montante total de € 1.646,6 M, referentes, na sua maioria, a operações de seguro da COSEC.

#### 4.1.2.1. Composição e evolução

O quadro seguinte mostra a posição no final do ano e respetivas variações face a 31/12/2010 das responsabilidades do Estado por garantias prestadas, tanto a operações de financiamento como a seguros de crédito e similares:

**Quadro 38 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas**

(em milhões de euros)

Responsabilidades do Estado	31/12/2010		31/12/2011		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias a operações de financiamento						
Responsab. em moeda euro	24 131,2	96,9	34 847,5	95,6	10 716,3	44,4
Responsab. em moeda não euro	7,5	0,0	5,3	0,0	-2,2	-29,4
<b>Total</b>	<b>24 138,7</b>	<b>96,9</b>	<b>34 852,8</b>	<b>95,6</b>	<b>10 714,1</b>	<b>44,4</b>
Garantias a seguros de crédito e similares						
Responsab. em moeda euro	774,4	3,1	1 605,7	4,4	831,3	107,3
Responsab. em moeda não euro	0,8	0,0	1,6	0,0	0,8	95,8
<b>Total</b>	<b>775,2</b>	<b>3,1</b>	<b>1 607,3</b>	<b>4,4</b>	<b>832,1</b>	<b>107,3</b>
<b>Total geral</b>	<b>24 913,9</b>	<b>100,0</b>	<b>36 460,1</b>	<b>100,0</b>	<b>11 546,1</b>	<b>46,3</b>

Fonte: DGTF (operações de financiamento) e COSEC (seguros de crédito e similares).

No final de 2011 as responsabilidades do Estado por garantias prestadas ascendiam a cerca de € 36.460,1 M, compreendendo € 34.852,8 M de garantias a operações de financiamento (95,6%) e € 1.607,3 M a seguros de crédito e similares (4,4%).

De 2010 para 2011, as responsabilidades do Estado aumentaram € 11.546 M (46,3%), quando de 2009 para 2010 o acréscimo foi de apenas € 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

Ao abrigo da Lei n.º 112/97, foram prestadas pelo Estado sete garantias pessoais, no montante total de € 951,3 M, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:

**Quadro 39 – Garantias pessoais concedidas/formalizadas pelo Estado em 2011 ao abrigo da Lei n.º 112/97**

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Operação subjacente				
		Montante de capital garantido	Mutuante/organizador	Mutuário/Emitente	Prazo (anos)	Finalidade da operação subjacente
Metropolitano de Lisboa, EPE	Desp. n.º 6203/2011, de 31/01/11 (DR, II, de 11/04/11)	25 000 000	Deutsche Bank	Metropolitano de Lisboa	15	Financiamento do Plano de Expansão e Modernização da Rede do Metropolitano de Lisboa, bem como das responsabilidades inerentes às infraestruturas de longa duração.
Metropolitano de Lisboa, EPE	Desp. n.º 3974/2011, de 18/02/11 (DR, II, de 02/03/11)	50 000 000	Dexia Sabadell, SA	Metropolitano de Lisboa	3	Refinanciamento do Plano de Expansão e Modernização da Rede do Metropolitano de Lisboa, bem como das responsabilidades inerentes às infraestruturas de longa duração.
APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, SA	Desp. n.º 782/11, de 01/06/11	70 000 000	BEI	APDL	20	Desenvolvimento da Plataforma Logística de Leixões (Pólo 1) do Terminal de Cruzeiros e aquisição de dois rebocadores de grande porte.
PARPÚBLICA – Participações Públicas (SGPS), SA	Desp. n.º 8769/2011, de 09/06/11 (DR, II, de 01/07/11)	620 000 000	Caixa BI – Banco de Investimento, SA, CGD (garantia de subscrição)	PARPÚBLICA	3	Renovação/substituição do Programa de Emissões de Papel Comercial, com maturidades entre junho e julho do corrente ano, destinado ao refinanciamento do passivo, bem como ao financiamento do investimento no quadro do Programa de Gestão do Património Imobiliário.
MARL – Mercado Abastecedor da Região de Lisboa, SA	Desp. n.º 12383/2011, de 07/09/11 (DR, II, de 20/09/11)	40 277 778	BEI	MARL	15	Financiamento do projeto do Mercado Abastecedor da Região de Lisboa.
Metro do Porto, SA	Desp. n.º 15449/2011, de 18/10/11 (DR, II, de 15/11/11)	100 000 000	Banco Comercial Português, SA	Metro do Porto	1	Cobertura financeira do plano de investimentos.
Eletricidade dos Açores, SA (EDA) e Empresa de Eletricidade e Gás, Lda (EEG)	Desp. n.º 4798/2012, de 05/12/11 (DR, II, de 05/04/12)	46 000 000	BEI	EDA (mutuário, com 42 500 000) e EEG (co-mutuário, com 3 500 000)	15	Financiamento de diversos projetos de investimento em infraestruturas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, em todas as ilhas dos Açores, considerados no Plano Plurianual de Investimentos 2007-2011 da EDA.
<b>Total</b>		<b>951 277 778</b>				

Estas garantias foram autorizadas ao abrigo da LOE para 2011, assim como a concessão de uma garantia à EFG – Empresa Geral de Fomento, no montante de € 139,3 M, e de uma outra ao Fundo de



Contragarantia Mútuo, no montante de € 215 M, mas cuja formalização veio já a ocorrer no ano de 2012<sup>1</sup>.

Na análise realizada, verificou-se que de um modo geral foram observadas as disposições legais aplicáveis à concessão de garantias pessoais pelo Estado. Cabe no entanto referir que, relativamente à operação citada no quadro anterior envolvendo a APDL – Administração dos Portos do Douro e Leixões, não foi publicado o despacho de autorização da garantia, como determina o n.º 2 do artigo 15.º da Lei n.º 112/97.

Das operações garantidas, é de salientar o seguinte:

- ◆ No que se refere aos empréstimos do BEI, apenas o concedido à APDL se tratou de um novo financiamento. Os restantes, relativos ao MARL – Mercado Abastecedor da Região de Lisboa e à EDA – Eletricidade dos Açores, eram empréstimos já contraídos em anos anteriores sem a garantia do Estado, mas em que, como resultado da diminuição das notações de *rating* dos bancos nacionais que garantiam o empréstimo, no caso do MARL, ou da própria redução de *rating* sofrida pelo mutuário, no caso da EDA, se tornou necessária a garantia do Estado a estes financiamentos.
- ◆ As garantias aos financiamentos contraídos também em anos anteriores, envolvendo o Metropolitano de Lisboa (o empréstimo de € 50 M) e a PARPÚBLICA foram igualmente originadas pela descida da notação de *rating* destas empresas. No caso do Metropolitano, tal descida implicava o vencimento antecipado do empréstimo, contraído em 2009 sem a garantia do Estado, tendo no entanto o mutuante apresentado proposta alternativa de renegociação da dívida, com novas condições financeiras e requerendo a garantia do Estado. Na PARPÚBLICA, tornava-se necessária a garantia do Estado para a renovação de um anterior programa de papel comercial subscrito pela CGD, por forma a possibilitar o refinanciamento deste banco junto do BCE.

Relativamente às condições financeiras das operações garantidas e, mais concretamente, às taxas de juro, no empréstimo obrigacionista de € 25 M contratado pelo Metropolitano de Lisboa, a taxa de juro é fixa e foi determinada na data de emissão tendo por base a taxa subjacente à OT 2023 acrescida de 100 p.b<sup>2</sup>. No empréstimo de € 50 M contratado pela mesma empresa, a taxa de juro corresponde à Euribor a 6 meses com um *spread* de 4,15%.

No programa de papel comercial da PARPÚBLICA, a taxa de juro máxima em cada emissão corresponde à Euribor para o respetivo prazo acrescida de um *spread* de 2,9%. A taxa de juro do contrato de mútuo celebrado pelo Metro do Porto corresponde à Euribor a 3 meses com um *spread* de 5,5%. Quanto aos empréstimos do BEI, dispõem de uma taxa aberta, sendo o regime definido por ocasião de cada desembolso, nos termos usualmente praticados por este banco<sup>3</sup>.

O IGCP considerou aceitáveis os níveis de custo subjacentes aos financiamentos propostos, tendo em conta as condições de financiamento da República, assim como a indisponibilidade de alternativas de financiamento para algumas empresas, exceto na operação relativa ao Metro do Porto, onde o *spread*

<sup>1</sup> Ao abrigo da mesma lei foi ainda autorizada a concessão de uma garantia à REFER, no montante de € 700 M, cuja operação de financiamento não chegou a concretizar-se.

<sup>2</sup> Situando-se a taxa final em 8,25%.

<sup>3</sup> Os montantes desembolsados poderão ficar sujeitos ao regime de taxa fixa, de taxa variável ou de taxa fixa revisível.



de 5,5% para um financiamento a 12 meses foi considerado excessivo, informando que o nível razoável se situaria em 4,4%. Relativamente a esta operação também a DGTF, na instrução do processo, informou que “(...) havia alertado atempadamente a Metro do Porto desta circunstância, tendo a empresa entendido avançar com o processo uma vez que não dispõe de opção alternativa no mercado”.

As taxas de garantia aplicadas fixaram-se em 20 p.b. ao ano, com exceção da garantia relativa à EDA, para a qual foi fixada uma taxa de 100 p.b. ao ano.

### No âmbito do sistema financeiro

Para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros, foram prestadas pelo Estado onze garantias pessoais, no montante total de € 10.825 M, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:

**Quadro 40 – Garantias pessoais concedidas/formalizadas pelo Estado em 2011 ao abrigo da Lei n.º 60-A/2008**

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Operação subjacente				
		Montante de capital garantido	Organizador/subscritor	Emitente	Taxa de juro	Finalidade da operação subjacente
CGD – Caixa Geral de Depósitos, SA	Desp. n.º 8845/2011, de 26/05/11 (DR, II, de 05/07/11)	1 800 000 000	Caixa BI – Banco de Investimento, SA	CGD – Caixa Geral de Depósitos, SA	Euribor 3M + 4,95%	Garantir o acesso a liquidez num horizonte temporal de médio prazo, tendo como objetivo financiar a atividade normal do banco, nomeadamente a concessão de crédito a particulares e empresas.
BANIF – Banco Internacional do Funchal, SA	Desp. n.º 9127-A/2011, de 06/07/11 (DR, II, de 18/07/11)	200 000 000	BANIF – Banco de Investimento, SA	BANIF – Banco Internacional do Funchal, SA	Euribor 3M + 4,95%	Reforçar os níveis de liquidez e equilibrar a estrutura de maturidades do balanço do banco, de forma a mitigar os impactos da atual crise de liquidez, em especial nos níveis de concessão de crédito aos segmentos de empresas e a pequenos negócios.
BANIF – Banco de Investimento, SA	Desp. n.º 9127-B/2011, de 06/07/11 (DR, II, de 18/07/11)	55 000 000	CGD – Caixa Geral de Depósitos, SA	BANIF – Banco de Investimento, SA	Euribor 3M + 4,95%	Reforçar os níveis de liquidez e equilibrar a estrutura de maturidades do balanço do banco, de forma a garantir uma mais equilibrada gestão de ativos e passivos.
BES – Banco Espírito Santo, SA	Desp. n.º 9127-C/2011, de 13/07/11 (DR, II, de 18/07/11)	1 250 000 000	Banco Espírito Santo de Investimento, SA	BES – Banco Espírito Santo, SA	Euribor 3M + 4,95%	Reforçar o cumprimento das obrigações do banco no âmbito das operações de financiamento colateralizadas ou de prestação de garantias que se revelem necessárias à prossecução da sua atividade de concessão de crédito.
Banco Mais, SA (Grupo BANIF)	Desp. n.º 9127-D/2011, de 14/07/11 (DR, II, de 18/07/11)	25 000 000	BANIF – Banco de Investimento, SA	Banco Mais, SA	Euribor 3M + 4,95%	Reforçar os níveis de liquidez e equilibrar a estrutura de maturidades do balanço do banco, de forma a mitigar os impactos da atual crise de liquidez, em especial nos níveis de concessão de crédito aos segmentos de empresas e a pequenos negócios.
BCP – Banco Comercial Português, SA	Desp. n.º 9814-A/2011, de 22/07/11 (DR, II, de 04/08/11)	1 750 000 000	BCP – Banco Comercial Português, SA	BCP – Banco Comercial Português, SA	Euribor 3M + 4,95%	Repor e ampliar os níveis de liquidez do banco e dotá-lo dos meios de financiamento para continuar a assegurar a sua função de concessão de crédito à economia.
BCP – Banco Comercial Português, SA	Desp. n.º 16569/2011, de 27/11/11 (DR, II, de 07/12/11)	1 350 000 000	BCP – Banco Comercial Português, SA	BCP – Banco Comercial Português, SA	Euribor 3M + 12%	Repor e equilibrar os níveis de colateral disponível com vista a dotar o banco dos meios de financiamento para continuar a assegurar a sua função de concessão de crédito à economia.
CGD – Caixa Geral de Depósitos, SA	Desp. n.º 17153/2011, de 15/12/11 (DR, II, de 23/12/11)	2 800 000 000	Caixa BI – Banco de Investimento, SA	CGD – Caixa Geral de Depósitos, SA	Euribor 3M + 5%	Preservar a carteira de títulos elegíveis para utilização em operações de política monetária do BCE e assegurar a manutenção da atividade normal de concessão de crédito à economia.
BES – Banco Espírito Santo, SA	Desp. n.º 17154/2011, de 15/12/11 (DR, II, de 23/12/11)	1 000 000 000	Banco Espírito Santo de Investimento, SA	BES – Banco Espírito Santo, SA	Euribor 3M + 12%	Reforçar os colaterais em operações necessárias à prossecução da atividade normal de concessão de crédito à economia.

(...)





*Luc*  
*Dr. Theodor*  
*H*

(...)  
(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Operação subjacente				
		Montante de capital garantido	Organizador/ subscritor	Emitente	Taxa de juro	Finalidade da operação subjacente
BANIF – Banco Internacional do Funchal, SA	Desp. n.º 4799/2012, de 16/12/11 (DR, II, de 05/04/12)	500 000 000	BANIF – Banco de Investimento, SA	BANIF – Banco Internacional do Funchal, SA	Euribor 3M + 12%	Reforçar os níveis de liquidez e equilibrar a estrutura de maturidades do balanço do banco, de forma a mitigar os impactos da atual crise de liquidez na sua atividade, em especial nos níveis de concessão de crédito aos segmentos de pequenas e médias empresas e particulares.
BANIF – Banco de Investimento, SA	Desp. n.º 4800/2012, de 16/12/11 (DR, II, de 05/04/12)	95 000 000	BANIF – Banco de Investimento, SA	BANIF – Banco de Investimento, SA	Euribor 3M + 12%	Reforçar os níveis de liquidez e equilibrar a estrutura de maturidades do balanço do banco, de forma a garantir uma mais equilibrada gestão de ativos e passivos e mitigar os impactos da atual crise de liquidez na sua atividade.
<b>Total</b>		<b>10 825 000 000</b>				

Para além destas operações, que consistem em empréstimos obrigacionistas de taxa variável, com o prazo de 3 anos, foi ainda autorizada ao abrigo da LOE para 2011 a concessão de uma nova garantia ao BES, no montante de € 1.000 M, mas cuja emissão veio já a ocorrer em 2012.

Nos termos da Lei n.º 60-A/2008 e respetiva regulamentação, os pedidos de concessão de garantia foram apresentados ao Banco de Portugal (BdP) e IGCP, que procederam à sua apreciação, tendo os mesmos proferido propostas de decisão favoráveis.

A DGTF, para além da emissão da declaração de garantia, celebrou com cada beneficiário um contrato de regulação da garantia, que define os termos e condições em que o Estado concede a garantia, incluindo a fixação das medidas que o Estado poderá adotar em caso de execução da garantia.

Quanto às operações em presença, destinaram-se essencialmente a reforçar a carteira de títulos elegíveis como colateral, para permitir o financiamento dos bancos junto do BCE, tendo em conta que o atual contexto de mercado não permite a colocação das emissões no mercado.

As comissões de garantia foram determinadas pelo BdP nos termos da Portaria n.º 1219-A/2004, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 946/2010, tendo sido fixada uma taxa de 1,348%.

### No contexto da nacionalização do BPN

A Lei n.º 62-A/2008 estabelece<sup>1</sup> que “As operações de crédito ou de assistência de liquidez que sejam realizadas pela Caixa Geral de Depósitos, SA, a favor do BPN no contexto da nacionalização e em substituição do Estado, até à data da aprovação dos objetivos de gestão previstos no n.º 7, beneficiam de garantia pessoal do Estado por força da presente lei”.

Em 2011, ao abrigo da referida disposição, foi concedida pelo Estado a garantia pessoal a um novo programa de papel comercial a emitir pelo BPN, no montante de € 1.000 M, com subscrição exclusiva da CGD, apresentando o quadro seguinte os principais elementos caracterizadores desta operação:

<sup>1</sup> Artigo 2.º, n.º 9.

**Quadro 41 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2011 ao abrigo da Lei n.º 62-A/2008**

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Operação subjacente			
		Montante de capital garantido	Organizador/subscritor	Emitente	Principais características
BPN – Banco Português de Negócios, SA	Desp. n.º 8770/2011, de 09/06/11 (DR, II, de 01/07/11)	1 000 000 000	Caixa Geral de Depósitos (garantia de subscrição), Caixa BI e Banco Efisa	BPN	Programa de papel comercial do BPN, a emitir até ao montante máximo de € 1.000 milhões com subscrição exclusiva pela CGD. O prazo do programa é até 10 anos, sendo o prazo de cada emissão definido pelo emitente, com um mínimo de 3 e um máximo de 12 meses.
<b>Total</b>		<b>1 000 000 000</b>			

À semelhança de anteriores programas de papel comercial, a garantia do Estado foi solicitada pela CGD, na qualidade de gestora do BPN, destinando-se as respetivas emissões a substituir o financiamento disponibilizado ao banco através do mercado monetário interbancário, para acorrer às necessidades de tesouraria evidenciadas na sua gestão corrente.

Os objetivos de gestão a que se refere a lei, não chegaram a ser aprovados pelo Governo, permitindo que fosse concedida mais esta garantia ao abrigo da citada lei. De notar que a garantia foi autorizada já em data posterior à assinatura do programa de assistência financeira ao país<sup>1</sup>, onde ficou estabelecido que deveria ser encontrado um comprador para o BPN até ao final de julho de 2011.

Nos termos contratuais, a taxa de juro máxima em cada emissão corresponde à Euribor para o respetivo prazo acrescida de um *spread* de 1,75%. As condições financeiras do programa foram consideradas razoáveis pelo IGCP e a taxa de garantia do Estado foi fixada em 20 p.b.

Relativamente ao programa de papel comercial de € 400 M, anteriormente garantido pelo Estado<sup>2</sup>, o *spread* da taxa de juro máxima do programa foi atualizado em abril de 2011, passando de 0,35% para 1,75%, conforme solicitado pela CGD, tendo a manutenção da garantia do Estado sido autorizada<sup>3</sup> na sequência de parecer favorável emitido pelo IGCP.

No final de 2011, a dívida garantida pelo Estado ao BPN e sociedades veículo PARVALOREM, PARUPS e PARPARTICIPADAS, constituídas em 2010 para parquear um conjunto de ativos do banco e de outras sociedades do grupo, ascendia ao montante total de € 4.500 M, envolvendo os seguintes empréstimos concedidos pela CGD:

**Quadro 42 – Dívida garantida pelo Estado ao BPN e sociedades veículo**

(em milhões de euros)

Mutuário	Tipo de financiamento	Montante (31/12/2011)
BPN	Papel comercial	1 400,0
PARVALOREM	Obrigações	2 318,0
PARUPS	Obrigações	727,9
PARPARTICIPADAS	Obrigações	54,1
<b>Total</b>		<b>4 500,0</b>

<sup>1</sup> Memorando de Entendimento assinado com a CE, BCE e FMI, em 17/05/2011.

<sup>2</sup> Inicialmente, no montante de € 1.000 M, e posteriormente reduzido para € 400 M, em dezembro de 2010.

<sup>3</sup> Através de despacho do SETF, de 05/04/2011.



Para além dessa dívida garantida, existia ainda a seguinte dívida à CGD sem a garantia explícita do Estado, de acordo com informação constante do relatório e contas da CGD de 2011:

**Quadro 43 – Dívida sem a garantia explícita do Estado**

(em milhões de euros)

Mutuário	Tipo de financiamento	Montante (31/12/2011)
BPN	Mercado Monetário Interbancário	433,9
Sociedades veículo	Abertura de crédito simples	792,9
<b>Total</b>		<b>1 226,8</b>

Em 31/12/2011, a dívida do BPN e sociedades veículo totalizava assim € 5.726,8 M.

**Outras garantias concedidas**

Ao abrigo da Lei n.º 4/2006, de 21 de fevereiro, foi concedida pelo Estado a garantia pessoal, no montante de € 200 M, a uma nova linha de crédito de ajuda contratada com o Reino de Marrocos, destinada ao financiamento da importação de bens e serviços de origem portuguesa. A autorização desta garantia fora conferida ao abrigo da LOE para 2010<sup>1</sup>.

No quadro do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF) e ao abrigo da Lei n.º 8-A/2010, de 18 de maio, foi prestada a garantia do Estado, pela quota-parte portuguesa, ao primeiro empréstimo obrigacionista emitido pelo FEEF, em janeiro de 2011, para financiamento da assistência financeira à Irlanda.

Na emissão em causa de € 5.000 M, as responsabilidades assumidas pelo Estado com a garantia prestada ascendem a € 157,4 M<sup>2</sup>, tendo a respetiva autorização sido conferida ao abrigo da LOE para 2010, com o compromisso estabelecido no âmbito da constituição do FEEF.

Posteriormente, com a assistência financeira a Portugal, foi solicitado o *step-out* do país (não envolvimento em novas emissões do FEEF), tendo aquela emissão constituído a única que beneficiou da garantia do Estado português.

**b) Responsabilidades do Estado**

No final de 2011, as responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias pessoais prestadas totalizavam cerca de € 34.852,8 M, aumentando € 10.714,1 M (44,4%) face ao ano anterior, conforme se apresenta no quadro seguinte:

<sup>1</sup> Através do Despacho n.º 14571/2010, publicado em DR, II S, de 21/09/2010.

<sup>2</sup> Correspondendo a 120% da quota-parte de capital garantido por Portugal, nos termos do Acordo Quadro do FEEF. Por sua vez, as responsabilidades efetivas, correspondendo a 100% da quota-parte de capital garantido, ascendem a € 131,2 M.

**Quadro 44 – Responsabilidades assumidas pelo Estado**

(em milhões de euros)

Beneficiários	31/12/2010		31/12/2011		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias regime geral e outras	14 099,9	58,4	13 881,5	39,8	-218,4	-1,5
Fundos e serviços autónomos	309,6	1,3	297,8	0,9	-11,8	-3,8
Empresas públicas	13 301,8	55,1	13 549,2	38,9	247,4	1,9
de transportes	6 087,9	25,2	6 001,3	17,2	-86,6	-1,4
de gestão de infraestruturas	4 476,7	18,5	4 137,6	11,9	-339,1	-7,6
de outros sectores	2 737,2	11,3	3 410,3	9,8	673,1	24,6
Outras	488,5	2,0	34,6	0,1	-453,9	-92,9
Convenções Lomé e Cotonou	13,8	0,1	13,8	0,0	0,0	0,0
Créditos de ajuda	1 650,0	6,8	1 850,0	5,3	200,0	12,1
Garantias sistema financeiro	4 875,0	20,2	14 450,0	41,5	9 575,0	196,4
BPN e sociedades veiculo	3 500,0	14,5	4 500,0	12,9	1 000,0	28,6
FEEF	0,0	0,0	157,4	0,5	157,4	...
<b>Total</b>	<b>24 138,7</b>	<b>100,0</b>	<b>34 852,8</b>	<b>100,0</b>	<b>10 714,1</b>	<b>44,4</b>

Fonte: DGTF.

A variação em presença fica sobretudo a dever-se ao acréscimo das garantias concedidas no âmbito do sistema financeiro (€ 9.575 M) e também pela garantia concedida ao BPN (€ 1.000 M).

Por seu lado, as responsabilidades efetivas<sup>1</sup> do Estado por garantias pessoais prestadas totalizavam no final do ano cerca de € 32.795,8 M, aumentando € 11.329 M (52,8%) face ao ano anterior, que registara responsabilidades no total de € 21.466,9 M. Porém, a DGTF apenas registava responsabilidades efetivas no montante de € 32.781,8 M, encontrando-se subavaliadas em cerca de € 14 M<sup>2</sup>, pois não englobavam a totalidade das utilizações ocorridas em 2011 no âmbito das linhas de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa, conforme informação transmitida pelas respetivas instituições de crédito à própria DGTF.

No que respeita às responsabilidades do Estado no âmbito das Convenções de Lomé e Cotonou, não foram atualizados os correspondentes registos pela DGTF, continuando a figurar os valores do ano anterior<sup>3</sup>.

A evolução das responsabilidades do Estado nos últimos anos foi a seguinte:

<sup>1</sup> As responsabilidades assumidas correspondem aos montantes garantidos pelo Estado, enquanto as efetivas são apuradas a partir das utilizações que os beneficiários efetuam daqueles montantes.

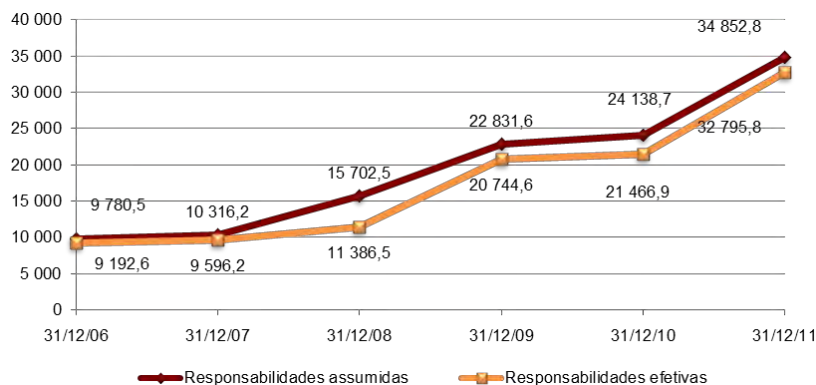
<sup>2</sup> Nos registos da DGTF, as responsabilidades efetivas do Estado em 31/12/2011 totalizavam € 32.781,8 M.

<sup>3</sup> € 13,8 M e € 6,5 M de responsabilidades assumidas e efetivas, respetivamente.



*Caro  
Dr.  
Therese  
H.*

Gráfico 12 – Evolução das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas



Como se pode constatar, as responsabilidades mais do que triplicaram nos últimos cinco anos, registando-se neste período uma taxa anual média de crescimento de 29%. Os aumentos mais significativos ocorreram nos anos de 2008 e 2009 e, mais recentemente, em 2011, não só por causa de aumentos expressivos das garantias concedidas ao abrigo do regime geral, mas também em consequência das garantias concedidas no âmbito do sistema financeiro e ao BPN.

Quanto à diferença entre as responsabilidades assumidas e as responsabilidades efetivas do Estado, decorre essencialmente do reduzido grau de utilização que registavam as linhas de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa e, também, devido à utilização faseada por algumas empresas do financiamento que dispõem junto do BEI.

\*

Além da DGTF também o IAPMEI concede garantias pessoais, evidenciando o quadro seguinte a posição de final de ano e a variação das respetivas responsabilidades face a 2010:

Quadro 45 – Responsabilidades de outras pessoas coletivas de direito público

(em euros)

Entidades	31/12/2010	31/12/2011	Variação	
			Valor	%
<b>IAPMEI - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação</b>				
Linha de crédito para apoio a PME's afetadas pelos incêndios de 2003	315 021	293 330	-21 691	-6,9
<b>Total</b>	<b>315 021</b>	<b>293 330</b>	<b>-21 691</b>	<b>-6,9</b>

As responsabilidades em presença sofreram uma diminuição de € 21.691 face ao ano anterior, em consequência das amortizações efetuadas pelos beneficiários dos respetivos empréstimos<sup>1</sup>.

A DGTF, à semelhança de anos anteriores, não efetuou qualquer atualização dos seus registos neste âmbito, continuando a constar dos mesmos o montante de € 569.808 que aquela Direção-Geral havia

<sup>1</sup> O valor das responsabilidades corresponde ao capital em dívida no final do ano, conforme informação do IAPMEI. Para os casos sem informação disponível, consideraram-se os montantes dos empréstimos contratados. Por fim, aplicou-se a percentagem correspondente à garantia concedida pelo IAPMEI (66,7%).

registado com referência ao ano de 2008. Tais registos, relativamente ao ano de 2011, encontram-se assim sobreavaliados em € 276.478. Em contraditório, a DGTF informou que “já efetuou as diligências necessárias para manter atualizados os registos relativos às garantias prestadas, nomeadamente através do desenvolvimento de um Sistema de Informação de Garantias e Empréstimos do Estado”.

### c) Pagamentos em execução de garantias

O Estado, em execução de garantias pessoais, efetuou pagamentos no montante total de cerca de € 161 M, através do Capítulo 60 do Orçamento do Ministério das Finanças, Divisão 01 – Direção-Geral do Tesouro e Finanças, Subdivisão 05 – Ativos Financeiros, apresentando-se no quadro seguinte os beneficiários envolvidos e respetivas rubricas de classificação económica:

**Quadro 46 – Pagamentos em execução de garantias - OE para 2011**

(em euros)

Beneficiário	Montante	Rubrica de classificação económica	
Casa do Douro	6 227 013	09.09.01 A0	Execução de garantias – Entidades privadas
EUROPARQUE	7 890 394		
PARVALOREM e PARUPS	146 888 807	09.09.02 A0	Execução de garantias – Entidades públicas
Convenções de Lomé e Cotonou	12 361	09.09.16 A0	Execução de garantias – Convenções de Lomé
<b>Total</b>	<b>161 018 575</b>		

Os valores referentes à EUROPARQUE e à PARVALOREM e PARUPS foram pagos já em 2012, através da conta de Saldos do Capítulo 60 do OE de 2011, nos termos do artigo 81.º da LOE para 2011.

No que respeita ao pagamento envolvendo a EUROPARQUE, o seu montante total ascendeu a € 7.968.864, excedendo em € 78.470 a verba transferida para a referida conta de Saldos do Capítulo 60<sup>1</sup>, tendo este valor em excesso sido pago através do OE para 2012.

No quadro seguinte procede-se à desagregação em capital e juros dos pagamentos efetuados em execução de garantias, considerando também a referida parcela de € 78.470 processada através do OE para 2012:

**Quadro 47 – Pagamentos do Estado em execução de garantias**

(em euros)

Mutuário/Emitente	Capital	Juros	Juros de mora e outros	Total
Casa do Douro	4 852 099	1 288 563	(a) 86 351	6 227 013
EUROPARQUE	7 490 394	463 554	14 916	(b) 7 968 864
PARVALOREM e PARUPS	0	146 888 807	0	146 888 807
Convenções de Lomé e Cotonou	12 212	0	150	12 361
<b>Total</b>	<b>12 354 705</b>	<b>148 640 924</b>	<b>101 417</b>	<b>161 097 046</b>

(a) Prémio de seguro sobre os vinhos penhorados.

(b) Engloba € 78.470 pagos através do OE para 2012.

<sup>1</sup> No final do ano, a despesa a pagar ascendia ao montante de € 7.490.394 de capital, acrescido de juros, estimados em € 400.000, tendo-se apurado posteriormente que os juros devidos totalizavam € 478.470.



### Casa do Douro

O Estado celebrou, em 31/12/2008, um contrato com a CGD através do qual assumiu, em execução da garantia prestada, a totalidade do empréstimo garantido em dívida, no montante de € 48.456.111, compreendendo € 7.213.270 de prestações vencidas em 2008 e € 41.242.841 de dívida vincenda no final desse ano. Nos termos do contrato, os referidos € 7.213.270 foram pagos no ato da sua assinatura, sendo a restante dívida amortizada em 17 prestações semestrais, acrescidas de juros, num período que se estende de 2009 a 2017<sup>1</sup>.

As prestações do contrato pagas em 2011 totalizaram € 6.140.662, tendo o montante remanescente de € 86.351 respeitado ao pagamento do prémio de seguro sobre os vinhos penhorados a favor do Estado<sup>2</sup>.

A ação executiva instaurada pelo Estado contra a Casa do Douro, no início de 2008, continuava a correr termos no Tribunal da Comarca de Peso da Régua, pretendendo-se, através da mesma, que o pagamento da dívida da Casa do Douro seja efetuado com a adjudicação dos referidos vinhos ao Estado.

No final de 2011, a dívida da Casa do Douro ao Estado (DGTF) ascendia a um total de cerca de € 117,7 M, compreendendo a dívida vincenda assumida no final 2008 e prestações pagas até ao final desse ano em execução da garantia, no total de cerca de € 93,5 M; comissões de garantia em dívida, no montante de € 3,6 M; prémios de seguro sobre os vinhos penhorados, no valor de € 0,4 M; e juros de mora sobre os valores desembolsados pelo Estado, no total de € 20,2 M.

### EUROPARQUE

Entre 1993 e 1996 foi concedida a garantia do Estado a três empréstimos contraídos pela associação EUROPARQUE – Centro Económico e Social, no montante total de cerca de € 34,9 M, os quais foram sendo objeto de diversas reestruturações, essencialmente para prorrogação dos seus planos de reembolso, com autorização pelo Estado de manutenção da garantia. No final de 2010, o capital em dívida destes empréstimos totalizava cerca de € 30,3 M.

A última reestruturação dos empréstimos ocorreu em 2011, prorrogando por mais seis meses as amortizações de capital que se venciam na primeira metade do ano, num contexto que pressupunha o sucesso das negociações que decorriam com a PARPÚBLICA, tendo em vista a alienação de um conjunto de terrenos pertencentes à EUROPARQUE e à AEP – Associação Empresarial de Portugal<sup>3</sup>. A manutenção da garantia do Estado foi autorizada por despachos do SETF, de 06/07/2011<sup>4</sup>.

Não se tendo concretizado a referida alienação, veio a AEP informar, em novembro de 2011, sobre a incapacidade da EUROPARQUE em liquidar as prestações vencidas de capital e juros dos três

<sup>1</sup> Sobre estes pagamentos, ver o que consta do ponto 4.1.1.5 relativo à dívida direta do Estado.

<sup>2</sup> Aquando da prestação da garantia do Estado, foi constituído a seu favor, como contragarantia, um penhor mercantil sobre a maioria dos vinhos da Casa do Douro.

<sup>3</sup> Associado maioritário da EUROPARQUE.

<sup>4</sup> Despachos n.º 10463/2011, n.º 10464/2011 e n.º 10465/2011, publicados em DR, II S, de 19/08/2011.

empréstimos garantidos, tendo o Estado, em 15/02/2012, efetuado o pagamento de € 7.968.864<sup>1</sup>, compreendendo € 7.490.394 de capital e € 478.470 de juros.

Acresce referir que, como contragarantia à prestação do aval, foi constituída hipoteca voluntária a favor do Estado sobre o prédio urbano correspondente ao Centro de Congressos da EUROPARQUE e respetivos serviços<sup>2</sup>.

### PARVALOREM e PARUPS

Como já referido, em 2010 foram constituídas pelo BPN as sociedades veículo PARVALOREM, SA, PARUPS, SA e PARPARTICIPADAS, SGPS, SA, para as quais foram transferidos um conjunto de ativos do banco e de outras sociedades do grupo.

Para financiar a aquisição desses ativos, as sociedades veículo contraíram junto da CGD três empréstimos obrigacionistas, no montante total de € 3.100 M, com a garantia do Estado<sup>3</sup>, e ainda outras aberturas de crédito, sem a garantia explícita do Estado.

Em 21/11/2011 veio o BPN comunicar, na qualidade de acionista único de cada uma das sociedades, a incapacidade das mesmas em liquidar a primeira prestação dos seus empréstimos, devidas no final do ano a título de juros, tendo o Estado, em 10/01/2012, efetuado o pagamento de € 146.888.807, relativo à primeira prestação de juros dos empréstimos obrigacionistas das sociedades PARVALOREM e PARUPS, assim discriminado:

**Quadro 48 – PARVALOREM e PARUPS - Execução de garantias**

(em euros)

Mutuário	Tipo de financiamento	Juros (2011)
PARVALOREM	Obrigações	111 695 541
PARUPS	Obrigações	35 193 266
<b>Total</b>		<b>146 888 807</b>

Os juros do empréstimo obrigacionista da PARPARTICIPADAS, no montante de € 2.618.280, foram liquidados pela própria sociedade.

### d) Recuperações de pagamentos efetuados em execução de garantias

As recuperações ocorridas em 2011 totalizaram € 2.097.028, tendo a maior parte, no montante de € 2.021.686, respeitado a valores recebidos pela execução de contragarantias prestadas no âmbito do BPP.

<sup>1</sup> € 7.890.394 por conta do OE 2011, como se referiu.

<sup>2</sup> Apesar de já prevista nos despachos iniciais de concessão da garantia, a referida hipoteca apenas foi constituída em junho de 2010, devido a atrasos na regularização registral dos imóveis em nome da EUROPARQUE.

<sup>3</sup> Autorizada pelo Despacho n.º 19070-A/2010, publicado em DR, II, de 23/12/2010. Os empréstimos obrigacionistas foram contraídos com o prazo de 10 anos e um plano de reembolso anual, a partir do 3.º ano, em prestações crescentes. A taxa de cupão corresponde à Euribor a 12 meses + 3,25%.





#### 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 2011 totalizaram cerca de € 1.646,6 M, correspondendo às operações a seguir indicadas:

Quadro 49 – Operações garantidas pelo Estado em 2011

(em milhões de euros)

Produto	Seguradora	N.º operações	Montante garantido
Seguro de créditos:			
Operações individuais	COSEC	9	1,8
Apólices globais	COSEC	11	18,4
Facilidade países fora da OCDE	COSEC	218	328,7
Facilidade OCDE III	Diversas	4	150,0
Facilidade OCDE II	COSEC	1	400,0
Seguro de créditos financeiros	COSEC	8	542,1
Seguro-caução	COSEC	11	205,6
<b>Total</b>			<b>1 646,6</b>

Fonte: DGTF.

A maior parte das garantias prestadas respeitou a operações de seguro de créditos financeiros, de médio e longo prazo, enquadradas na Convenção com Angola e Linha de crédito a Moçambique, e operações de seguro de créditos, de curto prazo, realizadas no âmbito da Facilidade para países fora da OCDE. As operações de seguro-caução registaram também um valor significativo<sup>1</sup>.

Segundo informação da COSEC, as apólices emitidas em 2011 no âmbito da Facilidade para países fora da OCDE totalizaram € 226,3 M. Esta divergência face aos valores apresentados pela DGTF (€ 328,7 M) é explicada por as garantias emitidas pelo Estado nem sempre se concretizarem, por desistência do exportador. Contribuiu também o facto de ter sido emitida uma garantia global de € 100 M, destinada à cobertura das operações de menor montante<sup>2</sup>, no âmbito da qual foram emitidas apólices no total de € 62,5 M.

No que respeita à Facilidade OCDE III criada em 2011, as garantias do Estado foram prestadas globalmente, nos montantes correspondentes à quota-parte de mercado atribuída a cada seguradora, nos termos dos protocolos subscritos com as seguradoras CESCE<sup>3</sup>, COFACE<sup>4</sup>, COSEC e CyC<sup>5</sup>, cabendo a cada uma gerir o *plafond* que lhe foi atribuído<sup>6</sup>. Segundo informação da COSEC, até ao final do ano foi apenas emitida uma apólice, no montante de € 0,89 M.

<sup>1</sup> Em 2009 tinha sido realizada uma operação deste tipo, no valor de € 0,1 M, não tendo ocorrido quaisquer operações em 2010.

<sup>2</sup> Operações que não excedam € 500.000, sendo justificada a referida garantia global por razões de operacionalidade.

<sup>3</sup> Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (Sucursal em Portugal).

<sup>4</sup> Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur. (Sucursal em Portugal).

<sup>5</sup> Compañía Española de Seguros y Reaseguros de Crédito y Caucción (Sucursal em Portugal).

<sup>6</sup> As garantias prestadas a cada seguradora foram as seguintes: € 70 M (COSEC); € 11,7 M (COFACE); € 20 M (CESCE); e € 48,3 M (CyC).

Por sua vez, a garantia prestada no âmbito da Facilidade OCDE II, já no final de 2011, correspondeu ao reforço da garantia global concedida à COSEC no âmbito desta Facilidade, que passou de € 252 M para € 652 M, e que se destina a ser utilizada em 2012<sup>1</sup>.

## b) Responsabilidades do Estado

Apresenta-se no quadro seguinte a posição de final de ano e respetivas variações face a 31/12/2010 das responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito e similares, segundo informação da COSEC<sup>2</sup>:

**Quadro 50 – Posição acumulada das responsabilidades do Estado em vigor no final de 2011**

(em milhões de euros)

Produto	31/12/2010		31/12/2011		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos	166,8	21,5	223,4	13,9	56,6	33,9
Seguro de créditos financeiros	608,1	78,4	1 181,7	73,5	573,6	94,3
Seguro de investimento	0,3	0,0	0,1	0,0	-0,2	-52,3
Seguro-caução	0,0	0,0	202,1	12,6	202,1	...
<b>Total</b>	<b>775,2</b>	<b>100,0</b>	<b>1 607,3</b>	<b>100,0</b>	<b>832,1</b>	<b>107,3</b>

Fonte: COSEC.

As responsabilidades acumuladas do Estado totalizavam cerca de € 1.607,3 M, mais do que duplicando face ao ano anterior – acréscimo de cerca € 832,1 M (107,3%). Destacam-se os aumentos verificados nos seguros de créditos e de créditos financeiros, cerca de € 56,6 M e € 573,6 M (33,9% e 94,3%), respetivamente. Os seguros de créditos financeiros representavam cerca de 73,5% do total das responsabilidades no final do ano.

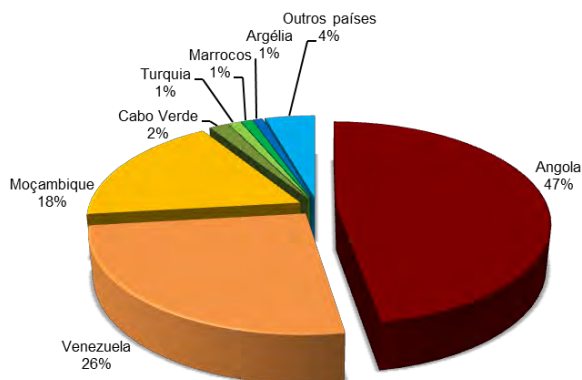
No gráfico seguinte são evidenciadas as responsabilidades do Estado existentes no final de 2011, repartidas por países destinatários das exportações:

<sup>1</sup> Segundo informação da COSEC, no final de 2011 as responsabilidades máximas garantidas pelo Estado no âmbito desta Facilidade OCDE II totalizavam € 226,2 M.

<sup>2</sup> Corresponde ao valor acumulado das apólices emitidas, deduzido dos montantes das amortizações efetuadas e dos sinistros pagos. Não engloba a Facilidade OCDE II, nem as operações realizadas pelas restantes seguradoras no âmbito da Facilidade OCDE III.



Gráfico 13 – Responsabilidades do Estado por países, no final de 2011



A maior exposição do Estado verificava-se relativamente a Angola, que continua a dominar (47%), seguindo-se a Venezuela (26%) e Moçambique (18%).

### c) Prémios de seguro

O valor dos prémios pagos pelos segurados e entregues nos cofres do Estado pelas seguradoras foi de cerca de € 56,4 M, assim distribuído pelas diferentes seguradoras:

Quadro 51 – Receitas do Estado em 2011 - prémios de seguro

(em euros)

Seguradora	Receita
CESCE	9 453
COFACE	521
COSEC	56 416 696
CyC	6 385
<b>Total</b>	<b>56 433 054</b>

Fonte: DGTF.

Os prémios continuaram a resultar, essencialmente, das operações de seguros de créditos financeiros de médio e longo prazos, de montantes elevados, uma vez que no âmbito das Facilidades os créditos cobertos são de curto prazo, implicando prémios de valores reduzidos. Na globalidade, os prémios recebidos em 2011 aumentaram € 46,8 M face ao anterior.

Os valores recebidos das diferentes seguradoras que não a COSEC decorreram das operações realizadas no âmbito da Facilidade OCDE II.

### d) Pagamentos em execução de garantias

No que respeita a indemnizações por sinistros decorrentes de riscos garantidos pelo Estado, foram efetuados pagamentos no montante total de € 3.971.112, ao abrigo da LOE para 2011.

A maior parte dos pagamentos, no montante de € 3.681.779, foram solicitados pela COSEC, respeitando € 970.572 à Facilidade para países fora da OCDE, € 2.381.148 à Facilidade OCDE II e € 330.059 a uma operação individual de seguro de crédito. O valor remanescente de € 289.333 correspondeu a pagamentos solicitados pelas restantes seguradoras, no âmbito da Facilidade OCDE II.

#### e) Recuperações de pagamentos efetuados em execução de garantias

Segundo informação prestada pela DGTF, as recuperações de créditos do Estado, ocorridas em 2011 através do Ministério das Finanças, totalizaram € 24.449.231, respeitando € 24.299.104 ao pagamento da terceira prestação de capital e sétima de juros previstas no acordo de reescalonamento da dívida de Angola, por conta de créditos com origem em sinistros COSEC e € 150.127 recuperados através da COSEC, de operações realizadas no âmbito das Facilidades para países fora da OCDE<sup>1</sup>.

#### 4.1.2.2.3 Balanço entre pagamentos e recuperações

No quadro seguinte constam os valores pagos pelo Estado em execução de garantias durante o ano de 2011 e os que foram recuperados no mesmo ano.

**Quadro 52 – Pagamentos em execução de garantia e quantias recuperadas em 2011**

(em euros)

Designação	Pagamentos	Recuperações	Saldo
Garantias concedidas a financiamentos	161 018 575,0	2 097 028,0	-158 921 547,0
Garantias a seguros de crédito e similares	3 971 112,0	24 449 231,0	20 478 119,0
<b>Total</b>	<b>164 989 687,0</b>	<b>26 546 259,0</b>	<b>-138 443 428,0</b>

O saldo entre recuperações e pagamentos foi negativo em € 138,4 M.

#### 4.1.2.3. Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

A LOE para 2011 fixou o limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado, em termos de fluxos líquidos anuais, em € 5.500 M (cfr. n.º 1 do artigo 80.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:

<sup>1</sup> Em contraditório, a COSEC referiu que as recuperações efetuadas pela companhia totalizaram € 180.204.



**Quadro 53 – Observância do limite fixado na Lei do Orçamento (artigo 80.º)**

(em milhões de euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
<b>Limite</b>			5 500,0
Operações autorizadas e concedidas em 2011	(a) 1 951,3		
Operações autorizadas em 2011 e não concedidas nesse ano	(b) 139,3		
<b>Total</b>	<b>2 090,6</b>	<b>(c) 723,4</b>	<b>1 367,2</b>
	<b>Saldo por utilizar</b>		<b>4 132,8</b>

(a) Garantias concedidas aos seguintes financiamentos: Metropolitano de Lisboa (€ 25 e € 50 M), APDL (€ 70 M), PARPÚBLICA (€ 620 M), MARL (€ 40,3 M), Metro do Porto (€ 100 M), EDA/EEG (€ 46 M) e BPN (€ 1.000 M).

(b) Garantia à Empresa Geral de Fomento.

(c) Amortizações efetuadas pelos beneficiários.

Foi, assim, respeitado o limite de € 5.500 M, tendo o saldo por utilizar se situado no valor de € 4.132,8 M, representando cerca de 75,1%.

Nos termos do n.º 4 do mesmo artigo, foi ainda permitido ao Estado conceder garantias a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo para a cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de pequenas e médias empresas, até ao limite máximo de € 215 M, acrescendo este ao limite fixado no n.º 1. Como atrás referido, a garantia a favor do Fundo de Contragarantia Mútuo por conta deste limite foi concedida já no início de 2012, no montante de € 215 M.

Relativamente à prestação de garantias por outras pessoas coletivas de direito público, embora tenha sido também fixado um limite de € 10 M, em termos de fluxos líquidos anuais (cfr. n.º 5 do artigo 80.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 e disponibilidade de liquidez nos mercados financeiros, o artigo 91.º, n.º 2, da LOE para 2011 fixou, inicialmente, um limite máximo de € 20.181,6 M, tendo a alteração introduzida pela Lei n.º 48/2011, de 26 de agosto, elevado esse limite para € 35.000 M.

Por força do n.º 3 do mesmo artigo, este limite seria reduzido no exato montante das operações ativas que viessem a ser efetuadas em 2011, ao abrigo da Lei n.º 8-A/2010, de 18 de maio, fixando-se assim o montante final deste limite em € 34.445,2 M, conforme se apresenta no quadro seguinte:

**Quadro 54 – Observância do limite fixado Lei do Orçamento (artigo 91.º)**

(em milhões de euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
<b>Limite</b>			(a) 34 445,2
Operações autorizadas e concedidas em 2011	(b) 10 825,0		
Operações autorizadas em 2011 e não concedidas nesse ano	(c) 1 000,0		
<b>Total</b>	<b>11 825,0</b>	<b>(d) 1 250,0</b>	<b>10 575,0</b>
	<b>Saldo por utilizar</b>		<b>23 870,2</b>

(a) Limite de € 35.000 M deduzido do montante de € 554,8 M relativo ao crédito concedido em 2011 à Grécia no âmbito do primeiro programa de assistência financeira a este país.

(b) Garantias concedidas aos seguintes financiamentos: CGD (€ 1.800 e € 2.800 M), BANIF (€ 200 e € 500 M), BANIF Banco de Investimento (€ 55 e € 95 M), Banco Mais (€ 25 M), BES (€ 1.250 e € 1.000 M) e BCP (€ 1.750 e € 1.350 M).

(c) Garantia ao BES.

(d) Amortização do empréstimo contraído em 2008 pela CGD.

Foi respeitado o limite fixado, situando-se o saldo por utilizar no valor de € 23.870,2 M, o que representa cerca de 69,3%.

Em contraditório, veio a DGTF considerar que os € 554,8 M relativos a uma das *tranches* do financiamento concedido à Grécia, em 08/05/2010, foi indevidamente abatido ao *plafond* de € 35.000 M. O pagamento da referida *tranche* ocorreu em 2011<sup>1</sup> pelo que o Tribunal entende que o respetivo valor deve ser abatido ao limite em questão.

\*

Nos termos da LOE para 2011, 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 80.º).

De acordo com a informação disponibilizada pela DGTF, o total das utilizações do *plafond* orçamental cifrou-se em € 1.114,8 M, representando 69,7% do referido limite.

A DGTF, na afetação de operações ao limite orçamental, utiliza um conjunto de critérios estabelecidos para o efeito<sup>2</sup>, fazendo com que os valores imputados em cada ano não coincidam com as garantias emitidas (cf. Quadro 11).

Em contraditório, a DGTF referiu que a afetação de operações ao limite orçamental “*tem por base as garantias e as promessas de garantias emitidas, divergindo das responsabilidades assumidas, as quais ocorrem no momento posterior com a emissão da apólice de seguro, se a operação de exportação se concretizar*”.

O menor montante de utilizações do *plafond*, comparativamente ao total de operações garantidas no ano, decorre também do facto de as garantias emitidas no âmbito da Facilidade para países fora da OCDE não relevarem para efeitos de afetação àquele *plafond*, por o montante global dessa Facilidade ter sido já imputado a anterior orçamento.

A propósito da concessão de garantias a seguros de crédito, a seguros de créditos financeiros, a seguros-caução e a seguros de investimento constatam-se divergências assinaláveis entre os valores reportados pela COSEC e pela DGTF relativos a garantias concedidas no ano (cfr. 4.1.2.2.2. a) e também nos valores referenciados pela própria DGTF referentes às garantias concedidas e às que relevam para utilização do *plafond* autorizado pela LOE (cfr. parágrafos anteriores) o que revela falta de coerência entre os critérios utilizados. Acresce, como já foi referido no PCGE/2008 que a imputação dos limites das Facilidades de curto prazo de forma global e em anos que não são os da efetiva concessão<sup>3</sup> das correspondentes garantias traduz-se numa falta de rigor dos valores que são apresentados.

Em contraditório, a DGTF veio sublinhar as diferentes perspetivas em que estas garantias são tratadas pelas duas entidades, nos seguintes termos: “*...cabe à DGTF emitir as garantias sobre as operações de seguro, devendo esta para o efeito cabimentar as operações no plafond fixado na lei do Orçamento do Estado, Por sua vez, à COSEC cabe emitir apólices sobre operações que tenham beneficiado da garantia do Estado.*”

---

<sup>1</sup> Cfr. ponto 9.1.1.1 (créditos por empréstimos) deste Parecer.

<sup>2</sup> Por exemplo, a afetação 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.

<sup>3</sup> Esta situação ocorreu de novo em 2011 com a Facilidade OCDE III, uma vez que foram imputados ao limite orçamental € 150 M quando foram utilizados apenas € 0,9 M.



Donde, naturalmente, resulta que podem ser emitidas garantias que nunca venham a ser objeto de apólice de seguro, Acresce que em termos de receitas e despesas dever-se-á ter sempre em consideração o inevitável desfasamento entre, por exemplo, a cobrança de um prémio ao exportador e o correspondente registo em receita do Estado, o que a acontecer no final do ano implica valores divergentes no orçamento de cada uma das entidades”.

### 4.1.3. Endividamento. Peso. Projeções

#### a) Dívida global

Conforme o exposto no ponto 4.1.1, precedente, a dívida direta global do Estado (SI e SFA) em 31 de dezembro de 2011 ascendia a € 175.096,4 M. Segundo o exposto no ponto 4.1.2, na mesma data, as responsabilidades do Estado por garantias prestadas a operações de financiamento e a seguros de crédito totalizavam € 36.460,1 M.

#### b) Dívida efetiva

No quadro seguinte procede-se ao apuramento da dívida efetiva e sua variação face a 2010.

Quadro 55 – Evolução da dívida efetiva do Estado

(em milhões de euros)

Descrição	31/12/2010	31/12/2011	Variação	
			Valor	%
Dívida direta do Estado (1)	151 972,9	175 096,4	23 123,5	15,2
CEDIC detidos por entidades do sector público administrativo	4 445,9	3 317,9	-1 128,0	-25,4
CEDIM detidos por entidades do sector público administrativo	-	4,6	4,6	-
Outros títulos de dívida pública detidos por serviços integrados	0,5	0,5	0,0	0,0
Outros títulos de dívida pública detidos por serviços e fundos autónomos	6 279,0	6 875,7	596,7	9,5
Outros títulos de dívida pública detidos pela Segurança Social	5 110,6	6 175,3	1 064,7	20,8
Subtotal (2)	15 836,0	16 374,0	538,0	3,4
<b>Dívida efetiva (1)-(2)</b>	<b>136 136,9</b>	<b>158 722,4</b>	<b>22 585,5</b>	<b>16,6</b>

Durante o ano de 2011 aumentou em 3,4% o valor dos títulos de dívida pública detidos pelos vários subsectores do Estado, com destaque para o da Segurança Social (20,8%). Este aumento foi bastante inferior ao registado na dívida direta do Estado (15,2%), resultando, assim, um aumento significativo da dívida efetiva (16,6%).

#### c) Peso no PIB e evolução

Os rácios da dívida direta e da dívida efetiva do Estado em relação ao PIB, no final do ano, situavam-se em 102,5% e em 92,9%, respetivamente. Estes rácios têm vindo a aumentar nos últimos três anos e de forma mais acentuada em 2011.

**Quadro 56 – Evolução da dívida direta e da dívida efetiva face ao PIB**

(em milhões de euros)

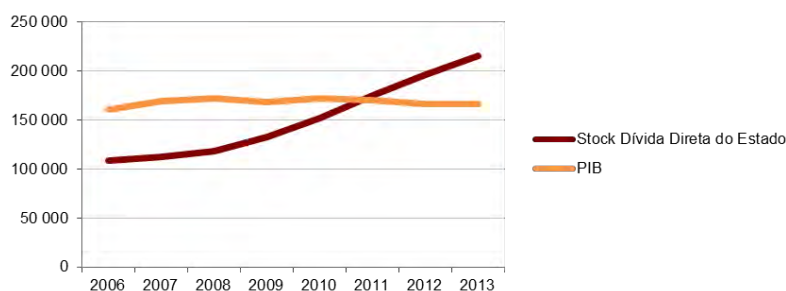
Anos	Dívida direta do Estado	Dívida efetiva	Div. direta sobre PIB	Div. efetiva sobre PIB
2007	112 974,5	102 722,2	66,7%	60,7%
2008	118 660,5	106 860,3	69,0%	62,1%
2009	133 013,4	121 736,9	78,9%	72,2%
2010	151 972,9	136 136,9	88,0%	78,8%
2011	175 096,4	158 722,4	102,5%	92,9%

Fonte: (PIB) INE, setembro 2012.

Caso sejam atingidos em 2012 e em 2013 os aumentos líquidos do endividamento previstos nas respetivas propostas<sup>1</sup> de Orçamento e se o comportamento do PIB evoluir da forma como foi prevista pelo Governo<sup>2</sup> em relação ao último valor de 2011, a relação entre a dívida direta do Estado e o PIB, em contabilidade pública, seria a que se apresenta no gráfico seguinte, ou seja, no final de 2013 aquela dívida representaria já 129,4% do PIB, contra os 102,5% verificados no final de 2011.

**Gráfico 14 – Evolução do stock da dívida direta 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 2013 e no deflador aí também previsto (pág. 24), tendo em conta que o stock da dívida direta se encontra em valores nominais.

Deve, no entanto, salientar-se que nesta projeção não foram tidos em conta os eventuais efeitos do programa de privatizações no refinanciamento da dívida.

#### **d) Previsão de encargos com o serviço da dívida**

De acordo com as previsões constantes dos registos do IGCP, reportadas a 31/12/2011, com os câmbios e taxas de juro variáveis previsíveis nessa data, e que não têm em conta quaisquer medidas de gestão da dívida, mostram que:

- ◆ a dívida de médio e longo prazo denominada em euros (excluindo a dívida a retalho e a dívida não amortizável) existente em 31/12/2011 (€ 128.365,6 M) será amortizada até 2037 e o correspondente plano de amortizações terá os seus picos nos anos 2016 e 2021; a mesma dívida gerará encargos futuros com juros no valor de € 37.988 M;

<sup>1</sup> Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro e proposta de OE/2013.

<sup>2</sup> Relatório do OE/2013, pág. 24.





*Luc*  
*Dr.*  
*Ther...*  
*A*

- ◆ a dívida de médio/longo prazo em moeda estrangeira, que totalizava na mesma data € 15.658,9 M, é amortizável até 2022 e gerará encargos futuros com juros no valor de € 3.934 M.

### e) Endividamento líquido

Procede-se, por fim, ao cálculo do endividamento líquido do sector Estado (SI e SFA), considerando este como o saldo entre os ativos respeitantes a empréstimos e os passivos da mesma natureza (dívida efetiva), nos termos que constam do quadro seguinte. Os ativos considerados correspondem aos valores nominais que foram reportados ao Tribunal pelos respetivos titulares<sup>1</sup>, presumindo-se que se trata de valores cobráveis.

**Quadro 57 – Evolução do endividamento global do Estado (Subsectores SI e SFA)**

(em milhões de euros)

Empréstimos ativos e passivos do Estado	Valor		Variação	
	31/12/2010	31/12/2011	Total	%
Dívida efetiva	136 136,9	158 722,4	22 585,5	16,6
Créditos por empréstimos SI	2 445,1	8 176,8	5 731,7	234,4
Créditos por empréstimos SFA	2 619,8	2 871,8	252,0	9,6
Total créditos	5 064,9	11 048,6	5 983,7	118,1
<b>Endividamento global</b>	<b>131 072,0</b>	<b>147 673,8</b>	<b>16 601,8</b>	<b>12,7</b>

Assim, o endividamento global líquido do Estado (dívida efetiva deduzida dos empréstimos) aumentou € 16.601,8 M em 2011, ou seja, cresceu menos do que a dívida efetiva, uma vez que ocorreu um grande aumento dos créditos por empréstimos no subsector dos SI.

<sup>1</sup> Cfr. infra ponto 9.1 sobre o património financeiro.

## CAIXA 2 – ACOMPANHAMENTO DOS MECANISMOS DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA A PORTUGAL

### *Enquadramento*

As baixas taxas de crescimento e os défices persistentes registados na última década em Portugal, aliados à eclosão da crise financeira internacional, conduziram a graves perturbações da atividade económica e financeira e à deterioração crescente da confiança dos mercados, com reflexos na sustentabilidade das finanças públicas portuguesas, tornando inviáveis as condições normais de financiamento da economia e o refinanciamento do Estado. Esta situação conduziu, em 7 de abril de 2011, ao pedido de assistência financeira de Portugal à UE, aos Estados-Membros da zona euro e ao FMI, com base num programa de ajustamento, negociado com as entidades envolvidas<sup>1</sup>.

O PAEF permite um empréstimo de € 78.000 M, com um período de utilização até 2014, e assenta em três eixos: a estabilidade financeira e a continuidade do financiamento da atividade económica; a consolidação orçamental e a redução no nível do endividamento; e as reformas estruturais<sup>2</sup>. O empréstimo é concedido pelo MEEF (Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira) e pelo FEEF (Fundo Europeu de Estabilidade Financeira), envolvendo, no conjunto, a UE no montante de € 52.000 M, e pelo EFF (*Enhanced Found Facility* – FMI) no valor equivalente a aproximadamente € 26.000 M<sup>3</sup>.

Para o efeito foram assinados a 17 de maio de 2011 os Memorandos de entendimento (MoU)<sup>4</sup> entre o Governo Português, o BCE, a Comissão Europeia e o FMI que envolvem um conjunto de 223 medidas no âmbito: (i) orçamental; (ii) regras de regulação e supervisão do sector financeiro; (iii) medidas orçamentais estruturais; (iv) mercado de trabalho e educação; (v) mercado de bens e serviços; (vi) mercado da habitação; (vii) medidas de enquadramento ao nível de outros sectores como o sistema judicial, a concorrência, a contratação pública e o ambiente empresarial.

O cumprimento do PAEF encontra-se sujeito a avaliações trimestrais sendo os MoU atualizados em conformidade. Em 2011 ocorreram duas avaliações, em agosto e em novembro.

Face à relevância do PAEF, em particular das medidas orçamentais estruturais e de política orçamental, o Tribunal aprovou a realização de uma ação plurianual, que abrange o período de 2012 a 2014, sobre o acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal e seu impacto nas contas da administração central e da segurança social, com resultados que constarão de relatórios periódicos. A presente análise incide sobre os impactos orçamentais das medidas adotadas em 2011 e o seu reflexo na CGE, com base na informação prestada pela ESAME (Estrutura para o Acompanhamento da Execução dos Memorandos).

<sup>1</sup> Cfr. Decisão de Execução do Conselho de 30 de maio de 2011 relativa à concessão de assistência financeira da União a Portugal (2011/344/UE).

<sup>2</sup> Cfr. *Occasional Papers* 79 / junho de 2011 (Comissão Europeia).

<sup>3</sup> DSE 23.742 M (DSE - unidade de conta internacional, sendo o seu valor determinado através da média ponderada das cinco principais moedas do comércio internacional).

<sup>4</sup> De Políticas Económicas e Financeiras, de Entendimento Técnico e o de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica. O primeiro traduz a análise que as autoridades portuguesas fazem sobre o cumprimento do Programa e perspectivas sobre a economia portuguesa, o segundo descreve as definições técnicas que são usadas nas análises e o terceiro discrimina os instrumentos que são utilizados na execução das medidas constantes do Programa.



### ***Execução do Programa de Assistência Económica e Financeira***

As instituições portuguesas diretamente envolvidas no PAEF são o Governo Português, em particular através do MF e da ESAME, inicialmente criada como uma estrutura de missão<sup>1</sup> e atualmente integrada no Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro, que tem por missão “acompanhar o cumprimento integral e atempado das medidas assumidas pelo Estado Português junto da UE, do FMI e do BCE (...)”<sup>2</sup>.

À ESAME compete: “a) Acompanhar a execução de cada medida ao longo das diferentes fases do processo desde o estudo prévio até à sua concretização efetiva; b) Propor soluções e alternativas que assegurem a mais eficaz e eficiente execução das medidas; c) Fornecer apoio técnico às equipas que em cada ministério têm a responsabilidade pela execução de medidas; d) Promover a cooperação e a comunicação entre serviços de diferentes ministérios, no âmbito de medidas transversais; e) Coordenar e centralizar a comunicação e a partilha de informação com as instituições internacionais envolvidas, em estreita articulação com o Ministério das Finanças.” E é, também, responsável pela elaboração de um relatório de progresso trimestral sobre o cumprimento das medidas previstas no MoU, para além de um resumo mensal.

Para a monitorização do PAEF a ESAME criou uma base de dados onde essencialmente são descritas as medidas, os responsáveis pela sua implementação e/ou controlo, ao nível interno e externo (CE e FMI), o cronograma e grau de realização e anexados alguns documentos sempre que haja lugar à sua produção; atualmente permite ainda a extração de relatórios destinados à avaliação do PAEF, com a possibilidade de acesso permanente por parte dos representantes das missões da CE e do FMI, bem como dos responsáveis internos.

Apesar de todas estas competências, verificou-se que a ESAME não dispunha de informação relativa ao acompanhamento da execução das medidas na sua dimensão orçamental, desde o estudo prévio até à sua execução, não permitindo efetuar uma avaliação dos impactos financeiros em 2011.

Em sede de contraditório, o Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro alegou que a ESAME “(...) não produz, nem participa diretamente, nos estudos técnicos que todos os ministérios envolvidos no Programa de Ajustamento Económico e Financeiro têm que fazer”, competindo-lhe “verificar que as equipas do Governo preparam os estudos e a fundamentação necessária para que os objetivos do PAEF se concretizem nos calendários previstos”. Salientou que a ESAME funciona como plataforma de circulação da informação nos casos em que são exigidos estudos técnicos de avaliação de impacto (orçamental ou outro), evidenciando, porém, que existe trabalho de base realizado pelos ministérios que não é solicitado pela *troika*, pelo que não é “necessariamente” enviado à ESAME.

O Tribunal entende que, assentando o PAEF na consolidação orçamental e na redução no nível do endividamento, a apreciação do impacto orçamental deverá constituir um dos principais objetivos do acompanhamento da execução de cada medida pela ESAME, independentemente da sua solicitação pela *troika*. Esta informação é indispensável para a tomada de decisão sobre as medidas a adotar e sua continuidade ou a seleção de medidas alternativas que melhor permitam a prossecução dos objetivos previstos numa perspetiva de custo/benefício.

<sup>1</sup> RCM n.º 28/2011, de 11 de julho.

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 177/2012, de 3 de agosto.

Com as medidas que constam dos Memorandos iniciais e das atualizações decorrentes das duas primeiras avaliações pretendia-se, resumidamente:

**Objetivos das medidas tendo por base a atualização de 9 de dezembro de 2011 (2.ª avaliação)**

**Política orçamental** – Reduzir o défice das AP's, repor o rácio dívida/PIB numa trajetória descendente a partir de 2013 e, no médio prazo, manter a consolidação orçamental até se atingir uma posição de equilíbrio orçamental, nomeadamente através da contenção do crescimento da despesa (4 medidas). Em 2011 acordou-se que o défice das AP's não fosse superior a €10.068 M, implicando a execução das medidas previstas no OE/2011, as de consolidação orçamental apresentadas antes de maio de 2011 e as seguintes **Medidas adicionais**: sobretaxa extraordinária em sede de IRS; antecipação do aumento do IVA sobre o gás natural e a eletricidade; e a transferência para o Estado de parte dos fundos de pensões dos bancos.

**Medidas orçamentais estruturais** – Melhorar a eficiência da administração pública; recentrar as atividades nos objetivos essenciais da política pública, melhorar a respetiva relação custo-eficiência e a sustentabilidade orçamental; melhorar o processo orçamental; reforçar a gestão de riscos, a responsabilização, o reporte e a monitorização em todas as áreas da administração pública (86 medidas); Quadro de gestão financeira pública (11 medidas); Enquadramento orçamental (3 medidas); Quadro orçamental a nível regional e local (4 medidas); Parcerias Público Privadas (4 medidas); Sector Empresarial do Estado (7 medidas); Privatizações (3 medidas); Administração Fiscal (6 medidas); Administração Pública (12 medidas); Sistema de Saúde (36 medidas).

**Medidas de política orçamental para 2011**

De acordo com os MoU iniciais, o objetivo do défice para 2011, de 5,9% (em contabilidade nacional) tinha subjacente a conjugação de medidas de despesa e de receita que representariam 3,5% e 1,4% do PIB, respetivamente; por força dos desvios entretanto ocorridos, a meta do défice foi alcançada (4,4% do PIB<sup>1</sup>) através do recurso a medidas adicionais. Assim, o ajustamento teve um impacto na receita de 4% do PIB (3,5% de receita de capital inerente à transferência dos fundos de pensões da banca e 0,5% da sobretaxa em sede de IRS) e de 0,9% na despesa (0,4% da recapitalização do BPN, 0,4% de operações relativas à RAM e 0,1% da reclassificação do investimento na Via do Infante)<sup>2</sup>.

O PAEF determinava que as medidas de política orçamental para 2011 deveriam assegurar o cumprimento rigoroso do OE/2011 e das medidas de consolidação orçamental apresentadas antes de maio de 2011<sup>3</sup>, completadas com as adicionais.

As principais medidas de consolidação e seu impacto em % do PIB previstas no OE, por grandes agregados, eram as seguintes<sup>4</sup>:

<b>Despesa</b>	<b>2,2</b>
Redução das despesas de funcionamento do Estado	0,8
Redução das despesas com prestações sociais (SS e ADSE)	0,6
Redução das despesas no âmbito do SNS	0,3
Redução das transferências do Estado para outros subsectores da Administração	0,2
Redução das despesas no âmbito do PIDDAC	0,2
Outras medidas de redução da despesa	0,1
<b>Receita</b>	<b>1,2</b>
Redução da despesa fiscal	0,4
Aumento da receita fiscal	0,6
Aumento da receita contributiva	0,2

Para a concretização daquelas medidas previa-se, do lado da despesa, em particular: i) redução remuneratória na administração central, com impacto de 0,6% no PIB (despesas de funcionamento

<sup>1</sup> Conforme Procedimento dos Défices Excessivos – setembro de 2012.

<sup>2</sup> Conforme Relatório da CGE de 2011.

<sup>3</sup> Conforme “*Note on policy guidelines and measures the Portuguese Government will adopt to address main economic challenges*”, que inclui, designadamente, reduções adicionais nas áreas da saúde, na SS, no SPE e SPA e em investimento.

<sup>4</sup> Para mais detalhe, cfr. Relatório do OE/2011, páginas 39 e seguintes.



*Luc*  
*Dr.*  
*Thomaz*  
*A*

do Estado); ii) redução do abono de família, 0,2% de impacto no PIB (despesas com prestações sociais); e iii) redução do complemento social para idosos e despesas com medicamentos, 0,2% de impacto no PIB (despesas no âmbito do SNS). Do lado da receita, destacava-se a diminuição das deduções e benefícios fiscais, a convergência da tributação das pensões com os rendimentos do trabalho, o aumento da taxa normal do IVA e das verbas sujeitas às taxas reduzida e intermédia, a criação da contribuição sobre o sistema financeiro, o aumento da contribuição para a CGA e a entrada em vigor do Código Contributivo.

Apesar de o impacto orçamental se encontrar avaliado em % do PIB, não consta do Relatório do OE o valor nominal considerado, o que prejudica a transparência e a sua posterior análise.

A CGE de 2011 não apresenta os resultados obtidos nem mede os impactos das medidas de consolidação orçamental decorrentes do PAEF, o que impede o exercício da sua avaliação e afeta a transparência e publicidade que devem presidir à apresentação das contas públicas.

Segundo a CGE, na administração central as principais reduções face a 2010 ocorreram nas despesas com pessoal (€-1.324 M), em investimento (€-1.061 M), em transferências correntes (€-985 M), em subsídios (€-205 M) e em aquisição de bens e serviços (€-129 M). Por outro lado, registaram-se acréscimos em juros e outros encargos (€ 1.084 M), em transferências de capital (€ 739 M) e em ativos financeiros, realçando-se os empréstimos de médio e longo prazos a empresas públicas (€ 5.128 M) e o aumento no capital do BPN (€ 600 M)<sup>1</sup>.

Na redução da despesa com o pessoal, não é possível isolar os efeitos decorrentes da redução remuneratória aplicada em 2011 nem os resultantes da medida contida no Memorando relativa ao PREMAC - Plano de Redução e Melhoria da Administração Central<sup>2</sup>, que previa inicialmente a redução de 15% de estruturas e de cargos dirigentes.

O primeiro relatório do PREMAC, de 15 de setembro de 2011, apontava para a diminuição de 40% nas estruturas de nível superior da administração central<sup>3</sup> e de 27% no número de cargos de dirigentes, prevendo que os universos iniciais de 359 entidades e 6.286 cargos dirigentes (715 de nível superior e 5.571 de nível intermédio) se reduzissem, respetivamente, para 217 (-142 entidades) e para 4.575 (440 superiores e 4.135 intermédios, ao todo -1.711 cargos de chefia). Com a aprovação, em outubro de 2011, das onze leis orgânicas dos ministérios o número de entidades ficou ainda mais reduzido. Porém, o balanço final e a avaliação da eficiência desta reorganização só poderão ocorrer com a finalização de todos os diplomas que respeitem à organização interna das entidades<sup>4</sup>.

No que respeita à prevista redução de transferências para o sector público empresarial, verificou-se uma redução de apenas € 10,2 M em indemnizações compensatórias<sup>5</sup>, anulada pelo já referido e considerável aumento de € 5.128 M verificados empréstimos a médio e longo prazos concedidos a empresas do SPE.

<sup>1</sup> Para mais pormenores, cfr. ponto 3.3 (despesa) deste Parecer.

<sup>2</sup> Aprovado em Conselho de Ministros em 20 de julho de 2011, com o objetivo de melhorar e racionalizar a administração central.

<sup>3</sup> Estão excluídas do PREMAC as entidades integradas no SNS, a rede de embaixadas, as missões e postos consulares, as forças armadas, as forças de segurança, a rede escolar e as instituições de ensino superior e a rede judicial.

<sup>4</sup> A Deliberação do Conselho de Ministros n.º 256/2012, de 17 de maio, prevê que na preparação do OE/2013 já se apurassem e refletissem as poupanças alcançadas com a implementação do PREMAC.

<sup>5</sup> Em 2010, € 443,5 M e em 2011, € 433,3 M.

No que respeita às medidas adicionais tomadas em 2011, a CGE apura as receitas obtidas com a sobretaxa extraordinária de 3,5% em sede de IRS<sup>1</sup> e a transferência para o Estado de parte dos fundos de pensões dos bancos<sup>2</sup>; mas nada refere quanto à antecipação do aumento do IVA sobre o gás e a eletricidade.

### **Medidas estruturais orçamentais para 2011**

De seguida apresenta-se, em síntese, o estado de implementação das principais medidas orçamentais estruturais previstas para 2011 no PAEF, por referência às duas avaliações realizadas nesse ano.

#### **Medidas implementadas**

Publicação de um documento de estratégia orçamental anual com previsões económicas e orçamentais a 4 anos  
 Aprovação de uma definição padronizada de atraso nos pagamentos e de compromissos financeiros  
 Levantamento dos pagamentos em atraso no SPA e nas empresas públicas que não integram o perímetro de consolidação  
 Reporte mensal dos pagamentos em atraso e melhoria do reporte mensal de execução orçamental da Administração Central  
 Aprovação de uma definição padronizada de responsabilidades contingentes  
 Publicação de um relatório sobre 36 PPP's e 26 Concessões  
 Elaboração de um plano estratégico 2012-14 para a administração fiscal  
 Limitação das admissões de trabalhadores na Administração Pública  
 Elaboração de legislação de revisão das categorias isentas das taxas moderadoras  
 Redução das deduções fiscais para os cuidados de saúde em dois terços  
 Apresentação de medidas para reduzir em € 200 M os custos operacionais dos hospitais em 2012

#### **Medidas não implementadas**

Reporte completo das despesas fiscais, por tipo de imposto e estimativa de custos  
 Estabelecimento de metas intra-anuais orçamentais  
 Apresentação de um plano de limite às necessidades financeiras das empresas públicas regionais e locais a partir de 2012  
 Apresentação de um plano de redução de custos para os governos regionais e locais  
 Revisão da Lei das Finanças Locais e da Lei das Finanças Regionais  
 Apresentação de um calendário para liquidar os pagamentos em atraso no SNS

#### **Medidas em curso (a)**

Implementação integral da LEO  
 Apresentação de um documento estratégico para o SEE  
 Revisão da estrutura tarifária das empresas públicas da administração central para reduzir o nível de subsidiação  
 Elaboração de planos de redução dos custos operacionais das empresas públicas em 15% em média  
 Aplicação de limites à dívida das empresas públicas da Administração Central a partir de 2012  
 Redução dos cargos dirigentes e serviços na administração central, de acordo com o PREMAC  
 Criação do enquadramento legal e administrativo centralizado para as compras do SNS

(a) Inclui também as medidas apresentadas nos relatórios de avaliação com a indicação de "parcialmente observadas".

Fonte: CE - First review – Summer 2011, Occasional Papers 83, setembro 2011, FMI - First Review Under the Extended Arrangement, setembro 2011, CE – Second Review - Autumn 2011, Occasional Papers 89, dezembro 2011, FMI - Second Review Under the Extended Arrangement, Country Report N.º 11/363, dezembro 2011.

### **Avaliação do cumprimento do PAEF**

O cumprimento das medidas e objetivos definidos no PAEF é avaliado trimestralmente pelas três instituições (CE, BCE e FMI), dependendo os desembolsos adicionais da conclusão positiva destas avaliações<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Muito embora o Relatório da Conta apresente dois valores diferentes (€ 781,4 M e € 790 M).

<sup>2</sup> A operação de transferência destes fundos processou-se em duas parcelas. O Relatório da Conta enuncia a primeira tranche ocorrida em 2011 no valor de € 3.263,1 M, constando também o montante de € 5.993,2 M que se refere ao apurado em contabilidade nacional (que registou a totalidade da operação em 2011).

<sup>3</sup> Cfr. Decisão de Execução 2011/344/UE relativa à concessão de assistência financeira da União a Portugal.



Para além da apreciação sobre a implementação das medidas do programa, as avaliações visam também a verificação do cumprimento trimestral (e contínuo) dos critérios de desempenho quantitativo (limite do saldo orçamental das AP's, limite máximo para a dívida das administrações públicas e não acumulação de novos pagamentos externos em atraso relativos a dívida externa pelas AP's) e de objetivos indicativos (não acumulação de atrasos nos pagamentos domésticos pelas AP's)<sup>1</sup>.

As avaliações são efetuadas tendo em vista a realização das ações constantes das medidas previstas para cada trimestre e a evolução da execução orçamental, sem identificarem o impacto individual de cada medida nessa execução. Em 2011, os relatórios produzidos pela CE e pelo FMI apresentam uma apreciação favorável da implementação do programa, considerando atingidas as metas trimestrais estabelecidas para o défice orçamental e a dívida pública, como se mostra no quadro seguinte.

**Quadro 58 – Critérios de desempenho do PAEF em dezembro de 2011**

(em milhares de milhões de euros)

Critérios de desempenho quantitativo do PAEF	junho		setembro		dezembro	
	PAEF	Verificado	PAEF	Verificado	PAEF	Verificado
Limite do saldo orçamental das Administrações Públicas <sup>(a)</sup>	-5,4	-5,1	-6,7	-5,7	-10,3	-7,1
Limite máximo para a dívida das Administrações Públicas	175,9	167,9	175,9	170,8	175,9	167,8

(a) Desempenho avaliado por referência às metas trimestrais (acumuladas) para o saldo orçamental na ótica de caixa.

Fonte: CE – Second Review - Autumn 2011, Occasional Papers 89, dezembro 2011.

Apesar do cumprimento destas metas, as medidas orçamentais estruturais foram consideradas insuficientes para atingir o limite do défice estabelecido pelo PAEF, na ótica da contabilidade nacional, ou seja, valor inferior a € 10.068 M, equivalente a 5,9% do PIB. O referido limite só foi cumprido (€ 7.525 M, 4,4% do PIB) com recurso a medidas adicionais de consolidação orçamental, como a transferência do fundo de pensões da banca, sendo, também de salientar uma contração da atividade económica inferior à prevista no PAEF (-1,7%<sup>2</sup> ao invés de -2,2% do PIB).

A não acumulação de novos pagamentos externos em atraso relativos a dívida externa pelas AP's<sup>3</sup> constitui outro critério de desempenho (contínuo) que foi alcançado em 2011.

Os encargos assumidos e não pagos (EANP)<sup>4</sup>, cuja não acumulação era outro dos objetivos estabelecidos, cresceram de junho a novembro e decresceram em dezembro, porém num valor superior ao observado em junho, como se evidencia no quadro a seguir.

<sup>1</sup> Cfr. Memorando de Entendimento Técnico.

<sup>2</sup> Cfr. INE – Contas Nacionais Trimestrais, setembro de 2012.

<sup>3</sup> Cfr. Memorando de Entendimento Técnico, “o atraso nos pagamentos de dívida externa será definido como o pagamento de dívida a não residentes que tenha sido contratada ou garantida pelas Administrações Públicas e que não tenha sido realizada no prazo de 7 dias após o vencimento (tendo em conta o período de carência contratual aplicável) ”.

<sup>4</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 65-A/2011, de 17 de maio de 2011, atraso no pagamento corresponde ao não pagamento de fatura após o decurso de 90 dias, ou mais, sobre a data convencionada para o pagamento da fatura ou, na sua ausência, sobre a data constante da mesma.



**Quadro 59 – Objetivo Indicativo Contínuo - Pagamentos em atraso em 2011**

(em milhões de euros)

	junho	julho	agosto	setembro	outubro	novembro	dezembro	Δdez-jun	% Total
Administrações Públicas <sup>(a)</sup> <sup>(b)</sup>	3 181	3 283	3 262	3 338	3 433	3 492	3 252	71	61%
Outras entidades <sup>(c)</sup>	1 731	1 952	1 999	2 055	2 120	2 134	2 073	342	39%
<b>Total</b>	<b>4 912</b>	<b>5 236</b>	<b>5 261</b>	<b>5 393</b>	<b>5 552</b>	<b>5 626</b>	<b>5 325</b>	<b>413</b>	<b>-</b>
% PIB	2,9	3,0	3,1	3,1	3,2	3,3	3,1	-	-

(a) Inclui Administração Central, o subsector da saúde, entidades públicas reclassificadas, Administração Regional e Administração Local.

(b) Corresponde ao total consolidado, isto é, expurgado das dívidas entre as entidades que compõe as Administrações Públicas.

(c) Inclui empresas públicas não reclassificadas e Hospitais, EPE.

Fonte: Comissão Europeia - Third Review - Winter 2011/2012.

Nos pontos 3.3.3.2. (encargos assumidos e não pagos) e 4.2. (dívida não financeira) deste Parecer, para onde se remete, é também analisada a problemática dos pagamentos em atraso ou EANP, porém com metodologias e âmbitos diferentes, pelo que os valores aqui apresentados não podem ser comparados com os ali referidos.

***Necessidades de financiamento do PAEF***

Até ao final de 2011 foram autorizados € 38,4 mil milhões em três tranches do empréstimo: € 18,7 mil milhões (FMI 6,4; MEEF 6,5; FEEF 5,8); € 11,6 mil milhões (FMI 4,0; MEEF 7,6) e € 8,1 mil milhões (FMI 2,8; MEEF 1,6; FEEF 3,7); em 31 de dezembro a dívida decorrente do PAEF ascendia a € 35,9 mil milhões<sup>1</sup>.

A avaliação inicial das necessidades de financiamento para o período 2011 a 2014 prevista no PAEF encontrava-se calculada com base: nos défices previstos para os anos em causa; nos valores relativos à amortização das dívidas da administração central e das empresas públicas; e no resgate da dívida não comercial da administração central. No conjunto, estimava-se em € 105 mil milhões, acrescidos de cerca de € 25 mil milhões, montante previsto para a recapitalização dos bancos e para outras finalidades de tesouraria e custos de reestruturação dos bancos, os quais serão financiados através da emissão de dívida pelo Estado (€ 47 mil milhões), pelo produto das privatizações (€ 5 mil milhões) e pelo valor do resgate (€ 78 mil milhões).

As avaliações subsequentes vieram a introduzir ajustamentos a essas previsões. A 2ª avaliação (última de 2011) relatava necessidades de financiamento de € 132 mil milhões, mais € 5 mil milhões do que a avaliação inicial<sup>2</sup>.

O mecanismo de apoio à solvabilidade bancária, no montante de € 12.000 M, previsto no PAEF para responder a situações em que o reforço de capitais não seja possível através de soluções de mercado, dos quais € 1.000 M se encontravam depositados em conta própria no Banco de Portugal, permite o recurso ao investimento público<sup>3</sup> (que não foi utilizado em 2011).

<sup>1</sup> Cada uma das tranches foi disponibilizada em parcelas, tendo uma parte sido realizada em janeiro de 2012, o que explica a diferença entre as autorizações e o montante em dívida.

<sup>2</sup> Com a 5.ª revisão, as necessidades de financiamento encontram-se previstas em € 112,1 mil milhões. De referir que a forma de cálculo sofreu ajustamentos, designadamente quanto à dívida de curto prazo dado que se assume que parte dos bilhetes do Tesouro em circulação serão objeto de *roll-over* e, portanto, não consideradas nas necessidades de financiamento.

<sup>3</sup> Lei n.º 63-A/2008, de 24 de novembro (alterada pelas Leis n.ºs 3 -B/2010, de 28 de abril, 55 -A/2010, de 31 de dezembro e 4/2012, de 11 de janeiro) e Portaria n.º n.º 150-A/2012, de 17 de maio.





## 4.2. Dívida não Financeira

### 4.2.1. Objetivos e âmbito

À semelhança de anos anteriores, o Tribunal de Contas desenvolveu, em 2012, uma ação de “*identificação dos principais credores do Estado, em 31 de dezembro de 2011, relativamente ao fornecimento de bens e serviços*”, cujos resultados se apresentam sob a designação de “dívida não financeira”.

Atenta a natureza da ação e também por razões de comparabilidade, o seu âmbito restringe-se às dívidas da administração central do Estado<sup>1</sup>, excluindo-se as situações da administração regional e local e, em regra, as dívidas do sector empresarial do Estado. Os credores considerados foram todas as entidades privadas (empresas ou particulares), as entidades das administrações local e regional, e as entidades do sector público empresarial com exceção das consideradas como devedores. Estão também excluídas as dívidas entre serviços e organismos públicos.

A dívida em questão foi toda a “dívida não financeira” aqui definida como 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 2011, quer seja dívida vencida até esta data, quer dívida vincenda, considerando-se como data da constituição da dívida a data da emissão da fatura, do documento equivalente ou do ato que a originou.

Apuram-se os valores e procede-se à sua comparação com os de 2010, com as ressalvas que advêm do facto de a análise assentar, fundamentalmente, na informação prestada pelas diferentes entidades, apesar de a sua consistência ter vindo a melhorar de ano para ano.

### 4.2.2. Metodologia adotada

Em Maio de 2012, foram selecionadas como devedoras 428 entidade e notificadas para reporte da informação referente às dívidas em 31 de dezembro de 2011 e sua situação em 31 de março de 2012.

Para tanto, deviam preencher um formulário (disponibilizado em suporte informático no sítio do Tribunal para *download*) com a informação relativa à dívida não financeira, vencida e vincenda, de montante igual ou superior a € 5 m por credor. Foi, ainda, solicitada informação agregada sobre o total da dívida inferior a € 5 m por credor.

Os dados assim obtidos foram objeto de tratamento com vista à identificação dos principais credores do Estado.

Foram igualmente selecionados os credores que, no procedimento de 2010, reportaram créditos superiores a € 4 M (90) e convidados a preencher um formulário (também disponibilizado em suporte informático no sítio do Tribunal) com a informação da dívida não financeira das entidades públicas abrangidas, vencida e vincenda, em 31 de dezembro de 2011 e situação da mesma em 31 de março 2012. Responderam 82.

---

<sup>1</sup> 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, ao Organismo de Produção Artística, EPE e à SPME – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, SA.

A informação obtida foi tratada tendo em vista a caracterização dos principais credores do Estado, a determinação da antiguidade da dívida e a verificação de desvios em relação à informação recolhida junto das entidades devedoras.

O resultado da análise dos dados obtidos (que aqui se apresenta) permite, com as reservas decorrentes da metodologia utilizada, uma caracterização global da dívida não financeira em 31 de dezembro de 2011.

#### 4.2.3. Identificação das entidades devedoras e caracterização das respetivas dívidas

Responderam 397 entidades devedoras das quais, 152 (38,3%) informaram não terem qualquer dívida, e 31 entidades não remeteram formulários. Relativamente às restantes, e considerando apenas dívidas superiores a € 5 m por credor, apura-se um total de dívida em 31 de dezembro de 2011 de cerca de € 3.186,4 M<sup>1</sup>, sendo 68,1% de dívida vencida e 31,9% de dívida vincenda, distribuída por 6.538 credores.

Por Ministério/Tutela, destaca-se o da Saúde, com 93,1% do total da dívida. Ainda com algum relevo surgem os Ministérios da Justiça (2,5%), das Finanças (1,2%) e da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (1,0%).

Comparativamente com 2010 verificou-se um aumento de € 600,0 M no total das dívidas superiores a € 5 m por credor, para o qual contribuíram particularmente as áreas da Saúde (€ +709,5 M), Justiça (€ +16,5 M), Defesa Nacional (€ +7,8 M) e Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território (€ +6,9 M). Verificaram-se diminuições nas áreas das Finanças (€ -67,1 M), Economia e do Emprego (€ -31,9 M), Educação e Ciência (€ -13,9 M) e Administração Interna (€ -12,1 M).

De acordo com os dados recebidos, € 2.170,3 M (68,1%) respeitam a entidades públicas empresariais, € 928,3 M (29,1%) a fundos e serviços autónomos e € 87,8 M (2,8%) a serviços integrados.

Do total da dívida reportada a 31 de dezembro de 2011, foram pagos € 863,8 M (27,1% %) até 31 de março de 2012 e, nesta data, continuavam por pagar cerca de € 2.322,7 M, sendo 76,6% de dívidas vencidas e 23,4% de dívidas vincendas.

**Quadro 60 – Distribuição da dívida não financeira por subsectores**

(em euro milhões)

Subsector	Dívida
Serviço Integrado	87,8
Fundo e serviço autónomo, instituto público	928,3
Entidade Pública Empresarial (não financeira)	2 170,3
<b>TOTAL</b>	<b>3 186,4</b>

<sup>1</sup> Este valor não é coincidente com o referido no ponto 3.3.3.2. deste Parecer, pois que foi apurado através de metodologia diferente e, além disso, engloba a dívida não financeira de algumas entidades públicas empresariais nomeadamente do sector da saúde.



*Luc*  
*Dr. Theodor*  
*A*

O quadro a seguir discrimina as entidades públicas que apresentaram um montante de dívidas superior a € 10 M, compara com a situação em 31 de dezembro de 2010 e mostra a dívida ainda não paga em 31 de março de 2012.

**Quadro 61 – Entidades Públicas com maior volume de dívida 31 de dezembro de 2011**

(em milhões de euros)

Entidade Devedora	Dívida total a 31/12/2010	Dívida total a 31/12/2011	Variação		Dívida total a 31/03/2012
			Valor	%	
Administração Regional de Saúde do Norte, I. P.	326,4	338,1	11,7	3,6	96,7
Centro Hospitalar Lisboa Norte, E. P. E.	203,6	295,8	92,2	45,3	273,9
Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, I. P. (a)	297,6	287,5	-10,1	-3,4	115,6
Centro Hospitalar de Lisboa Central, E. P. E.	142,4	241,9	99,5	69,9	228,9
Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, E. P. E. (b)	154,3	202,0	47,7	30,9	195,3
Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, E. P. E.	(f)	143,5			122,0
Centro Hospitalar de São João, E. P. E.	92,4	139,5	47,1	51,0	58,5
Centro Hospitalar do Porto, E. P. E. (c)	89,4	112,5	23,1	25,8	99,5
Centro Hospitalar de Setúbal, E. P. E.	60,3	88,7	28,4	47,1	84,3
Hospital de Garcia de Orta, E. P. E.	77,0	84,4	7,4	9,6	80,0
Hospital de Faro, E. P. E.	55,2	78,2	23,0	41,8	73,4
Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I. P.	35,5	66,1	30,6	86,4	57,1
Centro Hospitalar do Médio Tejo, E. P. E.	37,7	56,0	18,3	48,5	55,3
Unidade Local de Saúde da Guarda, E. P. E.	31,2	54,5	23,3	74,6	48,2
Hospital Distrital de Santarém, E. P. E.	34,6	53,0	18,4	53,1	51,8
Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca, E. P. E.	43,0	47,8	4,9	11,3	41,0
Centro Hospitalar Barreiro Montijo, E. P. E.	33,1	47,5	14,4	43,6	31,5
Unidade Local de Saúde de Matosinhos, E. P. E.	31,2	45,4	14,2	45,4	41,9
Instituto Português de Oncologia de Lisboa Francisco Gentil, E. P. E.	20,5	44,0	23,5	114,6	31,8
Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E. P. E.	26,1	43,4	17,4	66,6	39,5
Hospital Infante D. Pedro - Centro Hospitalar do Baixo Vouga, E. P. E.	30,8	42,4	11,6	37,7	0,0
Centro Hospitalar do Oeste Norte (d)	26,7	62,8	36,1	135,2	60,2
Direção-Geral de Proteção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas	102,8	37,5	-65,3	-63,5	9,8
Instituto Português de Oncologia do Porto Francisco Gentil, E. P. E.	31,5	37,5	5,9	18,9	25,9
Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio, E. P. E.	(f)	36,9			35,9
Unidade Local de Saúde do Nordeste, E. P. E.	26,7	34,7	8,0	30,1	32,3
Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho, E. P. E.	30,4	34,6	4,2	13,8	27,0
Centro Hospitalar do Alto Ave, E. P. E.	(f)	33,6			33,2
Hospital do Litoral Alentejano, E. P. E.	23,1	30,8	7,7	33,6	30,3
Unidade Local de Saúde do Alto Minho, E. P. E.	18,8	28,1	9,3	49,3	18,9
Hospital do Espírito Santo de Évora, E. P. E.	18,0	25,2	7,2	40,0	18,7
Administração Regional de Saúde do Alentejo, I. P.	18,0	22,0	3,9	21,9	8,2
Centro Hospitalar da Cova da Beira, E. P. E.	11,9	18,9	7,1	59,5	18,7
Unidade Local de Saúde de Castelo Branco, E. P. E.	19,5	18,1	-1,4	-7,4	14,2
Administração Central do Sistema de Saúde, I. P.	3,2	17,6	14,4	452,6	9,8
Instituto Português do Sangue e da Transplantação, I. P.	17,8	16,2	-1,6	-8,8	15,2
Centro Hospitalar do Médio Ave, E. P. E.	12,3	14,4	2,1	16,9	13,8
Centro Hospitalar Tondela-Viseu, E. P. E. (e)	13,0	14,3	1,4	10,4	11,8
Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural	8,5	14,2	5,7	66,8	4,2
Hospital Distrital da Figueira da Foz, E. P. E.	8,7	13,7	5,0	57,5	13,0
Maternidade do Dr. Alfredo da Costa	11,0	11,0	0,0	-0,3	10,1
Centro Hospitalar Póvoa de Varzim/Vila do Conde, E. P. E.	7,5	10,9	3,5	46,3	10,8
<b>TOTAL</b>	<b>2 231,4</b>	<b>3 045,2</b>	<b>813,7</b>	<b>36,5</b>	<b>2 248,1</b>

- (a) Dados de 2010 relativos à ARSLVT e Centro Hospitalar de Cascais.  
 (b) Dados de 2010 relativos ao CH de Coimbra e Hospitais da Universidade de Coimbra.  
 (c) Dados de 2010 relativos ao CH do Porto e Hospital Joaquim Urbano.  
 (d) Dados de 2011 relativos ao CH Oeste Norte e CH de Torres Vedras.  
 (e) Dados de 2010 relativos aos Hospitais de S. Teotónio e Cândido de Figueiredo.  
 (f) Dados de 2010 não disponíveis.

Este grupo de 42 entidades (17,1% das 245 entidades que indicaram ter dívidas) apresenta dívidas no valor de € 3.045,2 M (95,6% da dívida total), das quais se encontravam por pagar, em 31 de março de 2012, € 2.248,1 M (96,8% do total das dívidas por pagar naquela data). Das entidades referidas, apenas 5 reduziram em € 78,4 M o montante da dívida em relação ao final de 2010, pelo que as restantes 37 apresentam, em 2011, mais € 892,1 M de dívidas do que em 2010, sendo de salientar os aumentos verificados nas dívidas reportadas pelo Centro Hospitalar de Lisboa Central (€ 99,5 M), pelo Centro Hospitalar Lisboa Norte (€ 92,2 M), pelo Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra (€ 47,7 M) e pelo Centro Hospitalar de São João (€ 47,1 M) e os decréscimos nos valores reportados pela ADSE (€ -65,3 M) e pela ARS de Lisboa e Vale do Tejo (€ -10,1 M).

O quadro seguinte apresenta a distribuição da dívida total por montantes de dívida.

**Quadro 62 – Credores do Estado em 31 de dezembro de 2011 por montantes de dívida**

(em milhões de euros)

Credores				Total	
Classes / Montante		N.º	%	Valor	%
≥ 0	< 10 000	1 415	21,6	9,8	0,31
≥ 10 000	≤ 100 000	3 210	49,1	105,0	3,30
> 100 000	≤ 1 000 000	1 632	25,0	430,0	13,50
> 1 000 000	≤ 4 000 000	178	2,7	347,1	10,89
> 4 000 000	≤ 10 000 000	47	0,7	297,7	9,34
> 10 000 000	≤ 50 000 000	47	0,7	1 067,1	33,49
> 50 000 000		9	0,1	929,4	29,17
<b>Total</b>		<b>6 538</b>	<b>100,0</b>	<b>3 186,2</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Informação prestada pelas entidades devedoras através do inquérito efetuado pelo Tribunal

Resulta do quadro que € 2.294,1 M, ou seja 72% do total da dívida identificada pelas entidades públicas devedoras em 31 de dezembro de 2011, era detida por apenas 103 credores (1,6%) cada um com créditos sobre o Estado superiores a € 4 M. Nestes credores, vêm assumindo um peso cada vez maior as instituições financeiras, nomeadamente as que atuam na área do *leasing/factoring*, que detinham em 2011 já 33,9% dos créditos superiores a € 4 M.

#### 4.2.4. Cruzamento de dados

O total dos créditos reportados na informação fornecida pelos credores circularizados foi de € 2.160,4 M.

Deste montante, foi possível efetuar o cruzamento de cerca de € 1.183,3 M com a correspondente dívida indicada pelos devedores, que foi de € 1.273,4 M, apurando-se uma divergência de € 90,1 M, ou seja, um desvio de 7,6%, mas que engloba diferenças significativas, para mais e para menos. Por isso, os valores são aqui apresentados com as reservas também decorrentes desta falta de conciliação (o total declarado pelas entidades devedoras é superior ao indicado pelas entidades credoras). Os valores dos créditos coincidentes com as dívidas são apenas de € 115,1 M, o que representa 9,0% do total das dívidas reportadas pelos devedores e 9,7% dos créditos indicados pelos credores. No entanto, 40% da dívida reportada pelos credores situa-se numa margem de erro inferior a 10%.

No que respeita aos valores indicados pelos credores detetaram-se, durante a validação dos dados, situações que parecem indicar que os créditos cedidos em factoring foram listados tanto pela empresa



financeira a quem foram cedidos como pelo credor originário. Também contribuíram para as diferenças as seguintes situações:

- ◆ Das dívidas dos ex-Serviços Sociais do Ministério Justiça que transitaram para a Secretaria-Geral daquele Ministério, uma parte substancial terá sido paga durante o ano de 2011. Das restantes, aquela Secretaria-Geral considera que um grande número enferma de deficiências que poderão levar à sua devolução definitiva e, por esse motivo, não reportou qualquer valor de dívida;
- ◆ O Hospital da Luz, SA não indicou qualquer dívida da ADSE, por entender que esta está a ser paga de forma regular, enquanto a ADSE indicou uma dívida àquele Hospital de € 4,2 M.

No quadro seguinte apresentam-se os credores cujos valores reportados quer pelas entidades devedoras, quer pelas credoras são superiores a € 10 M em 31 de dezembro de 2011.

**Quadro 63 – Entidades a quem o Estado devia em 31 de dezembro de 2011  
montantes superiores a € 10 M por fornecimento de bens e serviços**

CREDOR
Abbot Laboratórios, Lda.
Actelion Pharmaceuticals Portugal - Sociedade Unipessoal, Lda.
Air Liquide Medicinal, SA
Alcon Portugal - Produtos e Equipamentos Oftalmológicos, Lda.
Amgen Biofarmaceutica, Lda.
Astellas Farma, Lda.
AstraZeneca - Produtos Farmacêuticos, Lda.
B.Braun Medical, Lda.
Banco BPI, SA
Banco Comercial Português SA
Banco Espírito Santo, SA
Popular Factoring, SA
Banco Santander Totta, SA
Barclays Bank PLC
Baxter Médico-Farmacêutica, Lda.
Bayer Portugal, SA
BiogenIdec Portugal - Sociedade Farmacêutica, Unipessoal Lda.
BioMérieux Portugal - Aparelhos e Reagentes de Laboratório, Lda.
BNP ParibasFactor – Instituição Financeira de Crédito SA
Boston Scientific Portugal - Dispositivos Médicos, Lda.
Bristol-MyersSquibb - Farmacêutica Portuguesa, SA
CTT - Correios de Portugal, SA
Caixa Leasing e Factoring IFIC SA
Medicinalia Cormédica - Comercialização de Produtos Médico Hospitalares, Lda.
Covidien Portugal - Produtos de Saúde, Sociedade Unipessoal, Lda.
Estamo - Participações Imobiliárias, SA
Eurest (Portugal) - Sociedade Europeia de Restaurantes Lda.
EUROFACTOR Portugal SA
Finanfarma - Sociedade de Factoring, S.A.
Fresenius Kabi Pharma Portugal, Lda.
Fresenius Medical Care Portugal, SA
Gasin - Gases Industriais, SA
General Electric Portuguesa S.A
Genzyme Portugal Unipessoal, Lda.
Gilead Sciences Lda.
Hospital da Arrábida - Gaia, SA

<b>CREDOR</b>
Hospor - Hospitais Portugueses, SA
Izasa Portugal-Distribuições Técnicas, Lda.
Janssen-Cilag Farmacêutica Lda.
Johnson & Johnson, Lda.
Laboratórios Pfizer, Lda.
Labesfal, Laboratórios Almiro, SA
Lilly Portugal - Produtos Farmacêuticos, Lda.
Medtronic Portugal - Comércio e Distribuição de Aparelhos Médicos Lda.
Merck, SA
Merck Sharp & Dohme Portugal Lda.
NephroCare Portugal, SA
Novartis Farma - produtos Farmacêuticos, SA
Octapharma - Produtos Farmacêuticos, Lda.
Philips Portuguesa, SA
Presif Prestação de Serviços de Gestão e Consultoria à Industria Farmacêutica, SA
PT Comunicações, SA
Roche Farmacêutica QuimicaLda
Roche Sistemas de Diagnósticos, Sociedade Unipessoal, Lda.
Sanofi, Lda.
Schering - Plough Farma, Lda.
Siemens Healthcare Diagnostics, Lda.
St Jude Medical (Portugal) - Distribuição de Produtos Médicos, Lda.
Unifarma - União Internacional de Laboratórios Farmacêuticos, Lda.
Viiv Healthcare, Unipessoal Lda.
Instituto das Irmãs Hospitaleiras do Sagrado Coração de Jesus

Para além das empresas do sector médico/farmacêutico e das empresas financeiras (em grande parte por via do *factoring*), nota-se a presença nesta lista de duas empresas de capitais públicos, os CTT e a Estamo, esta última por via das dívidas relativas ao arrendamento/ocupação de imóveis.

#### **4.2.5. Nota final**

Atentas as reservas formuladas, resultantes da metodologia usada e das divergências entre a informação fornecida por devedores e por credores, o montante anteriormente identificado de € 3.186,4 M, reportado pelas entidades públicas devedoras, não representa a totalidade das dívidas não financeiras do Estado em 31 de dezembro de 2011, e também porque não abrange a totalidade das entidades do sector público administrativo (administração central), nem dívidas inferiores a € 5 m por credor.

No exercício do contraditório, o Ministro da Saúde informou que a condução do processo extraordinário de regularização de dívidas do SNS ditou a necessidade de se proceder ao levantamento exaustivo das faturas não pagas a 31 de dezembro de 2011 e que os valores que resultaram daquele levantamento exaustivo não diferem substancialmente dos apurados pelo Tribunal de Contas, sobretudo tendo em atenção a diferença de metodologias usadas.



**Tribunal de Contas**

---

|||  
**5. Fluxos Financeiros com a  
União Europeia**  
|||







## 5. FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA

No Parecer sobre a CGE, o Tribunal de Contas deve apreciar os fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos<sup>1</sup>.

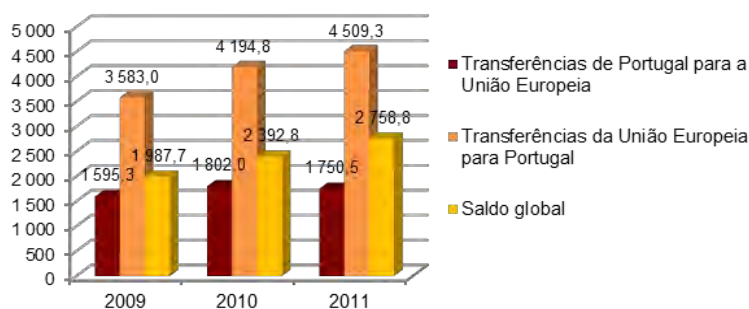
Neste ponto procede-se à análise dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia, bem como à avaliação da execução financeira dos instrumentos que em Portugal concretizam a aplicação dos fundos comunitários no âmbito do QREN, da garantia agrícola, dos programas de desenvolvimento rural e das pescas e de outros instrumentos.

### 5.1. Saldo global

A informação agregada que consta da CGE/2011 (Volume I – Quadro 110, corrigido pela errata publicada em 9 de novembro de 2012) pode ser representada da seguinte forma:

Gráfico 15 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia – 2009 a 2011

(em milhões de euros)



Fonte: CGE/2011.

Analisando a evolução do “Saldo global” face ao ano anterior, observa-se o seu aumento em € 366,0<sup>2</sup> M (+15,3%) devido, em grande parte, ao comportamento das transfêrências provenientes da União Europeia (+7,5%).

### 5.2. Fluxos financeiros para a União Europeia

Os valores constantes do Quadro 110 da CGE respeitantes aos fluxos financeiros para a União Europeia foram confrontados com a informação obtida junto da Direção-Geral do Orçamento e do IGCP e com os mapas de execução orçamental.

<sup>1</sup> Por força do disposto na alínea i) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

<sup>2</sup> No quadro 110 a variação apresentada é de € 369,4 M por não estar considerado o valor da variação do IFOP de 2010 para 2011 (€ -3,4 M).

O referido Quadro 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 existe, portanto, uma total coincidência entre a informação constante desse Quadro e os mapas relativos à execução orçamental, em virtude da execução do Orçamento dever respeitar o princípio do orçamento bruto.

Apesar dessa situação, apurou-se que a contribuição líquida de Portugal para o financiamento do orçamento da União Europeia, em 2011, ascendeu a cerca de € 1.757,1 M, valor divergente do constante do referido Quadro<sup>1</sup> (€ 1.750,5 M). A diferença de € 6,6 M deve-se, por um lado, ao facto de não terem sido abatidas correções feitas pela UE a pagamentos do ano, no valor de € 0,75 M, e, por outro, de terem sido abatidas duplamente restituições de valores de anos anteriores, no montante de € 7,37 M<sup>2</sup>.

**Quadro 64 – Transferências para a União Europeia em 2011 – Divergências apuradas**

(em milhões de euros)

Designação	CGE (*)	Valor apurado	Diferença
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)
<b>Transferências de Portugal para a UE</b>	<b>1 750,5</b>	<b>1 757,1</b>	<b>-6,6</b>
Direitos aduaneiros e agrícolas (a)	127,1	135,5	-8,4
Recursos próprios IVA	299,9	299,9	0,0
Recursos próprios RNB	1 217,1	1 224,4	-7,3
Compensação ao Reino Unido	85,7	85,7	0,0
Redução do RNB da Holanda e Suécia	10,8	10,8	0,0
Diversos	17,4	8,3	9,1
Restituições e reembolsos (b)	-7,4	-7,4	0,0

(a) Inclui as quotizações sobre o açúcar e isoglucose.

(b) Correções de anos anteriores.

(\*) Quadro 110 publicado no Volume I e errata.

A DGO, na sua resposta, vem alegar que o item “Diversos” do Quadro 110 constante da CGE de 2011 “engloba para além do pagamento de juros de mora dos Recursos Próprios Tradicionais (RPT) e de uma situação de juros inerentes à Contribuição Financeira (CF), o pagamento de processos em contencioso nos direitos aduaneiros. O que perfaz o montante de 17.386.583,57€ (...), não tendo sido “tidas em conta duas reposições abatidas no valor de 745.200€”.

Não justifica, no entanto, o motivo por que alterou o critério, o qual deveria ser consistente com o dos anos anteriores para permitir a sua comparação. O valor de € 8.368.187,84 relativo a direitos aduaneiros em contencioso deveria ter sido considerado no item “Direitos aduaneiros e agrícolas” por ser essa a sua natureza e ser consistente com o procedimento do ano anterior.

Relativamente à diferença apontada para o recurso próprio RNB, cerca de € - 7,3 M, a DGO, na sua resposta, confirma o referido, ou seja, que o valor do RNB, no Quadro 110 da CGE, está deduzido de duas restituições, que constam também do mesmo Quadro, com valor negativo, no item “Restituições e reembolsos”. Esse valor negativo foi, assim, duplamente considerado, como acima mencionado.

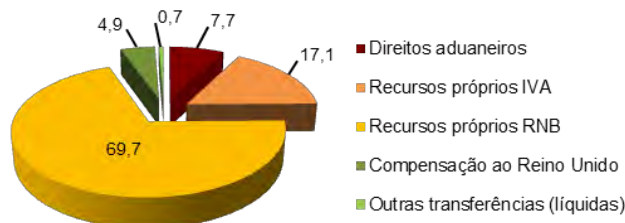
<sup>1</sup> Considerando a Errata publicada no sítio da DGO, em 9 de novembro.

<sup>2</sup> Na rubrica “Recursos próprios RNB” e na rubrica “Restituições e reembolsos”.



Analisando a estrutura dos recursos próprios conclui-se pelo peso preponderante dos recursos próprios RNB que representam quase 70% do total.

Gráfico 16 – Peso das transferências de Portugal para a UE em 2011



Fonte: DGO.

Da análise efetuada junto da Direção-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 2011 subavaliadas em cerca de € 2,1 M. Tal ocorreu em relação aos “recursos próprios tradicionais não cobrados”, decorrentes de processos em contencioso, em que os valores retidos a título de despesas de cobrança não foram contabilizados como receita orçamental, como é procedimento comum, tendo sido abatidos à correspondente despesa, contrariando assim o princípio do orçamento bruto.

Relativamente a esta questão, a DGO, na sua resposta confirma a existência de procedimentos distintos, e refere que “a razão de ser das diferenças verificadas prende-se com o facto de não ocorrerem pagamentos, para além dos efetuados à CE quando respeitam a processos de contencioso”, sendo “a inexistência de dotação orçamental para o efeito uma razão acrescida para esta diferenciação de atuação”.

Ou seja, a razão apresentada de só haver um pagamento à CE não é a causa mas a consequência de não ser observado o princípio do orçamento bruto que a inexistência de dotação orçamental não pode justificar – os pagamentos foram registados pelo valor líquido, não contemplando os encargos de cobrança (25%) que, neste caso, foram igualmente retidos pelo Estado.

Igualmente se verificou que tendo sido pagos à União Europeia cerca de € 8,3 M de juros de mora, apenas uma pequena parcela (€ 0,2 M) foi corretamente processada por conta das correspondentes rubricas de “Juros”, contrariando o princípio da especificação da despesa e o classificador económico<sup>1</sup>. Sobre esta observação a DGO nada refere.

Apurou-se que os pagamentos relativos a “recursos próprios tradicionais não cobrados” excedem em € 30 m os valores resultantes da aplicação da taxa de retenção a título de despesas de cobrança. Apesar de ter sido questionada sobre esta situação, a DGO não se pronunciou, no âmbito do contraditório.

Por último refira-se que, no final de 2011, permaneciam por pagar à União Europeia € 102,4 M de recursos próprios IVA e RNB, a que acrescerão juros de mora.

<sup>1</sup> Cerca de € 8.046 m foram incorretamente classificados como “recursos próprios tradicionais não cobrados”.

### 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 comunitários<sup>1</sup> e com os elementos de suporte da DGO e do IGCP<sup>2</sup>. Foi também considerada a informação publicada pela Comissão Europeia<sup>3</sup>, bem como a obtida junto de beneficiários diretos de apoios no âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária<sup>4</sup>.

Quanto aos valores indicados no Quadro 110 do Volume I da CGE, verifica-se que, de uma forma geral, existe correspondência entre os montantes nele indicados e os valores obtidos junto das Autoridades de Certificação/Pagamento dos fundos comunitários, com algumas exceções.

**Quadro 65 – Transferências da União Europeia – Divergências apuradas**

(em milhões de euros)

Designação	CGE	Valor apurado	Diferença (valor)
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)
<b>Transferências da União Europeia para Portugal</b>	<b>4 509,3</b>	<b>4 549,9</b>	<b>-40,6</b>
FEOGA-Garantia/FEAGA	768,3	768,3	0,0
FEDER	1 805,0	1 806,6	-1,6
FSE	1 150,7	1 150,7	0,0
FEOGA-Orientação	35,5	35,7	-0,2
FEADER	487,4	487,5	-0,1
Fundo de Coesão	161,0	171,3	-10,3
IFOP/FEP	19,2	19,2	0,0
Diversos	82,2	110,6	-28,4

Nota: As diferenças de -1,6, 0,2 e 0,1 registadas no FEDER, no FEOGA-Orientação e no FEADER, respetivamente, resultam de os montantes indicados pela CGE não coincidirem com os dados fornecidos pelas Autoridades de Certificação.

A divergência mais significativa apurada nos fundos estruturais e agrícolas/pescas é uma transferência relativa ao Fundo de Coesão II, de cerca de € 10,1 M<sup>5</sup>, que não transitou pela conta da Comissão Europeia no IGCP, segundo informação da Autoridade de Certificação/Pagamento. No entanto, em relação ao item “Diversos”, cuja fonte de informação principal foi a prestada por diversos organismos públicos à DGO, apuraram-se várias divergências, não estando refletidas naquele quadro da CGE

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Entidade que assume a gestão da tesouraria do Estado e onde residem as contas bancárias relativas aos organismos públicos e dos fundos comunitários, que têm como titulares a Comissão Europeia, as Autoridades de Certificação/Pagamento dos fundos estruturais.

<sup>3</sup> Cfr. Secções I, III e Anexo 2 do “EU budget 2011 Financial Report” – [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/fin\\_report/fin\\_report\\_11\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/fin_report/fin_report_11_en.pdf).

<sup>4</sup> Neste âmbito foi recolhida informação junto de um conjunto representativo de entidades beneficiárias, tendo-se apurado transferências no valor total de € 97,1 M, dos quais apenas uma parte (€ 28,0 M) transitou pela Tesouraria do Estado.

<sup>5</sup> Para além da referida divergência de € 10,1 M, verifica-se ainda uma diferença de € 0,2 M no Fundo de Coesão que se deveu a arredondamentos na prestação de informação pelo IFDR.



transferências recebidas por várias entidades das Administrações Públicas. O total apurado em falta, incluindo apenas os valores superiores a € 1 M, cifra-se em € 28,4 M.

Pela análise aos mapas da CGE apurou-se 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 continua a só conter informação agregada sobre os fundos comunitários no Volume I (Quadro 110) e em alguns mapas de execução orçamental<sup>1</sup>. Tal detalhe de informação não consta do Mapa 32, relativo à execução da despesa dos serviços e fundos autónomos, representado um valor superior a € 800,0 M<sup>2</sup>.

Continua assim a verificar-se, tal como tem sido referido nos últimos Pareceres, que a CGE de 2011 não evidencia, de forma clara e sistemática, a execução orçamental dos recursos comunitários, encontrando-se a mesma disseminada pelas várias rubricas de classificação económica relativas à execução dos diversos organismos que a integram<sup>3</sup>, o que contraria o disposto no artigo 75.º, n.º 7, “in fine”, da Lei de enquadramento orçamental, dado que se trata de aplicação de receitas consignadas.

Quanto ao registo no SIGO da despesa realizada envolvendo financiamento comunitário, continuam a verificar-se diferenças vultuosas entre a despesa orçamental e a correspondente execução financeira reportada pelas Autoridades de Certificação, no âmbito da generalidade dos fundos. Assim, diferenças de € 1.351,5 M no FEDER, de € 691,9 M no FSE e de € 640,7 M no FEAGA, podem respeitar a pagamentos sem cofinanciamento nacional, e conseqüentemente, sem expressão orçamental, de acordo com o modelo preconizado pela DGO ou podem resultar da sua incorreta classificação pelos serviços que movimentam este tipo de fundos.

Revela-se, assim, necessário que, no domínio dos fundos comunitários, a CGE inclua informação sobre o registo das operações classificadas como extraorçamentais pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, dada a sua relevância para a análise da execução desses fluxos financeiros.

No exercício do contraditório, a DGO veio referir que:

*“(…) irá intensificar os contactos com as Autoridades de Certificação de Pagamentos dos Fundos Comunitários a fim de ser assegurada uma correta movimentação das transferências financeiras da União Europeia e a sua correspondente contabilização a nível da Conta Geral do Estado.”*

### 5.3.2. Comparação com os dados publicados pela Comissão Europeia

De acordo com a informação publicada pela Comissão Europeia, foram transferidos para Portugal € 4.715,3 M, o que representa 3,9% das transferências financeiras para os 27 Estados-Membros (€ 117.336,9 M).

<sup>1</sup> Mapas XV, Mapa XVI - elementos informativos e 17 da Conta Geral do Estado.

<sup>2</sup> Não considerando despesas extraorçamentais e transferências correntes e de capital.

<sup>3</sup> Mesmo já constando as fontes de financiamento do Mapa 17 (Desenvolvimento das despesas), no que aos serviços integrados diz respeito (cfr. CGE/2011 – 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 transatos e que tem sido objeto de recomendação do Tribunal de Contas.

Considerando o valor constante da CGE (€ 4.509,3 M) subsiste uma diferença em relação ao montante referido pela Comissão Europeia de € 206,0 M. Para este total contribuem integralmente os montantes registados na execução do orçamento comunitário nas dotações relativas a “*Administração*” (€ 28,1 M), ao “*Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência*” (€ 15,2 M) à “*Agência Europeia da Segurança Marítima*” (€ 47,0 M), às Redes Transeuropeias (€ 3,9 M) e ao Programa Energético Europeu para o Relançamento (€ 32,5 M).

Por outro lado, os montantes destinados ao 7.º Programa Quadro da Investigação (€ 59,0 M), ao Programa Quadro de Competitividade e Inovação (€ 8,5 M), ao Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (€ 29,2 M), aos restantes PAIC e a outras dotações do orçamento comunitário (€ 11,9 M), apenas identificáveis casuisticamente, só parcialmente têm expressão no item “*Diversos*” (€ 82,2 M), no Quadro 110 do Volume I da CGE.

O Relatório financeiro sobre o Orçamento da União Europeia para 2011 continua também a contabilizar como sendo destinados apenas a Portugal os montantes destinados ao Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça Portugal/Espanha, cujos pagamentos destinados a Espanha em 2011 se cifraram em € 20,9 M, contra € 10,2 M destinados a Portugal (1/3 do total). Dado que a Autoridade de Certificação responsável por estes pagamentos já consegue identificar as transferências comunitárias destinadas a Espanha, este montante deveria ser abatido ao total de FEDER recebido (€ 1.805,0 M), referido no Quadro 110.

À semelhança do referido em Pareceres anteriores, a CGE de 2011 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 Ação de Iniciativa Comunitária e de linhas orçamentais comunitárias diversas ter sido depositada 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 2011, toda a movimentação de fundos destas entidades devia ser efetuada através do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, não assegurando a situação descrita o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria<sup>1</sup> 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 diretamente da União Europeia pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos<sup>2</sup>, este dever não foi ainda cumprido pela grande maioria das diversas entidades sujeitas à disciplina orçamental, pelo que se revela necessária a promoção do respetivo cumprimento junto das referidas entidades.

---

<sup>1</sup> Artigo 77.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro. Cfr. Também o disposto no artigo 2.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de julho.

<sup>2</sup> Constante do ponto 95 e Anexo IV da Circular Série A n.º 1370.



### 5.3.3. Fluxos relativos ao Período de Programação 2007-2013

#### 5.3.3.1. Execução do QREN

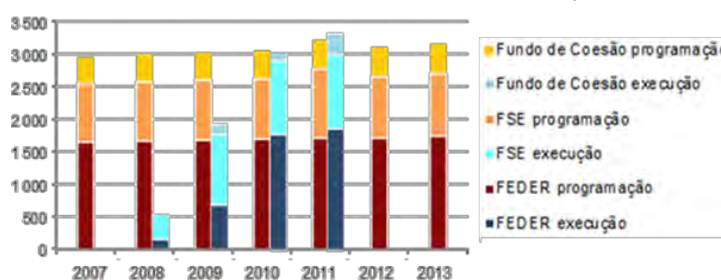
Neste âmbito, estava programada para 2011 a execução de despesa comunitária no valor de € 3.219,8 M, dos quais € 1.707,1 M do FEDER, € 1.067,2 M do FSE e € 445,5 M do Fundo de Coesão. A despesa comunitária validada em 2011 foi de € 3.275,2 M, ou seja, correspondeu a uma taxa de execução anual de 101,7%, superior à verificada em 2010 (98,8%).

Face ao valor total da despesa pública executada em 2011 (€ 4.166,4 M), o cofinanciamento comunitário representou 78,6%, contra 76,3% em 2010.

As transferências oriundas da União Europeia no ano de 2011 totalizaram € 2.722,9 M, devido sobretudo aos reembolsos de FEDER (€ 1.509,2 M) e de FSE (€ 1.139,2 M) para os respetivos PO, fruto dos bons níveis de execução acima referidos.

Gráfico 17 – Programação e execução acumulada dos fundos do QREN, em 31 de dezembro de 2011

(em milhões de euros)



Fonte: IFDR e IGFE – Informação disponibilizada em julho de 2012. Relativamente à programação, regista-se divergência face à informação do ano anterior, em virtude das reprogramações ocorridas nos vários PO.

Em termos absolutos a despesa pública acumulada validada no âmbito do QREN ascendeu a € 11.477,7 M. Deste valor € 8.738,0 M respeitam a financiamento comunitário, representando taxas de execução<sup>1</sup> de 43,8% para a despesa pública e de 40,8% 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 54,0%, em virtude dos bons níveis de execução dos PO por si financiados, nomeadamente do POPH. Já em relação ao FEDER e ao Fundo de Coesão, as taxas situaram-se em 38,2% e 21,0%, respetivamente.

Na execução do QREN os três PO Temáticos<sup>2</sup> foram responsáveis por 69,5% da execução comunitária<sup>3</sup>, destacando-se o POPH com a melhor taxa de execução (53,7%). Confrontando as taxas de execução anuais e acumuladas verificam-se duas realidades distintas pois o conjunto dos Programas Operacionais financiados pelo FSE e pelo FEDER apresentaram em 2011 taxas de execução

<sup>1</sup> Taxa de execução = despesa validada / despesa programada.

<sup>2</sup> PO Factores de Competitividade, PO Valorização do Território e PO Potencial Humano.

<sup>3</sup> Dos quais 57,1% couberam ao PO Potencial Humano.

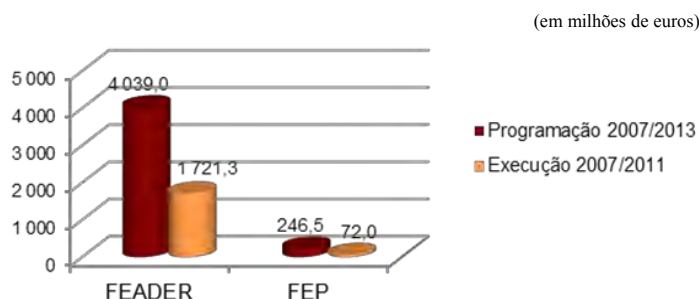
superiores a 100%, (107,1% e 104,8%, respetivamente<sup>1</sup>) o que significa que, tal como no ano de 2010, estão a ser recuperadas as execuções inferiores registadas no período 2007-2009. No entanto, a taxa de execução anual do Fundo de Coesão, que financia exclusivamente o Programa Operacional Valorização do Território, registou em 2011, 73,8%, o que permite concluir que transitaram para anos subsequentes montantes previstos para 2011, 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 2011 da União Europeia um total de € 487,5 M. O montante mais significativo destinou-se ao PRODER (€ 407,0 M), sendo os restantes montantes muito inferiores – € 47,9 M transferidos para o PRORURAL e € 32,1 M para o PRODERAM. O PRRN foi destinatário de € 482,5 m. No mesmo período foi registada a entrada de € 19,2 M com destino ao PROMAR, no âmbito do FEP.

Estes programas operacionais atingiram em 2011 níveis de execução próximos do montante anual previsto, tendo o PRORURAL conseguido mesmo uma taxa de execução da despesa comunitária de 132,7% (€ 52,4 M), iniciando a recuperação dos baixos níveis de execução registados nos anos anteriores. No mesmo período verificaram-se taxas de execução de 99,7% (€ 509,0 M) no PRODER e 92,9% (€ 24,3 M) no PRODERAM e de 71,2% (€ 25,5 M) no PROMAR. O PRRN registou uma taxa de execução de 27,4% (€ 0,5 M), o que não contribui para a recuperação dos níveis de execução da despesa comunitária, que foi nula em 2008 e 2009 e muito baixa em 2010.

Gráfico 18 – Programação e execução acumulada do FEADER e do FEP, em 31 de dezembro de 2011



Fonte: IFAP.

Taxas de execução de 42,6% para o FEADER e, sobretudo, de 29,2% para o FEP significam que os programas operacionais dos PEN estão a sobrecarregar os exercícios futuros e, eventualmente, a comprometer a utilização integral dos recursos comunitários postos à disposição de Portugal<sup>2</sup>.

Relativamente à perda de recursos comunitários<sup>3</sup>, apenas o PRRN não conseguiu apresentar pedidos de reembolso em montante suficiente para executar a totalidade da autorização orçamental comunitária

<sup>1</sup> Taxas apuradas entre a execução total e a programação total de cada fundo e não de cada PO individualmente.

<sup>2</sup> Tal como o QREN, estes Programas Operacionais têm a sua execução concentrada nos anos de 2008 a 2015. No final de 2011 a taxa de execução que teria de ser atingida, em termos teóricos, era de 50,0%.

<sup>3</sup> O Regulamento Comissão Europeia 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.





para 2008 e 2009, tendo ficado sujeita a anulação automática uma verba de € 2.033.199,52. Esta anulação acresce à anulação automática de € 419.228,80 ocorrida após o apuramento da “regra n+2” a 31 de dezembro de 2010.

#### 5.3.4. Outros fluxos

Os fluxos financeiros oriundos da União Europeia, no âmbito do FEAGA, ascenderam, em 2011, a € 768,3 M, dos quais € 749,8 M dos mercados agrícolas, € 8,5 M da gestão centralizada das pescas, € 5,9 M das medidas veterinárias e € 4,1 M das medidas fitossanitárias. A execução financeira do ano registou pagamentos no montante de € 793,6 M, tendo ocorrido, porém, no mesmo período, devoluções no valor de € 40,1 M.

Dos dados disponíveis sobre a campanha de 2011 destacam-se os pagamentos relativos às ajudas diretas dissociadas (€ 376,7 M), a outras ajudas diretas (€ 285,1 M) e aos produtos do sector vitivinícola (€ 57,3 M).

No âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária, em 2011, foram identificados fluxos financeiros de € 97,1 M de transferências neste domínio, dos quais apenas foi possível relacionar com transferências através da Tesouraria do Estado € 28,0 M relativos ao Programa Aprendizagem ao Longo da Vida, aos programas PRO INNO Europe e PQCI e ainda aos fundos FER, FFE e FI.

Sendo certo que a DGO já encetou procedimentos com vista à recolha de informação sobre os movimentos relativos a Programas de Ação de Iniciativa Comunitária e também a dotações comunitárias diversas, é necessário que a respetiva implementação permita a obtenção de informação global sobre todos os fluxos comunitários anualmente transferidos pela União Europeia para Portugal e que essa informação conste da CGE.

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, tanto relativamente aos 5% finais da comparticipação, a serem transferidos após a aprovação do relatório final, como ainda relativamente a alguns pedidos de reembolso. Em 2011 registaram-se os recebimentos de € 297,4 M de FEDER, € 35,7 M de FEOGA-Orientação e € 11,5 M de FSE.

Em 2011 foram ainda recebidos € 96,8 M para projetos do Fundo de Coesão II e pela Tesouraria do Estado transitaram também € 69,4 M, oriundos de dotações comunitárias diversas, classificados como “Diversos” pelo IGCP e que integram parcialmente a rubrica igualmente designada “Diversos” do Quadro 110 do Relatório da CGE, conjuntamente com € 23,9 M que o IGCP imputou à Agência Nacional Programa Aprendizagem ao Longo da Vida e um conjunto de outros montantes, que foram objeto de comunicação à DGO por várias entidades<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ao abrigo do dever de informação constante do ponto 95 e Anexo IV da Circular Série A n.º 1370.





**Tribunal de Contas**

---

|||  
**6. Fluxos Financeiros entre o  
Orçamento de Estado e o  
Sector Público Empresarial**  
|||





## 6. FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

Este capítulo analisa os fluxos financeiros da administração central com o sector público empresarial (SPE)<sup>1</sup>, quer os diretamente identificados na CGE através da classificação económica que especifica o sector, quer os englobados em classificações económicas em que essa especificação não existe mas sobre os quais se dispõe de informação resultante de ações de controlo efetuadas e de solicitações a diversas entidades processadoras.

O atual classificador das receitas e das despesas<sup>2</sup> 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 das receitas, em ativos financeiros, o classificador também não distingue as que provêm do SPE. Estas lacunas, já assinaladas nos últimos Pareceres, 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 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Uma vez mais, a Proposta de Lei n.º 42/XI (Orçamento do Estado para 2011) não incluiu elementos informativos sobre as “transferências orçamentais para as empresas públicas ...”, contrariando o disposto na LEO<sup>3</sup>, não permitindo avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos.

Os fluxos financeiros entre o OE e o SPE foram, em 2011, os que constam, de forma resumida, no quadro seguinte:

Quadro 66 – Resumo dos fluxos entre a administração central e o SPE

(em milhões de euros)

Fluxos	Receitas provenientes do SPE	Despesas destinadas ao SPE	Saldo
Serviços integrados, dos quais:	1 792	8 187	-6 395
- Empréstimos a curto prazo	1 518	1 656	- 138
- Empréstimos a médio e longo prazos	2	5 128	- 5 125
Serviços e fundos autónomos	106	213	- 107
<b>Total</b>	<b>1 898</b>	<b>8 400</b>	<b>- 6 502</b>

Fonte: CGE/2011 e serviços processadores.

Daqueles resultou um saldo global desfavorável para a administração central de € 6.502 M, substancialmente superior ao verificado em 2010 (que havia sido de € 604 M) e que se deveu sobretudo à concessão de empréstimos a médio e longo prazos, que atingiram € 5.128 M e explicam 78,9% do saldo. Tais empréstimos suprimiram as restrições de empresas públicas no acesso a outras fontes de financiamento.

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 direta ou indireta, 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 da administração central para o SPE

A CGE evidencia como fluxos para entidades do SPE despesas classificadas em *transferências correntes*, *subsídios*, *transferências de capital* e *ativos financeiros*, repartidas pelos serviços integrados e serviços e fundos autónomos nos termos que o quadro seguinte mostra:

**Quadro 67 – Fluxos financeiros da administração central para o SPE**

(em milhões de euros)

Classificação económica	Serviços integrados	SFA	Total	Estrutura (%)
<b>Despesas correntes</b>	<b>504</b>	<b>76</b>	<b>579</b>	<b>6,9</b>
<b>Transferências correntes</b>	<b>10</b>	<b>73</b>	<b>82</b>	<b>1,0</b>
Sociedades (*) não financeiras/Públicas	1	73	74	0,9
Sociedades financeiras/Bancos e outras instituições financeiras (**)	-	-	-	-
Sociedades financeiras/Companhias de seguros e fundos de pensões (**)	8	-	8	0,1
<b>Subsídios</b>	<b>494</b>	<b>3</b>	<b>497</b>	<b>5,9</b>
Sociedades (*) não financeiras/Públicas	435	3	438	5,2
Sociedades financeiras/Bancos e outras instituições financeiras (**)	59	-	59	0,7
<b>Despesas de capital</b>	<b>7 683</b>	<b>137</b>	<b>7 821</b>	<b>93,1</b>
<b>Transferências de capital</b>	<b>34</b>	<b>102</b>	<b>137</b>	<b>1,6</b>
Sociedades (*) não financeiras/Públicas	34	102	137	1,6
<b>Ativos financeiros</b>	<b>7 649</b>	<b>35</b>	<b>7 684</b>	<b>91,5</b>
Empréstimos a curto prazo/Sociedades (*) não financeiras/Públicas	1 656	-	1.656	19,7
Empréstimos a médio e longo prazos/Sociedades (*) não financeiras/Públicas	5 128	23	5.151	61,3
Ações e outras participações/Sociedades (*) não financeiras/Públicas	106	-	106	1,3
Ações e outras participações/Bancos e outras instituições financeiras (**)	600	-	600	7,1
Unidades de participação/Sociedades (*) não financeiras/Públicas	13	12	25	0,3
Outros ativos financeiros/Sociedades (*) não financeiras/Públicas	147	-	147	1,7
<b>Total</b>	<b>8 187</b>	<b>213</b>	<b>8 400</b>	<b>100,0</b>
(%)	97,5	2,5	100,0	

(\*) Sociedades e quase sociedades.

(\*\*) Valores apurados junto dos respetivos serviços processadores, tendo-se excluído do total da rubrica as importâncias não referentes ao SPE.

Fonte: CGE/2011 e serviços processadores.

O montante total dos fluxos para o SPE evidenciados na CGE é de € 8.400 M provenientes: dos serviços integrados 97,5% (€ 8.187 M), e dos serviços e fundos autónomos 2,5% (€ 213 M).

As principais operações respeitam a *ativos financeiros*, com € 7.684 M (90,9%) e onde se destacam os empréstimos a médio e longo prazos (€ 5.151 M). Destes o subsector dos serviços integrados<sup>1</sup> concedeu € 5.128 M (à REFER € 2.063 M, à Estradas de Portugal € 1.705 M, ao Metropolitano de Lisboa € 614 M, ao Metro do Porto € 593 M, à RTP € 150 M e à Vianapolis € 3 M) e o subsector dos serviços e fundos autónomos<sup>2</sup> € 23 M (à AICEP € 11 M, à Investimentos Habitacionais da Madeira € 6 M, à Lisboa Ocidental € 3 M, à Povoainvest € 2 M e à ENATUR € 1 M).

<sup>1</sup> Verbas inscritas no Cap. 60 – Despesas Excepcionais, do Ministério das Finanças.

<sup>2</sup> Empréstimos concedidos pelo IAPMEI, Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana e Instituto do Turismo de Portugal.



Luc  
Dr.  
Therese  
H

Ainda em *ativos financeiros* merecem destaque os € 600M inscritos na rubrica *ações e outras participações/bancos e outras instituições financeiras* que respeitam, por inteiro, a prestações suplementares de capital ao BPN (nacionalizado)<sup>1</sup> e os € 147 M inscritos na rubrica *outros ativos financeiros/sociedades não financeiras/públicas* que respeitam, por inteiro, a pagamentos em execução de garantias referentes às sociedades veículo criadas no âmbito da reestruturação do BPN<sup>2</sup>. Os € 106 M inscritos na rubrica *ações e outras participações/sociedades não financeiras/públicas* correspondem a aumentos de capital (p.ex.: RTP € 66 M; e Parque Expo € 35 M).

Em segundo lugar na ordem de grandeza, surgem os *subsídios* (€ 497 M), onde avultam os concedidos a empresas públicas não financeiras que ascenderam a € 438 M e se discriminam no quadro seguinte:

**Quadro 68 – Subsídios a empresas não financeiras do SPE**

(em milhões de euros)

Entidade beneficiária	Valor	%
<b>Serviços integrados</b>	<b>435,1</b>	<b>99,3</b>
<b>1 – Indemnizações compensatórias (*)</b>	<b>433,3</b>	<b>98,9</b>
<b>Sector dos transportes</b>	<b>274,8</b>	<b>62,7</b>
CARRIS - Companhia Carris de Ferro de Lisboa	56,2	12,8
Metropolitano de Lisboa	44,5	10,2
CP - Comboios de Portugal	38,2	8,7
STCP - Soc. Transportes Coletivos do Porto	19,3	4,4
Metro do Porto	13,0	3,0
TRANSTEJO - Transportes do Tejo	6,6	1,5
SOFLUSA - Soc. Fluvial de Transportes	4,6	1,1
CP, ML e MP e REFER (Passes para estudantes)	12,5	2,9
Carris e STCP (Passes para estudantes)	10,2	2,3
SOFLUSA e Transtejo (Passes para estudantes)	0,7	0,2
REFER - Rede Ferroviária Nacional	44,3	10,1
SATA - Açores	18,6	4,2
TAP - Transportes Aéreos Portugueses	6,0	1,4
<b>Comunicação social</b>	<b>128,1</b>	<b>29,2</b>
RTP	109,5	25,0
Lusa	18,6	4,3
<b>Espectáculos culturais</b>	<b>27,7</b>	<b>6,3</b>
OPART - Organismo de Produção Artística	18,8	4,3
TNSJ - Teatro Nacional São João	4,8	1,1
TNDM - Teatro Nacional D. Maria II	4,1	0,9
Imprensa Nacional-Casa da Moeda (D.R. eletrónico)	2,7	0,6
<b>2 – Outros subsídios (CTT - Correios de Portugal) (**)</b>	<b>1,8</b>	<b>0,4</b>
<b>Serviços e fundos autónomos</b>	<b>3,0</b>	<b>0,7</b>
IEFP (Pagamentos a diversas entidades)	3,0	0,7
<b>TOTAL</b>	<b>438,1</b>	<b>100,0</b>

(\*) Verbas atribuídas pela RCM n.º 53/2011, de 16 de dezembro e processadas por conta do Cap. 60 – Despesas Excecionais do Ministério das Finanças.

(\*\*) Valor contabilizado no Cap. 02/Div.08 - Gabinete para os Meios da Comunicação Social da Presidência do Conselho de Ministros.

Fonte: CGE/2011 e serviços processadores.

<sup>1</sup> A execução orçamental de 2011 reflete a transferência da verba orçamental para a conta de operações específicas do Tesouro “Saldo do Capítulo 60 do OE/2011”, tendo a sua entrega ao BPN ocorrido em 15/02/2012.

<sup>2</sup> Parvalorem, SA, e Parups, SA.

Este quadro evidencia ainda que:

- ◆ 99,3% (€ 435 M) destes subsídios foram concedidos pelo subsector dos serviços integrados e apenas 0,7% pelo dos serviços e fundos autónomos (IEFP);
- ◆ as indemnizações compensatórias<sup>1</sup> (€ 433 M) representaram 98,9% dos subsídios concedidos;
- ◆ 62,7% destas indemnizações (€ 275 M) foram pagas a empresas públicas do sector dos transportes (rodoviário, ferroviário, marítimo e fluvial, e aéreo); 2,9% (€ 128 M) a empresas públicas de comunicação social (RTP e LUSA); e 6,3% (€ 28 M) a empresas públicas de espetáculos culturais (OPART, TNSJ e TNDM).

No tocante aos subsídios pagos a sociedades financeiras, a CGE regista o montante de € 112 M. 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 € 59 M foram pagos a entidades financeiras públicas (CGD), verba referente essencialmente a bonificação de juros.

Como também se evidenciou no Quadro 67, as *transferências de capital para empresas públicas* atingem € 137 M, destacando-se as efetuadas por: IFAP (€ 56 M, dos quais € 52 M para a EDIA); GPEARI<sup>2</sup> (€ 34 M, referentes na totalidade a verbas do PIDDAC destinadas à realização de investimentos no sector dos transportes e no sector portuário); Instituto de Turismo de Portugal (€ 24 M, sendo € 14 M para a Frente Tejo); Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (€ 8 M); Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação (€ 7 M, para a Parque Escolar).

As *transferências correntes para empresas públicas* somam € 74 M, efetuadas sobretudo por: Instituto do Turismo de Portugal (€ 28 M, dos quais € 18 M para a AICEP); IAPMEI (€ 15 M, também para a AICEP); e Instituto Nacional de Aviação Civil (€ 17 M, para empresas gestoras de infraestruturas aeroportuárias).

As *transferências correntes para companhias de seguros e fundos de pensões*, € 8 M, referem-se a verbas do orçamento do Ministério da Defesa Nacional<sup>3</sup> para o Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas.

Foram ainda autorizadas, durante o ano de 2011, operações relacionadas com entidades do SPE, no montante de € 0,4 M, referentes à assunção de passivos e à regularização de responsabilidades da Sociedade Polis Albufeira, previstas no artigo 74.º da Lei do Orçamento para 2011 e que foram processadas por conta da rubrica *Outras despesas correntes/Diversas/Outras*.

---

<sup>1</sup> Dotações inscritas no Cap. 60 – Despesas excepcionais do Ministério das Finanças, distribuídas pela RCM n.º 53/2011, de 16 de dezembro.

<sup>2</sup> Gabinete de Planeamento, Estratégia e Relações Internacionais do Ministério da Economia e do Emprego.

<sup>3</sup> Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa (€ 6,6 M) e Lei de Programação de Infraestruturas Militares (€ 1,7 M).





## 6.2. Fluxos financeiros do SPE para a administração central

As receitas da administração central provenientes do SPE constam no quadro seguinte, sendo de notar que a CGE apenas especifica, dadas as já mencionadas limitações do classificador económico, os fluxos de juros e de transferências correntes com origem em “sociedades não financeiras públicas”. Nos restantes casos os valores constam na CGE de forma agregada, tendo-se apurado os que respeitam a entidades do SPE através do exame da informação prestada pelos serviços recebedores.

Quadro 69 – Fluxos financeiros com origem no SPE para a administração central

(em milhões de euros)

Classificação económica	Serviços integrados	SFA	Total	Estrutura (%)
<b>Receitas correntes</b>	<b>272</b>	<b>6</b>	<b>277</b>	<b>15,4</b>
<b>Rendimentos de propriedade</b>	<b>272</b>	<b>1</b>	<b>272</b>	<b>15,2</b>
Juros de sociedades (*) não financeiras/Públicas	32	-	32	1,8
Dividendos e participações nos lucros de sociedades (*) não financeiras (**)	81	1	82	4,5
Divid. e participa. nos lucros de soc. financ. / Bancos e outras instit. financ. (**)	159	-	159	8,8
<b>Transferências correntes</b>	<b>-</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>0,3</b>
Sociedades (*) não financeiras/Públicas	-	5	5	0,3
<b>Receitas de capital</b>	<b>1 520</b>	<b>1</b>	<b>1 521</b>	<b>84,6</b>
<b>Ativos financeiros</b>	<b>1 520</b>	<b>1</b>	<b>1 521</b>	<b>84,6</b>
Empréstimos a curto prazo/Sociedades (*) não financeiras	1 518	-	1 518	84,4
Empréstimos a médio e longo prazos/Sociedades (*) não financeiras	2	1	3	0,1
<b>Total</b>	<b>1 792</b>	<b>6</b>	<b>1 797</b>	<b>100,0</b>
(%)	99,7	0,3	100,0	

(\*) Sociedades e quase sociedades.

(\*\*) Valores obtidos junto dos serviços processadores da receita, tendo-se excluído do total da rubrica as importâncias não referentes ao SPE.

Fonte: CGE/2011 e serviços processadores.

O total dos fluxos de entidades pertencentes ao SPE para a administração central é de € 1.797 M, essencialmente receita do orçamento dos serviços integrados (€ 1.792 M, 99,7%).

A título de *ativos financeiros* foram recebidos € 1.521 M (84,6% do total), devido sobretudo aos € 1.518 M de reembolso de “empréstimos a curto prazo a empresas públicas” concedidos em 2011. A este propósito deve salientar-se que não foram reembolsados € 125 M do empréstimo concedido à REFER e a totalidade (€ 13 M) do empréstimo aos Estaleiros Navais de Viana do Castelo, pelo que se verificou um saldo desfavorável à administração central de € 138 M<sup>1</sup>.

Os *dividendos e participação nos lucros em bancos e outras instituições financeiras* ascenderam a € 159 M, verba referente na totalidade ao Banco de Portugal. Esta rubrica registou uma quebra, face a 2010, de € 181 M<sup>2</sup> (-53,2%).

<sup>1</sup> Cfr. Quadro 66, anterior.

<sup>2</sup> Uma vez que nesse ano, a esse título, foram recebidos da CGD € 136 M e do Banco de Portugal € 203 M.

Os *dividendos e participação nos lucros em empresas públicas não financeiras* foram de € 82 M (menos € 36 M do que em 2010<sup>1</sup>), dos quais: CTT (€ 28 M), ParPública (€ 20 M), administrações portuárias (€ 11 M), ANA (€ 10 M), Estradas de Portugal (€ 8 M), NAV e Águas de Portugal (€ 2 M, cada).

A receita proveniente de *juros pagos por empresas públicas* foi de € 32 M, resultante da remuneração de empréstimos a que se fez referência no ponto 6.1<sup>2</sup>.

É ainda de referir que, na rubrica da classificação económica da receita “transferências correntes de sociedades não financeiras públicas” continuam a ser contabilizadas diversas verbas com origem em outros sectores, contrariando o princípio da especificação. Em 2011, a totalidade da verba contabilizada pelos serviços integrados naquela classificação económica, € 22.740, e parte da contabilizada por serviços e fundos autónomos, € 1.733.386 (36,2%) não foi proveniente do SPE.

---

<sup>1</sup> Justificada sobretudo numa diminuição em € 66 M na ParPública e, em sentido oposto, por um aumento de € 11 M nos CTT.

<sup>2</sup> Os maiores montantes foram pagos por: REFER (€ 16 M), Metro do Porto (€ 11 M) e Metropolitano de Lisboa (€ 6 M).



**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 análise dos fluxos de receita e de despesa orçamental e extraorçamental entre a administração central, incluindo a segurança social, e as administrações regional e local<sup>1</sup> baseou-se nos dados contidos nos mapas da CGE, na informação obtida através dos sistemas informáticos da DGO (SIGO e SGR) e foi validada junto das entidades envolvidas<sup>2</sup> (96,8% e 99,9% da receita e despesa orçamentais, respetivamente, bem como 100% dos fluxos extraorçamentais).

No OE encontram-se previstas as transferências para as regiões autónomas (Mapa XVIII – “Transferências para as Regiões Autónomas”) bem como para os municípios e freguesias (Mapas XIX – “Participação dos Municípios nos Impostos do Estado” e XX – “Participação das Freguesias nos Impostos do Estado”, respetivamente). A CGE apresenta mapas idênticos, com exceção do das freguesias, que não é elaborado.

A informação apresentada na CGE não sistematiza nem contém a totalidade dos fluxos financeiros com as administrações regional e local, conforme se pode observar no quadro que se segue.

**Quadro 70 – Fluxos financeiros com as Administrações Regional e Local em 2011**

(em milhões de euros)

	OE	CGE	Valores da execução apurados TC	Diferença
<b>Regiões Autónomas (1+2+3+4)</b>	<b>604</b>	<b>604</b>	<b>1 015</b>	<b>411</b>
1. Mapa XVIII	604	604	604	-
2. Informação não incluída no Mapa XVIII			19	19
3. Operações extraorçamentais			298	298
4. Segurança Social			94	94
<b>Autarquias Locais (5+6+7+8+9)</b>	<b>2 591</b>	<b>2 398</b>	<b>3 898</b>	<b>1 500</b>
5. Mapa XIX	2 398	2 398	2 398	-
6. Mapa XX	193		193	193
7. Informação não incluída nos Mapas XIX e XX			560	560
8. Operações extraorçamentais			730	730
9. Segurança Social			17	17

Fonte: OE, CGE, SIGO e informação prestada pelas entidades.

Na diferença apurada de € 411 M nas regiões autónomas, € 19 M dizem respeito a um empréstimo destinado à RAM (ativos financeiros), € 94 M a transferências efetuadas no âmbito da segurança social, acrescendo € 298 M de operações extraorçamentais.

No que toca às autarquias locais, os Mapas XIX e XX do OE e XIX da CGE não refletem uma parte substancial das transferências, mas somente a sua participação nos impostos do Estado, tendo os fluxos alcançado mais € 1.500 M, incluindo a segurança social (€ 17 M) e € 730 M em operações extraorçamentais.

<sup>1</sup> Não abrange os fluxos relativos aos sistemas contributivos (SS, ADSE, CGA).

<sup>2</sup> No que respeita aos fluxos com as Regiões Autónomas a validação foi realizada através das Secções Regionais do TC; quanto à informação sobre a segurança social procedeu-se à confirmação junto da Área de Responsabilidade do TC que exerce o controlo neste domínio.

## 7.1. Fluxos Financeiros com as Regiões Autónomas

### 7.1.1. Da Administração Central para as Regiões Autónomas

As transferências para a administração regional previstas no OE foram de € 604 M (€ 251 M para a Madeira e € 353 M para os Açores)<sup>1</sup>, valor este que não incluía os fluxos transferidos pela segurança social (€ 82 M) e os ativos financeiros (€ 5 M). O valor global inicial de € 691 M sofreu alterações orçamentais que derivaram de reforços ocorridos, em especial nos subsectores da segurança social (€ 23 M) e do Estado (€ 14 M em ativos financeiros destinados à Madeira), ascendendo, a final, a € 730 M. A execução foi de € 716 M (incluindo € 94 M da segurança social), menos € 60 M que em 2010, conforme se pode observar no quadro seguinte.

**Quadro 71 – Fluxos financeiros destinados à Administração Regional**

(em milhões de euros)

Organismos Concedentes	Tipologia	Pagamentos		Variação 2011/2010
		2010	2011	
<b>Operações orçamentais</b>				
<b>Região Autónoma da Madeira</b>		<b>323</b>	<b>269</b>	<b>-54</b>
Gabinete do Representante da RAM	Lei das Finanças Regionais	201	200	-1
	Lei de Meios ao Apoio e Reconstrução na RAM	50	50	
	Amortização de dívida à CGA	2		-2
	Compensação de débitos e créditos	6		-6
DGTF-CAP. 60	Empréstimos	63	19	-44
Outros (SFA)	Diversas	1		-1
<b>Região Autónoma dos Açores</b>		<b>367</b>	<b>353</b>	<b>-14</b>
Gabinete do Representante da RAA	Lei das Finanças Regionais	357	350	-7
Outros (SFA)	Diversas	7	3	-4
Turismo de Portugal	Ativo financeiro - empréstimo	3		-3
<b>Total Regiões Autónomas</b>		<b>690</b>	<b>622</b>	<b>-68</b>
<b>Segurança Social</b>		<b>86</b>	<b>94</b>	<b>8</b>
<b>Total das operações orçamentais</b>		<b>776</b>	<b>716</b>	<b>-60</b>
<b>Operações extraorçamentais</b>				
<b>Região Autónoma da Madeira</b>		<b>84</b>	<b>86</b>	<b>2</b>
IFDR	QREN - FEDER e Fundo de Coesão	47	46	-1
	Fundo de Coesão II	-	5	5
IGFSE	RUMOS - Madeira - FSE	28	28	0
IFAP	PRORURAL, Medidas Veterinárias, outras - FEADER, FEP, FEAGA	9	7	-2
<b>Região Autónoma dos Açores</b>		<b>203</b>	<b>212</b>	<b>9</b>
IFDR	QREN - FEDER e Fundo de Coesão	165	160	-5
	Fundo de Coesão II	-	7	7
	QCA III - Açores - FEDER	2	-	-2
IGFSE	PRO-Emprego - Açores - FSE	30	37	7
IFAP	PRODERAM - FEADER, FEP	6	8	2
<b>Total das operações extraorçamentais das Regiões Autónomas</b>		<b>287</b>	<b>298</b>	<b>11</b>

Fonte: SIGO e informação prestada pelas entidades intervenientes, designadamente no que toca às operações extraorçamentais, pelo IFDR, IGFSE e IFAP.

Dos € 716 M executados por operações orçamentais, 76,8% (€ 550 M) decorreram da aplicação da Lei das Finanças Regionais<sup>2</sup> (Açores – € 350 M e Madeira – € 200 M). Do valor remanescente (€ 166 M)

<sup>1</sup> De acordo com o Mapa XVIII do OE inicial.

<sup>2</sup> Repartição de Solidariedade e Fundo de Coesão para as regiões ultraperiféricas.



destacam-se € 94 M respeitantes à segurança social (Açores – € 51 M e Madeira – € 43 M), € 50 M resultantes da aplicação da Lei de Meios ao Apoio à Reconstrução da Ilha da Madeira na sequência da intempérie de fevereiro de 2010 e € 19 M do desembolso do contrato de empréstimo intercalar assinado em 30 de dezembro de 2011 no âmbito Programa de Assistência Económica e Financeira à RAM.

A despesa extraorçamental totalizou € 298 M, mais € 11 M do que no ano anterior, dos quais € 212 M destinaram-se aos Açores e € 86 M à Madeira. De acordo com a informação recolhida junto das entidades executoras, estes fluxos corresponderam à execução de fundos comunitários, maioritariamente do FEDER e do Fundo de Coesão no âmbito do QREN.

### 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.

Quadro 72 – Fluxos financeiros da Administração Regional destinados à Administração Central

(em milhares de euros)

Administração Central	Execução	
	2010	2011
<b>SFA</b>	<b>13 262</b>	<b>15 834</b>
RAA	10 526	12 606
RAM	2 736	3 228
<b>SI</b>	<b>5</b>	<b>1</b>
RAA	5	1
RAM	-	-
<b>Total</b>	<b>13 267</b>	<b>15 835</b>

Fonte: CGE, SIGO e SGR.

Do valor executado em 2011 (€ 15,8 M), € 12,6 M referiram-se a receita proveniente dos Açores e € 3,2 M da Madeira. Destaca-se, à semelhança do ano anterior, o subsector dos SFA, designadamente o IFAP, que recebeu € 13,5 M, dos quais € 10,5 M provieram da RAA e € 3,0 M da RAM, relativos à contrapartida nacional destinada ao financiamento de projetos nas áreas da agricultura e das pescas cofinanciados por fundos comunitários (FEADER e FEP). Os valores remanescentes respeitam a fluxos destinados a entidades da administração central sediadas nas regiões autónomas, designadamente as Universidades dos Açores (€ 2,1 M) e da Madeira (€ 270,1 m).

## 7.2. Fluxos Financeiros com as Autarquias Locais

### 7.2.1. Da Administração Central para as Autarquias Locais

O Mapa XIX do OE – “Participação dos Municípios nos Impostos do Estado” previa a transferência de € 2.398 M<sup>1</sup>, destinando-se € 2.235 M às autarquias do continente, € 97 M às dos Açores e € 66 M às da Madeira, incluindo o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), o Fundo Social Municipal (FSM) e a participação variável no IRS.

<sup>1</sup> A serem realizadas pela DGAL.

O Mapa XX do OE - “Participação das Freguesias nos Impostos do Estado” inscrevia € 194 M de transferências, respeitando € 184 M às freguesias do continente, € 4 M às da Madeira e € 6 M às dos Açores, correspondentes ao Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF). À semelhança do ano anterior, previram-se outras transferências.

A execução foi a que se evidencia seguidamente:

**Quadro 73 – Fluxos financeiros destinados à Administração Local**

(em milhões de euros)

Organismo Concedente	Tipologia	Pagamentos		Variação 2011/2010
		2010	2011	
<b>Operações orçamentais</b>				
DGAL (a)	Municípios - Fundo de Equilíbrio Financeiro	1 972	1 868	-104
	Municípios - Fundo Social Municipal	162	153	-9
	Municípios - Fundo de Emergência Municipal	1	2	1
	Municípios - Transportes escolares	22	23	1
	Municípios - Cooperação técnica e financeira	5	8	3
	Freguesias - Fundo de Financiamento das Freguesias	212	193	-19
	Freguesias - Estatuto remuneratório	6	6	0
	Freguesias - Cooperação técnica e financeira	1		-1
Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais	6	6	0	
<b>Subtotal DGAL</b>		<b>2 387</b>	<b>2 259</b>	<b>-128</b>
DRE's e DGPGF do Ministério da Educação e Ciência	Educação e ensino	414	377	-37
Turismo de Portugal	Turismo	50	44	-6
IEFP	Emprego e formação profissional	20	18	-2
ARSLVT; ARS Norte e INEM	Saúde	15	5	-10
IHRU, ARHAlg	Habituação	16	17	1
IFAP	Agricultura	8	10	2
Outros (SI e SFA)	Diversas	16	24	8
Diversos	Ativos e Passivos Financeiros	4	20	16
<b>Subtotal (SI e SFA excluindo a DGAL)</b>		<b>543</b>	<b>515</b>	<b>-28</b>
<b>Subtotal</b>		<b>2 930</b>	<b>2 774</b>	<b>-156</b>
<b>Segurança Social (excluindo ativos financeiros)</b>		<b>18</b>	<b>17</b>	<b>-1</b>
<b>Total das operações orçamentais</b>		<b>2 948</b>	<b>2 791</b>	<b>-157</b>
<b>Operações extraorçamentais</b>				
DGAL	IRS	390	377	-13
IFDR	QREN – FEDER e Fundo de Coesão	360	665	305
	Fundo de Coesão II	-	2	2
IFAP	Outros	16	2	-14
	FEAGA e FEADER	4	16	12
DGPGF do Ministério da Educação e Ciência	Educação Pré-Escolar	65	45	-20
<b>Total das operações extraorçamentais</b>		<b>835</b>	<b>1 107</b>	<b>272</b>

(a) Exclui-se a participação variável no IRS, que em 2010 ascendeu a € 390 M e em 2011 a € 377 M, refletida em operações extraorçamentais, processadas pela DGAL.

Fonte: OE; CGE; SIGO; informação prestada pelas entidades intervenientes.

Conforme se pode observar, dos € 2.791 M executados, 80,9% (€ 2.259 M) foram processados pela DGAL, dos quais € 2.054 M destinados aos municípios, € 199 M às freguesias e € 6 M às áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, que comparam com € 2.387 M € pagos no ano de 2010 registando-se as diminuições mais significativas no FEF (€ -104 M) e no FFF (€ -19 M).

Dos € 2.398 M previstos no Mapa XIX do OE foram efetivamente transferidos pela DGAL para os municípios € 2.335 M, tendo ocorrido retenções de € 63 M devido às seguintes situações:





- ◆ € 1,7 M relativos a 0,1% do FEF dos municípios do continente, que constituiu receita própria da DGAL<sup>1</sup>;
- ◆ Incumprimento da prestação atempada de informação financeira à DGAL e à DGO<sup>2</sup> – € 0,8 M;
- ◆ Violação dos limites de endividamento (sendo que as reduções das transferências são afetas ao Fundo de Regularização Municipal<sup>3</sup>) – € 6,6 M;
- ◆ € 43,5 M (€ 33,7 M – SNS; € 9,8 M – ADSE) de retenções no âmbito da saúde<sup>4</sup>;
- ◆ € 10,4 M relativos a outras retenções, designadamente por penhoras, pagamentos a instituições bancárias, etc;

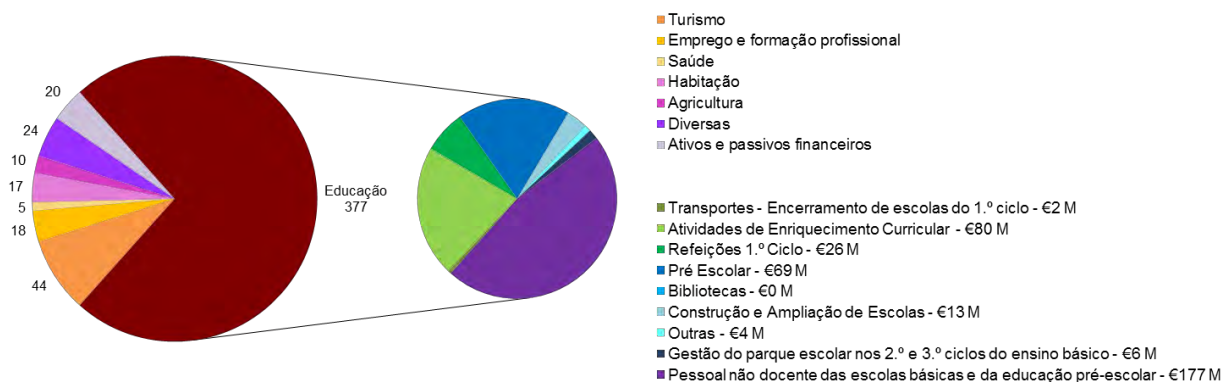
Por outro lado, ocorreram restituições aos municípios no montante de € 6,2 M (€ 1,9 M – Fundo de Regularização Municipal; € 4,3 M – libertação de retenções por incumprimento de prestação de informação).

Também no que respeita às freguesias foram efetuadas retenções no FFF previsto no Mapa XX do OE no montante de € 917.039, destinados maioritariamente ao SNS.

As transferências efetuadas pelas demais entidades (SI e SFA, com exceção da DGAL) alcançaram € 515 M, assistindo-se, em termos globais, a um decréscimo de € 28 M face ao ano anterior. Nestes fluxos destaca-se a diminuição ocorrida na despesa executada na área da educação e ensino, assim como o aumento registado em ativos financeiros (€ 16 M) decorrente de uma parcela do empréstimo, de € 10 M, no âmbito do “*Empréstimo Quadro – QREN*”<sup>5</sup>. Aquele valor, pago por diversos organismos, foi aplicado nas seguintes finalidades:

Gráfico 19 – Transferências para as Autarquias Locais excluindo os fluxos processados pela DGAL

(em milhões de euros)



Fonte: OE; CGE; SIGO; informação prestada pelas entidades intervenientes.

<sup>1</sup> Nos termos do artigo 52.º do OE.

<sup>2</sup> Cfr. artigo 50.º da Lei das Finanças Locais (LFL).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Cfr. artigo 161.º do LOE e artigo 67.º do DLEO.

<sup>5</sup> “*QREN – Empréstimo Quadro*” – celebrado entre a República Portuguesa e o BEI no valor de € 1.500 M destinados a financiar a contrapartida nacional dos projetos das entidades públicas e equiparadas, no âmbito do QREN.

Destacam-se as despesas na educação com transferências de € 377 M que representam cerca de 80% do total pago pelas diversas entidades, excluindo a DGAL. Foram realizados pelas Direções Regionais de Educação pagamentos de € 192 M, destacando-se os relativos às “atividades de enriquecimento curricular” e à “educação pré-escolar” com € 80 M e € 69 M, respetivamente, assim como os destinados ao “pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar” (€ 177 M) processados pela Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira do Ministério da Educação e Ciência<sup>1</sup> (€ 185 M).

No turismo, os fluxos financeiros repartiram-se pelas entidades regionais de turismo (€ 19,2 M) e por 26 municípios (€ 24,8 M), sendo que apenas três absorveram 54% (Lisboa – € 5,6 M; Cascais – € 4,2 M e Póvoa do Varzim – € 3,6 M).

Assinala-se no item de “Diversos” a contabilização de € 1.063.063,41<sup>2</sup> em subsídios destinados a apoiar os passes 4-18@escolas.tp e sub23@superior.tp em cinco municípios pagos pelo Capítulo 60 (DGTF). Porém, no Mapa informativo n.º 20 da CGE – “Despesas excecionais”<sup>3</sup>, encontra-se identificada uma despesa efetiva de apenas € 864.301,00. Apurou-se junto da DGTF que a quantia remanescente, de € 198.762,41, foi transferida para receita de Estado a 15 de fevereiro de 2012, pelo que o valor contabilizado no Capítulo 60 se encontra sobreavaliado, pelo menos, neste montante<sup>4</sup>.

Quanto às operações extraorçamentais, destacam-se os fundos comunitários transferidos pelo IFDR (€ 665 M) para financiamento dos projetos enquadrados no QREN, registando-se um acréscimo significativo face ao ano anterior (€ 305 M) que reflete o aumento da sua execução. Realça-se a participação variável dos municípios no IRS (€ 377 M) que decresceu em relação a 2010 (€ -13 M).

## 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 74 – Fluxos financeiros da Administração Local destinados à Administração Central**

(em milhões de euros)

Administração Central	Execução	
	2010	2011
SFA	10	47
SI	33	28
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>75</b>

Fonte: CGE, SIGO e SGR.

Face ao ano anterior registou-se em 2011 um acréscimo de € 32 M, essencialmente no subsector dos SFA derivado da receita de € 35 M proveniente dos municípios, das freguesias e das áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais para a ACSS. Nos SI relevam € 25 M destinados à Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira do Ministério da Educação e Ciência para financiamento do apoio pedagógico aos alunos do 1.º ciclo, da manutenção e conservação das instalações do 1.º ciclo, de projetos especiais, entre outras despesas.

<sup>1</sup> Anteriormente Gabinete de Gestão Financeira.

<sup>2</sup> Valor integrado no Mapa 17 – Desenvolvimento das despesas, do Volume II, Tomo IV, da CGE/2011.

<sup>3</sup> Cfr. Volume II, Tomo I, da CGE/2011.

<sup>4</sup> Sobre esta matéria vide ponto 3.3.3.4. deste Parecer.



**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 excecional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes e superiores aos da própria tributação que impedem<sup>1</sup>. Ao atribuir BF o Estado renuncia à receita que seria obtida caso fosse aplicado o regime de tributação-regra de cada imposto aos factos ou aos contribuintes abrangidos por esses BF. Essa receita cessante<sup>2</sup>, também designada por despesa fiscal (DF)<sup>3</sup>, é prevista no OE por imperativo constitucional<sup>4</sup> e relevada na CGE<sup>5</sup> nos termos do EBF e de acordo com o respetivo classificador<sup>6</sup>. A quantificação apropriada da DF é indispensável para a apreciação da eficiência e da eficácia dos BF na prossecução dos objetivos extrafiscais que a sua atribuição visa alcançar. Essa apreciação assume especial importância face ao recurso, cada vez mais frequente, a medidas de natureza fiscal para efeitos de consolidação orçamental. Essa quantificação deve considerar como BF todas as medidas de natureza extrafiscal que integram o regime de cada imposto e, subsequentemente, a administração tributária<sup>7</sup> deve dispor dos elementos necessários ao cálculo global da receita que seria devida pela aplicação do regime de tributação-regra.

A apreciação do Tribunal sobre a DF relevada na CGE<sup>8</sup> decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer que envolveram a formulação de questionários e exame das respostas da AT, a revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e, em certos casos, a revisão das declarações dos beneficiários. Em síntese, do exame efetuado (desenvolvido nos pontos seguintes) conclui-se que:

- ◆ os sistemas de contabilização e controlo da DF não garantem a sua relevação integral e fiável;
- ◆ a DF relevada na CGE (€ 1.082 M) encontra-se subavaliada por erros quantificáveis (€ 683 M em IRC<sup>9</sup>) e em virtude da AT não ter tomado as iniciativas pertinentes para assegurar a inclusão de todos os BF (medidas de natureza extrafiscal) no processo de quantificação, nem ter aperfeiçoado os métodos que adota para obter a informação de que carece sobre esses BF;
- ◆ o objetivo de reduzir a DF em 0,4% do PIB não foi alcançado;
- ◆ deficiências recorrentes do processo de atribuição de BF e insuficiências na quantificação da correspondente DF afetam a integralidade e a fiabilidade da informação reportada na CGE e constituem limitação importante para o exame e a formulação de uma opinião de auditoria quanto aos valores envolvidos.

<sup>1</sup> Artigo 2.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho.

<sup>2</sup> Artigos 6.º, 8.º, 13.º, 24.º e 37.º da LEO.

<sup>3</sup> A “despesa fiscal” entendida como o conjunto de receita tributária (recursos públicos) a que o Estado renuncia.

<sup>4</sup> Artigo 106.º da Constituição.

<sup>5</sup> CGE de 2011 – Volume I – III. Situação Financeira das Administrações Públicas – III.1.5.3. Despesa Fiscal.

<sup>6</sup> O Classificador dos BF (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.

<sup>7</sup> Artigo 1.º da Lei Geral Tributária (LGT) aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 12 de dezembro.

<sup>8</sup> Tendo por referência os regimes de tributação de cada imposto, a LGT, o EBF, a LEO, os OE de 2010 a 2012 e os resultados da última reavaliação dos BF (em 2005).

<sup>9</sup> Com base nos cálculos da AT reportados no ponto 8.1.6.

### 8.1.1. A subavaliação da despesa fiscal é recorrente

Os sistemas de contabilização e controlo da DF continuam a não garantir a sua relevação integral e fiável na CGE, designadamente quanto à despesa em IRC, IVA e Imposto do Selo (IS), a qual está manifestamente subavaliada, além de inadequadamente discriminada por finalidade.

Trata-se de uma insuficiência que já não deveria subsistir face à informatização dos processos declarativos e de liquidação dos impostos e à circunstância de os meios eletrónicos disponíveis permitirem obter informação de forma célere e económica, dispondo a administração tributária de amplos poderes neste âmbito, inclusive para obter “a declaração dos rendimentos isentos auferidos” e “os elementos necessários para o cálculo da receita que deixa de cobrar-se por efeito das situações de não sujeição tributária”<sup>1</sup>.

A este propósito, o último Relatório de Reavaliação dos BF<sup>2</sup> (apresentado em 2005) referia que “Não é aceitável, por exemplo, que existam áreas da tributação, como é o caso da relativa aos impostos sobre o Património, em que pura e simplesmente não há um processo orientado para a quantificação da despesa fiscal dos benefícios nesse sector tão importante” e alertava para o facto de “ao nível da administração tributária ser necessário desenvolver estratégias tendentes a sensibilizar os quadros para o sector da fiscalidade relativo aos benefícios (...)”.

Acresce que a própria atribuição ou prorrogação<sup>3</sup> de BF não observa a lei no que se refere à “clara definição dos seus objetivos e da prévia quantificação da respetiva despesa fiscal”<sup>4</sup> quando ocorre sem essa quantificação. Esta situação é também recorrente e o citado Relatório já referia ser “(...) manifesto que falta um procedimento sistematizado e regular de análise dos benefícios fiscais” e “(...) para que se possa fazer uma avaliação completa da justificação de determinado benefício fiscal não basta conhecer o seu custo em termos de receita fiscal cessante. É fundamental considerar os efeitos que o benefício gerou (...) só essa visão “custo-benefício” permite apurar um saldo líquido, fundamental para iluminar a decisão política.”

### 8.1.2. O objetivo de consolidação orçamental não foi alcançado

No Relatório do OE para 2011 o objetivo da redução da DF em 0,4% do PIB<sup>5</sup> é referido como uma das principais medidas de consolidação orçamental visto que “o alcance da meta orçamental de 4,6% do PIB para o défice depende também de medidas que promovam o aumento de receita, preferencialmente pela via da redução da despesa fiscal (...) em termos que permitem reforçar a equidade do sistema fiscal português e a distribuir com justiça os esforços inerentes ao processo de consolidação”. Porém, o próprio Relatório não é consistente com esse objetivo prevendo, apenas, uma redução de € 142 M (-11,8%)<sup>6</sup>, inferior a 0,1% do PIB<sup>7</sup>. A redução em 0,4% do PIB implicaria a eliminação de mais de metade da DF relevada na CGE pelo que, face à variação verificada (-11,6%), o objetivo anunciado não foi alcançado.

---

<sup>1</sup> Artigos 2.º e 4.º do EBF.

<sup>2</sup> Relatório do Grupo de Trabalho criado por Despacho do Ministro das Finanças em 1 de maio de 2005.

<sup>3</sup> Norma de caducidade – Artigo 3.º do EBF / Prorrogação do prazo das normas que atribuem BF – Lei do OE para 2011.

<sup>4</sup> Artigo 14.º da LGT (v.g. a atribuição de BF pelos artigos 99.º, 144.º e 145.º da Lei do OE para 2011).

<sup>5</sup> Relatório do OE para 2011 – Quadro III.2.1. Principais Medidas de Consolidação Orçamental.

<sup>6</sup> Relatório do OE para 2011 – Quadro IV.1.27. Despesa Fiscal.

<sup>7</sup> INE – Procedimento dos Défices Excessivos em 28/09/2012 – PIB<sub>pm</sub> de 2011 no valor de € 170.909 M.



*Luc*  
*Dr.*  
*Therese*  
*A*

### 8.1.3. A evolução da despesa fiscal está distorcida

A evolução da DF relevada nas CGE de 2009 a 2011 é apresentada no quadro e gráfico seguintes:

**Quadro 75 – Evolução da despesa fiscal**

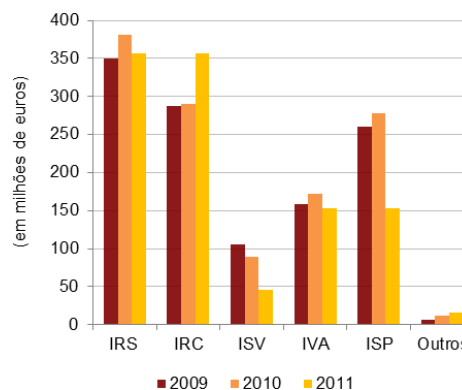
(em milhões de euros)

Imposto	Valor			Taxas de variação (%)		
	2009	2010	2011	2010/09	2011/10	Média
IRS	350	381	357	8,8	-6,2	1,0
IRC	288	291	357	0,9	22,7	11,3
ISV	105	89	46	-14,9	-48,9	-34,1
IVA	158	172	153	8,9	-11,4	-1,8
ISP	260	278	154	7,1	-44,8	-23,1
Outros (a)	6	12	16	95,2	31,7	60,4
<b>Total</b>	<b>1 167</b>	<b>1 224</b>	<b>1 082</b>	<b>4,8</b>	<b>-11,6</b>	<b>-3,7</b>

(a) Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA), Imposto sobre o Tabaco (IT) e Imposto do Selo (IS).

Fonte: CGE.

**Gráfico 20 – Evolução da despesa fiscal**



A DF constante da CGE de 2011 (€ 1.082 M) é inferior em € 142 M (11,6%) à do ano anterior em virtude da redução verificada sobretudo na DF em ISP<sup>1</sup> e em ISV<sup>2</sup> que diminuem € 124 M (44,8%) e € 43 M (48,9%), respetivamente, apesar do significativo aumento de € 66 M (22,7%) da DF em IRC.

Contudo, como referido, essa evolução está distorcida em virtude da omissão da DF em IRC relativa, designadamente, aos regimes especiais de “tributação dos grupos de sociedades” (€ 583 M) e de “reinvestimento dos valores de realização” (€ 99 M), bem como da DF em IS (€ 14 M) inscrita em “Outros” só abranger as operações sujeitas a Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT) e isentas de IS<sup>3</sup>.

O quadro seguinte confronta os valores das previsões e das estimativas da DF para 2011 constantes dos relatórios dos OE de 2011 e de 2012, respetivamente, com os da DF relevada na CGE.

<sup>1</sup> Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos.

<sup>2</sup> Imposto sobre Veículos.

<sup>3</sup> O regime do IS prevê diversas operações isentas e diferentes categorias de contribuintes beneficiários, para além de outras isenções constantes de legislação avulsa. A DF relevada na CGE 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.

**Quadro 76 – Previsões, Estimativas e Despesa fiscal por imposto**

(em milhões de euros)

Imposto	OE/2011	OE/2012	CGE/2011	Desvios face às previsões		Desvios face às estimativas	
	Previsões da DF	Estimativas da DF	DF efetiva	Valor	%	Valor	%
	Valor	Valor	Valor				
IRS	359	364	357	-3	-0,5	-7	-1,9
IRC	270	463	357	87	32,1	-106	-22,9
ISV	59	48	46	-13	-22,4	-2	-3,8
IVA	185	149	153	-32	-17,5	4	2,3
ISP	182	148	154	-29	-15,8	5	3,7
Outros	7	13	16	10	145,5	4	27,6
<b>Total</b>	<b>1 062</b>	<b>1 185</b>	<b>1 082</b>	<b>20</b>	<b>1,9</b>	<b>-102</b>	<b>-8,7</b>

Verificam-se desvios significativos na DF por imposto, sobretudo em IRC. Porém, a compensação entre desvios negativos e positivos reduz o seu impacto no total da DF face às previsões (1,9%) e às estimativas (-8,7%). A dimensão dos desvios da DF em IRC (€ 87 M face à previsão e € -106 M face à estimativa) não deveria ocorrer porque, resultando a DF de 2011 do tratamento das declarações de rendimentos do exercício fiscal de 2010, o período decorrido até à preparação do OE de 2012 permitia dispor de informação rigorosa. O desvio face à previsão verificado em “Outros” impostos resulta das limitações da informação necessária à quantificação da DF relativa às isenções de IS, como referido.

#### 8.1.4. A relação entre despesa e receita fiscal está desvirtuada

O quadro seguinte apresenta, por imposto, a DF e a respetiva receita no último triénio, comparando ainda as respetivas taxas de variação média<sup>1</sup>.

**Quadro 77 – Evolução da despesa e da receita fiscais**

(em milhões de euros)

Imposto	2009		2010		2011		Variação média 2011/2009 (%)	
	Receita	Despesa	Receita	Despesa	Receita	Despesa	Receita	Despesa
IRS	8 951	350	8 937	381	9 831	357	4,8	1,0
IRC	4 540	288	4 592	291	5 168	357	6,7	11,3
ISV	693	105	809	89	627	46	-4,9	-34,1
IVA	10 883	158	12 146	172	13 052	153	9,5	-1,8
ISP	2 434	260	2 406	278	2 306	154	-2,7	-23,1
Outros	2 973	6	3 149	12	3 102	16	2,2	60,4
<b>Total</b>	<b>30 475</b>	<b>1 167</b>	<b>32 039</b>	<b>1 224</b>	<b>34 085</b>	<b>1 082</b>	<b>5,8</b>	<b>-3,7</b>

Fonte: CGE.

Segundo os dados constantes da CGE, no período considerado a DF apresenta uma diminuição à taxa média de 3,7% enquanto a receita fiscal dos mesmos impostos cresceu à taxa média de 5,8%, do que resulta uma redução do peso da DF face à receita. No ISV e no ISP registaram-se as maiores reduções médias da DF (-34,1% e -23,1%, respetivamente), o que fez com que o seu peso nas receitas destes impostos tenha diminuído, não obstante a redução da receita (-4,9% e -2,7%, respetivamente).

<sup>1</sup> Taxa de Variação Média =  $\{[Variação Anual (n/n-1) + 100] \times [Variação Anual (n-1/n-2) + 100]\}^{1/2} - 100$ .





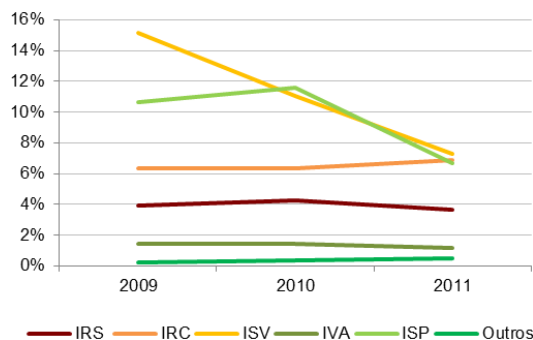
No quadro e o gráfico seguintes apresenta-se a evolução, no referido triénio, da relação entre despesa e receita fiscais.

**Quadro 78 – Relação entre despesa e receita fiscais**      **Gráfico 21 – Relação entre despesa e receita fiscais**

(em percentagem)

Imposto	2009	2010	2011	Média
IRS	3,9	4,3	3,6	3,9
IRC	6,3	6,3	6,9	6,5
ISV	15,2	11,0	7,3	11,3
IVA	1,5	1,4	1,2	1,3
ISP	10,7	11,6	6,7	9,7
Outros	0,2	0,4	0,5	0,4
<b>Total</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>	<b>3,2</b>	<b>3,6</b>

Fonte: CGE.



Em 2011 a DF apurada representou 3,2% da receita fiscal, valor que é inferior ao verificado na média do período (3,6%). Esta diminuição explica-se, essencialmente, pela redução do peso da DF na receita em IRS (menos 0,7%), em ISV (menos 3,7%) e em ISP (menos 4,9%). Porém, reafirma-se que a relação entre a DF e a receita relevada nas CGE não traduz com rigor a situação existente, designadamente porque os montantes contabilizados, *maxime*, em IRC, IVA e IS, não correspondem à DF efetiva desses impostos por não serem considerados todos os respetivos BF<sup>1</sup>.

Em contraditório, o MF refere que o Tribunal “*alerta para um conjunto de limitações (...) No sentido de suprir as já mencionadas limitações e atendendo às obrigações previstas no Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), procedeu-se a uma revisão tanto da metodologia utilizada no exercício de quantificação e estimativa da despesa fiscal, como do universo de impostos em análise, de acordo com as recomendações do Tribunal de Contas e as boas práticas internacionais. O resultado do exercício de requantificação da despesa fiscal para os anos de 2010 e 2011, bem como de estimativa no que respeita a 2012 e 2013, encontra-se detalhado no Relatório do Orçamento do Estado para 2013*”.

A apreciação do Tribunal incide sobre o montante da DF relevado na CGE de 2011. A estimativa indicada no Relatório do OE para 2013 decorre da aplicação de um método diferente, a apreciar ulteriormente. Porém sublinha-se, desde já, que os BF atribuídos no âmbito das Zonas Francas constam dessa estimativa sem qualquer limitação apesar de a receita não aumentar necessariamente com a sua extinção, devendo ser tomadas em conta as alterações comportamentais dos contribuintes.

### 8.1.5. A classificação dos benefícios fiscais é inadequada

O quadro seguinte discrimina a DF constante da CGE de 2011 segundo a tipologia<sup>2</sup> prevista no CBF:

<sup>1</sup> Para a DF em IVA não se dispõe de informação que permita a apreciação em detalhe da despesa do imposto. No memorando de entendimento foi assumido o compromisso seguinte: “*A atual informação anual sobre a despesa fiscal será melhorada, a partir do OE para 2012, de acordo com as boas práticas internacionais. A informação abrangerá as administrações central, regional e local. Poderá ser prestada assistência técnica, se necessário*”. O cumprimento desse compromisso é suscetível de apreciação no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2012.

<sup>2</sup> Também designada por “*modalidade técnica*” na origem da DF. As “*modalidades técnicas*” distinguem-se pela cronologia (antes ou depois da liquidação) e pelo conteúdo do facto tributário (regime de tributação geral ou especial).

## Quadro 79 – Tipologia da despesa fiscal

(em milhões de euros)

Tipologia	Total	IRS	IRC	ISV	IVA	ISP	Outros
Isenção tributária	485	65	53	46	153	154	15
Dedução à matéria coletável	109	0	109	0	0	0	0
Dedução à coleta	449	292	157	0	0	0	0
Taxa preferencial	61	0	60	0	0	0	1
Regularizações (a)	-21	0	-21	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>1 082</b>	<b>357</b>	<b>357</b>	<b>46</b>	<b>153</b>	<b>154</b>	<b>16</b>

(a) Redução dos benefícios fiscais por aplicação do limite previsto para o “resultado da liquidação” – artigo 92.º do CIRC.

A DF resulta essencialmente de isenções tributárias (€ 485 M) e de deduções à coleta (€ 449 M), com relevo para os seguintes montantes:

- ◆ € 153 M de isenções em IVA, 74,3% dos quais provém de isenções concedidas a “*Instituições Particulares de Solidariedade Social*” e às “*Forças Armadas*”;
- ◆ € 154 M de isenções em ISP, 43,5% dos quais por isenções ao “*consumo de combustíveis para equipamentos agrícolas*”;
- ◆ € 292 M de deduções em IRS, 43% dos quais relativos a BF para deficientes e 28,8% à subscrição de “*Planos de poupança-reforma e fundos de pensões*”;
- ◆ € 157 M de deduções em IRC, 51,2% dos quais sem discriminação, 29,2% para “*investigação e desenvolvimento*” e 19,6% para “*investimento de natureza contratual*”.

Sublinha-se que os BF que operam por “*dedução à matéria coletável*” (com € 109 M de DF em IRC) conduzem a que as respetivas vantagens fiscais sejam tanto maiores quanto maior for o rendimento do contribuinte beneficiário<sup>1</sup>.

A falta de equidade dessas deduções tem levado a doutrina a defender que a sua aplicação se restrinja às atividades desenvolvidas por pessoas coletivas de utilidade pública na prossecução de funções inerentes ao Estado Social<sup>2</sup>.

Para além da classificação por tipologia, a DF relevada na CGE encontra-se ainda discriminada, segundo o CBF, por “*função/finalidade*” extrafiscal do BF que está na sua origem. Porém, essa discriminação continua muito insuficiente, designadamente quando € 358 M da DF imputada à função “*Assuntos económicos*” (33,1% da DF na CGE) são afetos à rubrica residual “*Outros*”. Essa falta de discriminação adequada por “*função/finalidade*” (v.g.: *proteção do ambiente, investimento, poupança, criação de emprego, reestruturação empresarial, investigação e desenvolvimento, turismo, indústria*) afeta 80,9% da DF em ISP e 55,7% da DF em IRC.

<sup>1</sup> Posição expressa no Relatório do Grupo de Trabalho para a reavaliação dos benefícios fiscais.

<sup>2</sup> A principal crítica conceptual às deduções à matéria coletável 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. Esta matéria foi objeto de apreciação no relatório da auditoria à despesa fiscal em IRC (Relatório n.º 44/2010 – 2.ª Secção) tendo o Tribunal recomendado ao Governo a alteração do regime legal dos benefícios que operam por dedução à matéria coletável.



Estas limitações condicionam a apreciação da DF por “*tipologia*” e por “*função/finalidade*” e reduzem a utilidade da sua discriminação para apreciar a eficiência e a eficácia dos respetivos BF na prossecução dos objetivos extrafiscais que determinaram a sua atribuição. De pouco serve uma discriminação da DF quando parte significativa dos valores apurados é inscrita em categorias designadas de “*Outros*”, as quais deveriam ser residuais.

### 8.1.6. A subavaliação da despesa fiscal em IRC é recorrente

A DF em IRC relevada na CGE (€ 357 M) continua manifestamente subavaliada, tal como em anos anteriores<sup>1</sup>. O Tribunal sublinha de novo a necessidade de a AT tomar as iniciativas pertinentes para assegurar a inclusão de todos os BF (medidas de natureza extrafiscal) no processo de quantificação<sup>2</sup>. A relevância dessa subavaliação foi confirmada pelos cálculos efetuados pela AT na sequência do compromisso previsto no memorando de entendimento para o “*levantamento completo de todas as despesas fiscais existentes (...)*”. A AT reportou € 4.585 M<sup>3</sup> de DF em IRC, com relevo para € 1.975 M relativos ao regime das “*sociedades gestoras de participações sociais (SGPS)*”, € 583 M ao “*regime especial de tributação dos grupos de sociedades*” e € 99 M ao “*reinvestimento dos valores de realização*”.

A DF em IRC relativa à aplicação dos regimes especiais de tributação “*dos grupos de sociedades*” (€ 583 M) e do “*reinvestimento dos valores de realização*” (€ 99 M) representa, por si só, quase o dobro da DF em IRC inscrita na CGE (€ 357 M). Ora, esses regimes visam finalidades extrafiscais e da sua aplicação resultam vantagens fiscais para os beneficiários que não seriam obtidas com a aplicação do regime de tributação-regra, devendo ser considerados BF e a correspondente DF ser relevada na CGE.

Em contraditório, a AT afirma que esses regimes “*constituem elementos estruturantes, inseridos na tributação regra, não configurando, por isso, benefícios fiscais na aceção prevista no artigo 2.º do EBF*”.

Ora, o “*regime especial de tributação dos grupos de sociedades*” é um regime opcional de tributação distinto do regime comum do imposto e prevê vantagens decorrentes, designadamente, da dispensa de retenção na fonte no pagamento de rendimentos a sociedades do grupo e da compensação imediata de lucros e prejuízos fiscais gerados em cada exercício por parte do grupo de empresas que, de outra forma, seriam considerados por empresa e sujeitos ao regime de tributação regra. Quanto ao “*reinvestimento dos valores de realização*” trata-se, igualmente, de um BF porquanto constitui uma opção do contribuinte investir novamente nas condições previstas pela norma fiscal e desse modo obter a vantagem daí decorrente ou, não o fazendo, submeter-se à aplicação do regime de tributação regra. A opção do contribuinte pelo tipo de bem em que concretiza o reinvestimento é também determinante para o melhor aproveitamento do benefício. Trata-se, ainda, de uma norma com finalidade extrafiscal que visa desenvolver a atividade económica mediante a atribuição de BF às empresas pelo reinvestimento, em determinadas condições, das mais-valias realizadas que, de outra forma, seriam sujeitas ao regime de tributação regra<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Vide ponto 8.1 do Parecer sobre a CGE de 2010.

<sup>2</sup> Não é quantificada a DF relativa, designadamente, aos BF atribuídos a sociedades gestoras de participações sociais, aos grupos de sociedades, ao reinvestimento dos valores de realização, a entidades de utilidade turística, a coletividades desportivas, de cultura e recreio, a pessoas coletivas e outras entidades de navegação marítima ou aérea, a empréstimos externos e rendas de locação de equipamentos importados e a serviços financeiros a entidades públicas.

<sup>3</sup> Dos quais € 1.525 M de BF às Zonas Francas e de reduções de taxa nas Regiões Autónomas.

<sup>4</sup> Sobre as vantagens fiscais decorrentes da utilização dos regimes especiais referidos: Fernandes Ferreira, APOTEC, n.º 190, Cunha Guimarães, Boletim APECA n.º 87, José Engrácia Antunes, Grupos de Sociedades, Almedina, 2002.

A partir de 2012 a informação declarativa sobre as mais/menos valias realizadas por SGPS passou a integrar o novo anexo D da declaração de rendimentos modelo 22. Esta obrigação declarativa permite reunir mais elementos para apreciar os efeitos da aplicação do regime especial de tributação dessas sociedades na receita do imposto pois, com base nessa informação, é também possível proceder a apreciações casuísticas para confirmar se da aplicação do referido regime especial não resultam vantagens face à aplicação do regime de tributação-regra<sup>1</sup>.

### 8.1.7. A despesa fiscal em IRC continua concentrada

A DF em IRC continua concentrada em reduzido número de benefícios e beneficiários, como se evidencia no quadro seguinte:

**Quadro 80 – Principais benefícios e beneficiários da despesa fiscal de IRC**

(em milhões de euros)

Benefício fiscal	Despesa fiscal (DF)	% DF no Total	DF dos DMB (*)	% DF dos DMB
Interioridade	59	16,5	4	6,2
Investigação e desenvolvimento	46	12,9	24	49,3
Criação de emprego	43	12,0	9	20,6
Investimento de natureza contratual	31	8,7	31	99,6
Apoio ao investimento em 2009	40	11,2	32	80,3
Subtotal da DF em IRC	219	61,3	100	44,8
<b>Total da DF em IRC</b>	<b>357</b>	<b>100,0</b>		

(\*) DMB – Dez Maiores Beneficiários.

Fonte: AT.

Os cinco BF indicados originaram uma DF de € 219 M (61,3% da DF de IRC), dos quais € 100 M (44,8%) dessa DF provêm dos dez maiores contribuintes beneficiários.

A elevada concentração da DF em IRC acentua a necessidade de reavaliação dos respetivos BF para confirmação formal e transparente de que realizam os interesses públicos extrafiscais que determinaram a sua atribuição.

### 8.1.8. A divulgação da utilização de benefícios fiscais é incompleta

Para além da quantificação da DF, o EBF determina a divulgação, até setembro de cada ano, dos correspondentes beneficiários em IRC, com indicação do tipo e montante do benefício utilizado<sup>2</sup>. Trata-se de uma obrigação relevante que foi formalmente cumprida pela AT ao divulgar a utilização de BF em IRC, no montante de € 1.237 M. Porém, esta divulgação não é completa porque não contempla todos os BF em IRC, como referido nos pontos anteriores<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Por insuficiência de informação e pelas razões técnicas referidas não foi possível examinar o valor calculado pela AT como DF relativa às SGPS, pelo que o mesmo não é considerado como estando em falta na DF relevada na CGE.

<sup>2</sup> Artigo 15.º-A do EBF.

<sup>3</sup> No domínio da publicitação de informação acresce a falta de registo eletrónico dos contratos fiscais ao investimento e da divulgação dos efeitos fiscais desses contratos pelo Conselho Interministerial de Coordenação dos Incentivos Fiscais ao Investimento (CICIFI).



Salienta-se que a utilização de BF, por contribuinte, pode não originar uma perda da receita do imposto nesse ano e a correspondente quantificação da DF<sup>1</sup>, porque o BF utilizado pode só ter impacto, no todo ou em parte, no resultado da liquidação do imposto em anos subsequentes.

### 8.1.9. Subsistem deficiências por corrigir

Da recolha e exame da informação sobre a correção das deficiências que motivaram as recomendações formuladas na sequência de anteriores auditorias<sup>2</sup> conclui-se que subsistem insuficiências e limitações ao nível dos sistemas de informação<sup>3</sup>, da quantificação da DF e do controlo dos BF<sup>4</sup>.

A DF continua subavaliada em virtude da AT não ter tomado as iniciativas pertinentes para assegurar a inclusão de todos os BF (medidas de natureza extrafiscal) no processo de quantificação, nem ter aperfeiçoado os métodos que adota para obter a informação de que carece sobre os BF utilizados.

A reavaliação dos BF continua a ser adiada quando a prorrogação de benefícios e a concentração da DF em IRC num reduzido número de benefícios e beneficiários acentuam a necessidade de confirmar se esses benefícios realizam os interesses públicos extrafiscais que determinaram a sua atribuição.

No âmbito da quantificação da DF em IRC sublinha-se que a existência de campos em branco na declaração modelo 22 e no respetivo anexo D, sem que seja prevista a identificação da natureza dos montantes inscritos, permite ao contribuinte não ter de identificar a natureza da dedução ou do benefício a declarar, dificultando o subsequente processo de identificação da operação fiscal declarada e o seu controlo.

Em contraditório a AT refere ter realizado “217 ações específicas de controlo de benefícios fiscais”. Porém continua sem dispor de informação sistematizada sobre os resultados das ações inspetivas por tipo de BF, designadamente no que se refere ao controlo dos “benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual” (BFIC). Ora, a inspeção tributária tem um papel central nesse controlo que deve realizar no ano de medição dos objetivos contratuais previsto em cada contrato e no final da respetiva vigência, na sequência dos relatórios anuais que recebe das entidades gestoras (AICEP e IAPMEI). A necessidade dessa intervenção decorre do Código Fiscal de Investimento<sup>5</sup> que pressupõe a existência de um controlo articulado e sistemático dos BFIC concedidos.

Em contraditório a DGO refere não ter “comentários a observar sobre o documento apresentado”. Ora, face às reservas recorrentes do Tribunal sobre o valor da DF, incumbe à entidade que tem a seu cargo a elaboração da CGE contribuir para assegurar que não subsistem as insuficiências reportadas pelo Tribunal ou, caso contrário, mencioná-las como apropriado.

<sup>1</sup> Para efeitos da DF não são consideradas, designadamente, as liquidações de IRC que não apuram coleta ou imposto a entregar após a não relevação fiscal dos benefícios utilizados.

<sup>2</sup> Auditorias aos benefícios fiscais ao investimento contratual (Relatório n.º 43/2009 – 2.ª Secção), à despesa fiscal em IRC (Relatório n.º 44/2010 – 2.ª Secção) e no âmbito dos Pareceres sobre as CGE de 2009 e de 2010.

<sup>3</sup> Acresce a falta de registo eletrónico dos contratos fiscais ao investimento e da divulgação dos efeitos fiscais desses contratos.

<sup>4</sup> Para verificar a correção das deficiências que motivaram as recomendações procedeu-se à revisão da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer que envolveram a formulação de questionários e exame das respostas da AT a revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e, em certos casos, a revisão das declarações dos beneficiários.

<sup>5</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 249/2009, de 23 de setembro.

## 8.2. Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis

O quadro seguinte mostra a evolução, nos últimos três anos, dos apoios financeiros não reembolsáveis pagos pela administração central – serviços integrados e serviços e fundos autónomos, excluindo a Caixa Geral de Aposentações<sup>1</sup> – a entidades não pertencentes ao sector público administrativo, correspondentes às classificações económicas *subsídios e transferências correntes e de capital*:

**Quadro 81 – Apoios financeiros não reembolsáveis (2009-2011)**

(em milhões de euros)

Sector destinatário	2009	2010	2011	Δ 2010/2011	
				Valor	%
Empresas públicas	1 439	739	649	-90	-12,2
Empresas privadas	1 264	1 083	1 719	636	58,7
Bancos (*)	250	189	113	-76	-40,2
Companhias de seguros e fundos de pensões	26	79	37	-42	-53,3
Instituições sem fins lucrativos	1 024	1 151	1 088	-63	-5,5
Famílias (**) (excluindo a CGA)	1 285	1 001	989	-11	-1,1
<b>Total dos apoios</b>	<b>5 289</b>	<b>4 242</b>	<b>4 595</b>	<b>353</b>	<b>8,3</b>
<i>Total da despesa da Administração Central</i>	60 053	61 717	64 387		
<i>Total dos Apoios/Total da Despesa (%)</i>	8,8	6,9	7,1		

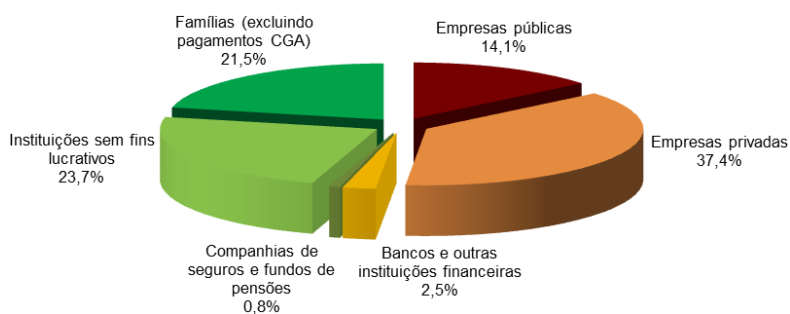
(\*) Essencialmente bonificações de juros à habitação.

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

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

Os apoios financeiros não reembolsáveis em 2011 ascenderam a € 4.595 M, representando 7,1% da despesa consolidada da administração central<sup>2</sup>, e tiveram a seguinte distribuição por sectores beneficiários:

**Gráfico 22 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros em 2011**



Os apoios financeiros evidenciados na CGE aumentaram € 353 M (8,3%), devido essencialmente ao aumento das verbas para empresas privadas em € 636 M (58,7%), resultante do acréscimo em € 698 M (463,1%) da “regularização de responsabilidades financeiras” com parcerias público-privadas (PPP)

<sup>1</sup> Pensões e outros abonos a famílias, não consubstanciando apoios financeiros, nos montantes de: € 8.122,0 M (2009), € 8.455,1 M (2010), € 8.757,1 M (2011), a que acresce, neste ano, a restituição de uma verba recebida da Caixa Leasing e Factoring, SA (€ 144,2 M).

<sup>2</sup> Cfr. ponto 3.5.





no sector rodoviário<sup>1</sup>; excluindo esta operação, os apoios a empresas privadas diminuíram € 62 M. Nos restantes subsectores salientam-se as reduções nas verbas destinadas a empresas públicas (€ -90 M)<sup>2</sup>, a bancos e outras instituições financeiras (€ -76 M)<sup>3</sup> e a instituições sem fins lucrativos (€ -62 M)<sup>4</sup>.

Conforme se destacou no Parecer sobre a CGE/2010, a partir desse ano tem um grande impacto na redução dos montantes dos apoios financeiros processados por despesa orçamental o facto de, por força de instruções da DGO, ter passado a ser considerado como “operações extra-orçamentais” as transferências/pagamento de fundos provenientes da União Europeia “(não associados a contrapartida nacional, como é o caso de fundos comunitários destinados diretamente a empresas) para uma entidade fora das Administrações Públicas”. A título de operações extra-orçamentais, em 2011, o IFAP processou € 686 M<sup>5</sup> e o IAPMEI € 113 M<sup>6</sup>, totalizando € 799 M.

A distribuição dos apoios financeiros evidenciados na CGE/2011, por agrupamento económico (subsídios, transferências correntes e de capital) e por sector institucional, foi a que consta do quadro seguinte.

**Quadro 82 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por classificação económica (2011)**

(em milhões euros)

Classificação Económica	Subsídios	Transferências correntes	Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	438	74	137	649	14,1
Empresas privadas	249	343	1 128	1 719	37,4
Bancos (*)	112	1	-	113	2,5
Companhias de seguros e fundos de pensões	-	37	-	37	0,8
Instituições sem fins lucrativos	128	751	208	1 088	23,7
Famílias (excluindo a CGA)	132	725	132	989	21,5
<b>Total dos apoios</b>	<b>1 058</b>	<b>1 931</b>	<b>1 605</b>	<b>4 595</b>	<b>100,0</b>
(%)	23,0	42,0	34,9	100,0	

(\*) Essencialmente bonificações de juros à habitação.

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

As transferências correntes constituem a parcela maior dos apoios financeiros concedidos (42,0%), seguidas das transferências de capital (34,9%) e dos subsídios (23,0%).

<sup>1</sup> Verbas processadas por conta do Cap. 60 – “Despesas excepcionais”, do Ministério das Finanças, que passaram de € 150,7 M, em 2010 (reequilíbrio financeiro ao grupo Ascendi), para € 848,8 M, em 2011 (reequilíbrios económicos e financeiros extraordinários e pagamentos de investimento direto a: NORSCUT € 322,1 M; Ascendi € 268,2 M; Túnel do Marão € 197,2; Vialivre € 45,4 M; e Ascendi O&M € 15,9 M – cfr. ponto 3.3.2.1).

<sup>2</sup> Destacando-se a diminuição das verbas pagas pelo IFAP (€ -49 M, a várias empresas) e pelo Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação e Ciência (€ -45 M, para a Parque Escolar).

<sup>3</sup> Designadamente, no Cap. 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças, pela diminuição do apoio à instalação de painéis solares (€ -64 M) e das bonificações de juros à habitação (€ -10 M).

<sup>4</sup> Salientando-se as verbas pagas pelo IEFP (€ -39 M), a Assembleia da República (€ -34 M), sobretudo na subvenção estatal para campanhas eleitorais), a Fundação para a Ciência e Tecnologia (€ -28 M) e o IFAP (€ +40 M).

<sup>5</sup> Verbas provenientes do FEADER, do FEAGA e do Fundo Europeu das Pescas.

<sup>6</sup> De apoios financeiros no âmbito do QREN. Conforme o reparo que consta no Parecer sobre a CGE/ 2010, o IAPMEI, nesse ano, não inscreveu esse tipo de verbas, nem como despesa orçamental nem como extra-orçamental.

A despesa com apoios financeiros não reembolsáveis está concentrada em quatro Ministérios, 91,5% do total: Finanças, € 1.150 M (33,7%), Educação e Ciência, € 1.072 M (23,3%), Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território, € 947 M (20,6%), e Economia e Emprego, € 635 M (13,8%).

Os serviços integrados pagaram € 2.396 M (52,1%) e os serviços e fundos autónomos € 2.199 M (47,9%). No quadro seguinte identifica-se o organismo pagador dos principais apoios.

**Quadro 83 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por entidade pagadora**

(em milhões euros)

Serviços integrados		Serviços e fundos autónomos		Total
<b>Empresas Públicas</b>	<b>470,9</b>	<b>Empresas Públicas</b>	<b>178,0</b>	<b>648,8</b>
DGTF e GPERI - Transportes ferroviários	182,2	IFAP	56,5	
DGTF - Comunicação Social	128,1	Instituto de Turismo de Portugal	52,6	
DGTF - Transportes rodoviários	85,6	IAPMEI	18,3	
DGTF - Espetáculos culturais	27,7	Instituto Nacional de Aviação Civil	17,1	
DGTF - Transportes aéreos	24,6	Outros	33,5	
DGTF e GPERI - Transportes marítimos e fluviais	16,1			
Outros	6,6			
<b>Empresas Privadas</b>	<b>1 178,2</b>	<b>Empresas Privadas</b>	<b>540,8</b>	<b>1 719,0</b>
DGTF - Regularização de responsabilidades – sector rodoviário	848,8	IFAP	345,0	
DRE – Ensino privado, cooperativo, pré-escolar, especial	269,9	IEFP	93,8	
DGTF - Transportes rodoviários	28,5	IAPMEI	65,9	
DGTF - Transportes ferroviários	19,0	Instituto de Turismo de Portugal	10,6	
Outros	12,0	Outros	25,5	
<b>Bancos</b>	<b>113,1</b>	<b>Bancos</b>	<b>0,2</b>	<b>113,3</b>
DGTF - Bonificação de juros à habitação	110,0			
DGTF - Outras bonificações e encargos	3,1			
<b>Companhias de seguros e fundos de pensões</b>	<b>8,2</b>	<b>Companhias de seguros e fundos de pensões</b>	<b>28,6</b>	<b>36,8</b>
Min. da Defesa Nacional	8,2	Fundo de Acidentes de Trabalho	28,5	
		Outros	0,1	
<b>Instituições sem Fins Lucrativos</b>	<b>353,7</b>	<b>Instituições sem Fins Lucrativos</b>	<b>734,0</b>	<b>1 087,7</b>
Min. da Edu. e Ciência – Ensino superior - fundações(*)	206,6	IEFP (**)	213,0	
Min. da Edu. e Ciência – Ensino superior - outros	23,5	Fundação para a Ciência e a Tecnologia	113,7	
Min. da Edu. e Ciência – Ensino não superior	29,4	IFAP	98,8	
PCM – Sec. Geral - Cultura	25,9	Autoridade Nacional de Proteção Civil	73,2	
PCM – Direção-Geral das Artes	12,7	Instituto do Desporto de Portugal	41,3	
MNE - IPAD	10,2	Instituto de Turismo de Portugal	32,3	
Outros	45,4	Administ. Central do Sistema de Saúde	32,1	
		Assembleia da República	28,4	
		Fundo de Fomento Cultural	20,5	
		Instituto Nacion. de Emergência Médica	16,8	
		Outros	63,9	
<b>Famílias</b>	<b>272,1</b>	<b>Famílias</b>	<b>717,3</b>	<b>989,4</b>
Min. da Edu. e Ciência – Ensino superior	123,2	IFAP	410,2	
Min. da Edu. e Ciência – Ensino não superior	89,9	Fundação para a Ciência e a Tecnologia	144,5	
Min. das Finanças – Arrendamento urbano	19,4	IEFP	60,2	
Min. das Finanças – Outros	23,8	Universidades e Institutos Politécnicos	46,9	
		Fundo de Garantia Automóvel	23,8	
Outros	15,8	Outros	31,7	
<b>Subtotal</b>	<b>2 396,2</b>	<b>Subtotal</b>	<b>2 198,7</b>	<b>4 594,9</b>

(\*) Transferências para as Universidades do Porto e de Aveiro e respetivos serviços de ação social e ISCTE.

(\*\*) Inclui transferências para os centros de formação profissional destinadas a despesas de funcionamento (€ 110,3 M).





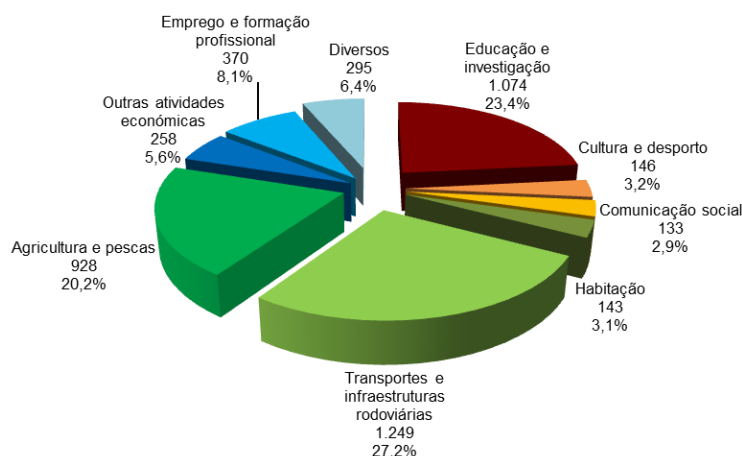
No subsector dos serviços integrados, destacam-se os apoios financeiros pagos pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (€ 1.471 M), dos quais € 849 M referentes a regularização de responsabilidades em PPP do sector rodoviário, € 326 M de indemnizações compensatórias a empresas públicas e privadas do sector dos transportes, € 128 M para a comunicação social e € 111 M relativos a bonificação de juros. Destaca-se também o montante dos apoios pagos no âmbito do ensino superior, totalizando € 347 M<sup>1</sup> e pelas Direções Regionais de Educação, para o ensino não superior, que ascenderam a € 378 M.

No subsector dos serviços e fundos autónomos destacam-se o IFAP (€ 790 M), o IEFPP (€ 486 M), a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 290 M), o IAPMEI (€ 77 M), o Instituto de Turismo de Portugal (€ 75 M) e a Autoridade Nacional de Proteção Civil (€ 73 M) e que, no seu conjunto, representaram 78,6% dos apoios pagos por este subsector.

Do quadro anterior apura-se também que se destinaram ao sector público<sup>2</sup> € 966 M (21,0%) e ao sector privado € 3.629 M (79,0%).

Conforme se extrai desse quadro, os apoios financeiros foram atribuídos em áreas e finalidades muito diversas, sintetizadas no gráfico seguinte:

Gráfico 23 – Distribuição por áreas dos apoios financeiros em 2011



Assumiu maior peso a área dos “transportes e infraestruturas rodoviárias”, € 1.249 M (27,2%), devido, como se referiu ao pagamento de € 849 M a título de regularização de responsabilidades em PPP. A área da “educação, ciência e investigação” ascendendo a € 1.074 M (23,4%), onde se destacam os pagamentos pelo Ministério da Educação e Ciência no âmbito do ensino superior (€ 413 M, dos quais € 207 M para as suas fundações públicas) e do ensino não superior (€ 397 M), e os pagos pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 255 M).

<sup>1</sup> Inclui as transferências para as universidades que adotaram o regime das fundações, para os respetivos serviços de ação social e para o ISCTE.

<sup>2</sup> Empresas públicas (€ 648,8 M), transferências para as fundações públicas do ensino superior (€ 206,6 M) e transferências do IEFPP para os centros de formação profissional para despesas de funcionamento (€ 110,3 M).

Com um peso ainda significativo surgem as áreas: da “agricultura e pescas”, € 928 M (20,2%), essencialmente apoios do IFAP (€ 911 M), e do “emprego e formação profissional”, € 370 M (8,1%), que inclui transferências do IEFPP para os seus centros de formação profissional (€ 110 M).



**Tribunal de Contas**

---

|||  
**9. Património do Estado**  
|||





## 9. PATRIMÓNIO DO ESTADO

### 9.1. Património financeiro

Neste ponto analisa-se o património financeiro dos subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos no que concerne às receitas e despesas dele decorrentes constantes da CGE<sup>1</sup> e à natureza e valor nominal<sup>2</sup> dos ativos que lhe estão subjacentes.

Para efeitos do seu apuramento e análise, o Tribunal de Contas aprovou Instruções<sup>3</sup> que obrigam todos os serviços e organismos da administração central e os institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados e os fundos públicos a remeter-lhe anualmente informação relativa a ativos financeiros, nomeadamente: ações, quotas e outras partes de capital detidas em empresas, unidades de participação em entidades não societárias, obrigações, títulos de dívida pública<sup>4</sup>, unidades de participação em fundos de investimento e créditos, designadamente os resultantes da concessão de empréstimos.

Nestes termos, remeteram ao Tribunal informação sobre o respetivo património financeiro do exercício de 2011 6 serviços integrados e 90 serviços e fundos autónomos. Dada a existência de operações entre serviços integrados e serviços e fundos autónomos, o apuramento do valor nominal global do património financeiro do Estado implicou movimentos de consolidação<sup>5</sup> após os quais a análise ficou circunscrita ao património financeiro gerido por 4 serviços integrados e 76<sup>6</sup> serviços e fundos autónomos.

O Instituto de Financiamento e Desenvolvimento Regional (IFDR) reportou em 2011 informação sobre os empréstimos QREN, o mesmo sucedendo com a DGTF. Tendo-se entendido que a DGTF é a entidade responsável por efetuar o retorno destas verbas ao BEI, cabendo apenas ao IFDR a gestão desses empréstimos, os valores em causa foram incluídos na carteira da DGTF. Em sede de contraditório, veio agora a DGTF informar que não é da sua competência o retorno das verbas financiadas ao BEI, cabendo-lhe antes “(...) a transferência para o IFDR dos recursos necessários ao financiamento que este Instituto conceder, por conta e ordem do Estado, o acompanhamento da gestão dos mesmos bem como a recuperação dos créditos que possam resultar de eventuais incumprimentos”. Ora, a opção de não integrar a informação reportada pelo IFDR resultou também do facto de a DGTF ter incluído estes créditos no mapa dos empréstimos enviado ao Tribunal, contabilizando a respetiva utilização na rubrica 09.06.08 *ativos financeiros - Empréstimos a médio e longo prazos – Administração pública local*, enquanto o IFDR contabilizou as despesas respetivas em operações sem expressão orçamental.

<sup>1</sup> Classificações económicas 05 (Rendimentos da propriedade - excluindo rendas) e 11 (Ativos financeiros) da receita e 09 (Ativos financeiros) da despesa.

<sup>2</sup> Com exceção das unidades de participação em fundos de investimento em que foi considerado, nalguns casos, o valor de cotação, por não existir valor nominal.

<sup>3</sup> Instruções n.º 1/2008 - 2ª Secção.

<sup>4</sup> Não foram integrados no valor global do património financeiro os títulos de dívida pública nacional.

<sup>5</sup> Em particular, a exclusão dos títulos de dívida pública, porque são simultaneamente um ativo e um passivo do Estado, e outras operações de crédito que constituem passivos de outros serviços ou fundos, integrados ou autónomos.

<sup>6</sup> O Instituto Nacional de Recursos Biológicos não reportou a informação relativa aos ativos financeiros sob sua gestão.

O n.º 1 do artigo 72.º da LOE, alterado pela Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro, fixou em € 5.543.221.764,0 o limite para a concessão de empréstimos e realização de outras operações de crédito ativas pelos serviços integrados. Só os empréstimos concedidos pela DGTF atingiram os € 7.232.460.679,2. Mesmo não considerando os empréstimos concedidos à Grécia (€ 554,8 M)<sup>1</sup>, a utilização relativa a Cabo Verde por se tratar de contrato celebrado em 2007 (€ 22,0 M) e a parte dos concedidos ao Metropolitano de Lisboa, Metro do Porto e REFER que correspondem à consolidação<sup>2</sup> de anteriores empréstimos de curto prazo concedidos em 2011 (€ 1.054 M), o valor a ter em conta seria de € 5.599.093.496,4, ou seja, superior ao limite fixado.

Em sede de contraditório, a DGTF referiu que, do limite fixado, foram aprovados, em 2011, empréstimos no montante de € 5.298.763.066,41<sup>3</sup>, não tendo assim sido ultrapassado o *plafond* fixado pela Assembleia da República, ao contrário do mencionado. A DGTF não esclarece os motivos pelos quais os restantes empréstimos de curto prazo no valor global de € 449,2 M, concedidos à C.P., CARRIS, EDIA, EMA, ENVC, OPART, TNDMII, TNSJ e TRANSTEJO não deverão ser imputados ao *plafond*.

O limite fixado pelo n.º 2 do mesmo artigo 72.º para os serviços e fundos autónomos foi respeitado.

Sobre a expressão dos fluxos financeiros relativos ao património financeiro no OE e respetiva execução refletida na CGE, salienta-se que:

- ◆ Nas receitas de ativos financeiros – no subsector dos serviços e fundos autónomos a execução revelou-se significativamente superior à previsão inicial, em particular por força dos “Títulos de curto prazo e de médio e longo prazos”, e, no caso dos serviços integrados, cerca de 71% do valor global cobrado teve origem nos *Empréstimos de curto prazo*, para os quais não existia qualquer previsão de cobrança no OE inicial e no corrigido;
- ◆ Nas despesas de ativos financeiros – a execução no subsector dos serviços e fundos autónomos foi bastante superior à previsão inicial, em particular por força dos *títulos de médio e longo prazos* onde atingiu 396,0%. Nos serviços integrados, a execução das despesas revelou-se inferior à previsão inicial, sendo porém de salientar que a execução das despesas de empréstimos de curto prazo e de médio e longo prazos foi consideravelmente superior à previsão inicial e, por sua vez, que a relativa a *Outros ativos financeiros* ficou muito aquém daquela previsão.

Além das receitas e despesas associadas aos ativos financeiros, a CGE apresenta outros elementos que relevam para a apreciação global do património financeiro (e que não têm paralelo no Orçamento), a saber: dações em pagamento; consolidações e as anulações; e extinções de créditos do Estado. Regista-se que em 10 serviços e fundos autónomos ocorreram, em 2011, anulações de créditos no valor global de € 45,4 M. Contudo, a Conta não considera as anulações de créditos efetuadas pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (€ 21,9 M), pelo Instituto do Cinema e do Audiovisual (€ 7,8 M), pelo Instituto de Ação Social das Forças Armadas<sup>4</sup> (€ 25,1 m) e pelo

---

<sup>1</sup> A DGTF informou que este empréstimo à Grécia foi autorizado no ano de 2010 e cabimentado no *plafond* fixado para aquele ano.

<sup>2</sup> Parte final do n.º 1 do artigo 72.º da LOE/2011.

<sup>3</sup> Empréstimos à REFER (€ 2.062,7 M), Metropolitano de Lisboa (€ 613,9 M), Metro do Porto € 593,0 M), Estradas de Portugal (€ 1.705,0 M), RTP (€ 150,0 M), VianaPolis (€ 2,8 M), QREN (€ 143,9 M), Países Terceiros (€ 6,4 M), Moratória (€ 1,6 M) e RAM (€ 19,4 M).

<sup>4</sup> Foi feito um reporte à DGO em 09/05/2012 mas sem indicação de qualquer valor relativo à anulação.



Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (€ 0,3 M), que totalizam € 30,0 M, dada a falta de comunicação destas à DGO, desrespeitando o estipulado na alínea h) do n.º 2 do artigo 76.º da LEO.

Em sede de contraditório:

- ◆ O Instituto de Ação Social das Forças Armadas reitera a informação prestada anteriormente e aqui relatada.
- ◆ O Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas informou nada ter a opor aos comentários efetuados mas que sendo estes créditos da DGTF entendeu que deveria ser esta a comunicar estas anulações. Informou ainda que providenciará no futuro que “(...) as informações financeiras e contabilísticas desta natureza sejam transmitidas por este Instituto à DGO”.
- ◆ O Instituto do Cinema e do Audiovisual confirma a falta de comunicação à DGO, por lapso.

As anulações efetuadas pelo IAPMEI e antes referidas respeitam aos prémios de realização atribuídos no âmbito dos subsídios reembolsáveis, financiados por recursos comunitários. Em sede de contraditório o IAPMEI reitera que estes prémios correspondem a uma tipologia de incentivos, previstos no respetivo regulamento, bem como no contrato, e que resultam da conversão de incentivo reembolsável em não reembolsável, em função do grau de cumprimento do contrato e de condições específicas estabelecidas previamente. Contudo, ainda que previstas contratualmente, tais conversões dependem da verificação de condições supervenientes e contingentes, para além de implicarem a anulação de créditos registados no ativo do Instituto, pelo que se entende que o IAPMEI deve transmiti-las à DGO.

Evidencia-se no quadro seguinte a evolução anual do património financeiro, que se caracterizou por um acréscimo do seu valor nominal em 28,6%, tendo ocorrido acréscimos em todos os ativos destacando-se o aumento do valor nominal dos créditos, representativo de cerca de 78,3% da variação total.

Quadro 84 – Património financeiro global - Evolução em 2011

(em milhões de euros)

Tipos de ativos	Valor Nominal				Variação			
	31/12/2010		31/12/2011		Total		%	
	SI	SFA	SI	SFA	SI	SFA	SI	SFA
Créditos	3 414,6	2 627,7	9 277,3	2 879,8	5 862,7	252,1	171,7	9,6
Participações Sociais	14 976,2	153,4	15 861,0	160,1	884,8	6,6	5,9	4,3
Outros ativos financeiros	2 443,5	3 679,4	3 188,6	3 733,4	745,1	54,0	30,5	1,5
<b>Total</b>	<b>20 834,3</b>	<b>6 460,5</b>	<b>28 326,90</b>	<b>6 773,2</b>	<b>7 492,6</b>	<b>312,7</b>	<b>36,0</b>	<b>4,8</b>
<b>Total Geral</b>		<b>27 294,8</b>		<b>35 100,1</b>		<b>7 805,3</b>		<b>28,6</b>

Fonte: Informação remetida pelos SI e SFA por força das Instruções n.º 1/08-2.ª Secção.

### 9.1.1. Subsector dos serviços integrados

Têm particular relevância os ativos reportados pela DGTF respeitantes a créditos por empréstimos concedidos, por garantias executadas e outros, a participações societárias, a obrigações e a títulos e unidades de participação. As Direções-Gerais do Orçamento e da Agricultura e Desenvolvimento Rural e o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento reportaram também ativos, mas de valor reduzido.

O quadro seguinte apura o valor nominal do património financeiro consolidado em 31/12/2011 e discrimina-o por tipo de ativo.

**Quadro 85 – Património financeiro consolidado (SI) – Em 2011**

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Valor nominal em 31/12/2010	Valor nominal em 31/12/2011	Variação	
			Total	%
Créditos				
por empréstimos (a)	2 445,1	8 176,8	5 731,7	234,4
por execução de garantias (a)	648,6	812,5	163,9	25,3
entidades extintas e outros (b)	320,9	288,0	-32,9	-10,3
Participações				
societárias	9 977,8	10 730,6	752,8	7,5
EPE (a)	4 998,4	5 130,4	132,0	2,6
Outros ativos financeiros				
Organizações financeiras internacionais (b)	1 670,4	1 771,9	101,5	6,1
Unidades de participação (c)	704,8	759,3	54,5	7,7
Prestações acessórias de capital	65,0	654,1	589,1	906,3
Obrigações	3,3	3,3	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>20.834,3</b>	<b>28 326,9</b>	<b>7 492,6</b>	<b>36,0</b>

(a) O valor apresentado no PCGE/2010 foi ajustado, na sequência da análise agora realizada.

(b) Diverge do valor apresentado no PCGE/2010 em virtude da introdução em 2011, pela DGTF, de correções nos valores dos créditos anteriormente reportados ou de novos ativos existentes antes de 2011.

(c) Inclui títulos de participação do IHRU.

Fonte: DGTF, DGO, DGADR e IPAD.

Dos elementos constantes do quadro antecedente, merecem uma particular atenção os que se desenvolvem a seguir, remetendo-se, em relação aos créditos por execução de garantias, para o ponto 4.1.2. deste Parecer.

#### **9.1.1.1. Créditos por empréstimos**

Em 2011 foram concedidos pela DGTF um número e valor significativos de créditos, como mostra o Quadro 3. Este incremento reflete a opção do Estado de passar a assegurar o financiamento das EPR e algumas outras entidades do sector público empresarial.





*Luc*  
*Dr.*  
*Therese*  
*A*

Quadro 86 – Empréstimos concedidos em 2011 pela DGTF

(em euros)

Mutuário	Montantes	Finalidade
Carris	53 000 000,0	Apoios de tesouraria
CP	250 000 000,0	
EDIA, SA	82 500 000,0	
EMA	8 000 000,0	
Estaleiros Navais de Viana do Castelo	13 000 000,0	
Estradas de Portugal	1 705 000 000,0	
Metropolitano de Lisboa	167 000 000,0	
	42 000 000,0	
	613 932 000,0	
Metro Porto	175 000 000,0	
	200 000 000,0	
	593 000 000,0	
REFER	36 000 000,0	
	434 000 000,0	
	2 062 771 620,0	
RAM	19 384 056,7	
RTP	150 000 000,0	
Vianapolis	2 820 000,0	
Opart	18 374 000,0	
TNSJ	4 900 000,0	
Transtejo	16 500 000,0	
TNDM II	3 900 000,0	
Cabo Verde – infraestruturas rodoviárias	24 572 674,3	Infraestruturas rodoviárias
Grécia (3.º)	172 329 130,2	Pacote de ajuda à Grécia
Grécia (4.º)	382 465 378,3	
Eq - QREN - empréstimo 10m	370 724,4	Apoio no âmbito de QREN
Moratória (a)	1 638 364,7	Apoio social extraordinário (desempregados/HPP)
Crédito PAR	2 730,6	Apoio à aquisição de prédios rústicos por arrendatários rurais
<b>Total</b>	<b>7 232 460 679,2</b>	

(a) Linha de crédito aberta sem limite de utilização para apoio ao crédito à habitação em situações de desemprego; o valor indicado é o das utilizações efetivas.

Fonte: Mapas remetidos pela DGTF a este Tribunal.

Antes de mais deve esclarecer-se que os empréstimos de € 167 M e € 42 M concedidos ao Metropolitano de Lisboa, os empréstimos de € 175 M e € 200 M concedidos à Metro do Porto e de € 36 M e € 434 M<sup>1</sup> concedidos à REFER eram de curto prazo e foram absorvidos, respetivamente, pelos empréstimos de médio e longo prazos de € 613,9 M, € 593 M e € 2.062,7 M. Assim, daqueles empréstimos merecem especial destaque, pelos montantes envolvidos, os concedidos às empresas públicas REFER (€ 2.063 M), Estradas Portugal (€ 1.705 M), Metropolitano de Lisboa (€ 614 M), Metro do Porto (€ 593 M), CP (€ 250 M) e RTP (€ 150 M). Em comum, estas empresas apresentaram-se em 2011 perante a DGTF em constante necessidade de financiamento, para apoio de tesouraria, sobretudo para cumprimento de encargos financeiros com financiamentos anteriormente assumidos.

O empréstimo de curto prazo concedido à RTP, no valor de € 150 M, autorizado pelo Despacho n.º 251/11/MEF, pretendia ser um adiantamento de fundos por conta da receita a arrecadar com a venda do arquivo histórico da RTP, para ser utilizado, como foi, para amortizar uma prestação do capital em dívida ao DEPFA Bank, que se vencia em julho de 2011. Por este motivo, foi acordado e previsto no

<sup>1</sup> Neste caso apenas parcialmente, como se explicita no ponto 9.1.1.3 seguinte.

contrato que o reembolso deveria ocorrer com a venda daquele arquivo histórico ou, se aquela não se verificasse, até 31 de dezembro de 2011. Contudo, como durante o ano de 2011 essa venda não ocorreu nem houve o reembolso do capital mutuado pelo Estado à RTP, foi autorizada a prorrogação do mesmo para 31 de dezembro de 2012, pelo Despacho n.º 1814/11-SETF, de 29 de dezembro.

No ano de 2011 foram também realizados mais dois empréstimos à Grécia, no valor global de € 554.794.508,47, que acrescem ao montante de € 547,5 M mutuado em 2010.

Também de valor considerável é o crédito concedido a Cabo Verde, para pagamento de despesas com as infraestruturas rodoviárias cujas utilizações em 2011, segundo a CGE, ascendem a € 24,6 M<sup>1</sup>. As empresas adjudicatárias enviam à DGTF as faturas a serem pagas, depois de visadas pelo Governo de Cabo Verde.

O empréstimo à Região Autónoma da Madeira (RAM), denominado empréstimo intercalar, no valor de € 19.384.056,74, foi celebrado e utilizado em 30/12/2011, através da classificação económica 09.06.07, e reembolsado em 27/01/2012. Deste modo, conclui-se que este empréstimo, que durou menos de um mês, estaria indevidamente classificado como empréstimo de médio e longo prazo. A este propósito a DGTF referiu, em sede de contraditório, que não poderia ter classificado diferentemente este empréstimo uma vez que sabia de antemão que ele só seria amortizado no ano seguinte e portanto não respeitava o princípio definidor da dívida flutuante, i.e., aquela que é contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada. Na realidade, o Anexo I à circular Série A, n.º 1294, da DGO, esclarece que, na designação “empréstimos a curto prazo”, serão englobadas as despesas ocasionadas pelos empréstimos concedidos com horizonte temporal inferior a um ano, ou seja, o que é importante é se o empréstimo tem um prazo inferior a doze meses e não se tem um prazo de reembolso até ao termo do ano económico.

No que respeita ao crédito PAR, apesar das diligências da DGTF não foi emitido o Despacho Conjunto prévio aos pagamentos ocorridos previsto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 216/88, de 25 de junho<sup>2</sup>, embora as utilizações tenham sido de apenas € 2.730,63.

O Estado prosseguiu o financiamento dos empréstimos bancários contratados junto das instituições de crédito por desempregados que preenchiam os requisitos da lei para que lhes fosse concedida a Moratória. No ano de 2011 ocorreram utilizações no valor de € 1,6 M<sup>3</sup>.

Relevante, também, é a nova utilização de € 13 M de que beneficiaram os Estaleiros Navais de Viana do Castelo (ENVC), em 27 de abril de 2011, para fazer face a dificuldades de tesouraria, nada tendo sido amortizado durante o ano de 2011, nem pagos os juros vencidos que ascendem a € 0,4 M. Este empréstimo foi celebrado e está classificado como de curto prazo mas como não teve uma prorrogação expressa nem foi amortizado, encontra-se em situação irregular. Existem outros empréstimos concedidos aos ENVC em mora, como é o caso do de € 5 M, que deveria ter sido amortizado até final de 2010 e o de € 38 M, concedido em 2008 por um prazo até 2017 e que apresenta € 8,1 M de capital vencido e não pago e € 1,1 M de juros vencidos e não pagos.

---

<sup>1</sup> O mapa enviado a este Tribunal pela DGTF indica apenas € 22,0 M.

<sup>2</sup> Artigo 4.º, n.º 1: O Governo fixará anualmente, por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Agricultura, Pescas e Alimentação, o montante global para o financiamento do Crédito PAR.

<sup>3</sup> A DGTF informou que este valor se refere aos pagamentos reclamados pelo BPI e pelo Santander Totta pois a CGD não submeteu quaisquer pedidos. Neste domínio aguarda-se a implementação do sistema SmCH que permitirá à DGTF gerir de forma integrada toda a vida dos empréstimos.



Foram novamente realizados vários contratos de empréstimo que mais não são que adiantamentos de indemnizações compensatórias, como à OPART, TRANSTEJO, TNDM II e TNSJ.

Os juros recebidos ascenderam a € 41,1 M<sup>1</sup> e, à exceção da CP<sup>2</sup>, da EDIA<sup>3</sup>, dos ENVC, da TRANSTEJO e da República da Guiné-Bissau, todas as entidades pagaram os juros vencidos em 2011 ou esses juros foram perdoados.

### 9.1.1.2. Participações societárias

A evolução da carteira de participações societárias em 2011 resulta das operações sintetizadas no Quadro 87 e que se descrevem em seguida.

Quadro 87 – Operações com ações e quotas em 2011

(em euros)

DIMINUIÇÕES		ACRÉSCIMOS	
Empresas	Valor Nominal	Empresas	Valor Nominal
<b>Extinção</b>		<b>Aumentos de capital</b>	
CacémPolis	9 375 000,0	Caixa Geral de Depósitos, SA	100 000 000,0
Polis Vila Real	4 650 000,0	RTP - Rádio e Televisão de Portugal, SA	66 200 000,0
SilvesPolis	748 000,0	SIMAB- Soc. Instaladora de Mercados Abastecedores, SA	4 000 004,0
FIGREM I	374 195,5	FEZE - Fundo de Estabilização da Zona Euro, SA	250 804,2
<b>Alienação</b>		<b>Aquisição gratuita (heranças jacentes)</b>	
CASO-Centro de Abate de Suínos do Oeste, Lda.		SPE	466,0
DILOP-Alimentos do Sul, SA		Paniverca	49,9
DILOP-Charcutaria Cozidos e Fumados, SA	450 135,4		
DILOP-Produtos Alimentares, SA			
DILOP-Transportes, SA			
Enatur-Empresa Nacional de Turismo, SA	1 618 400,0		
<b>Total</b>	<b>17 215 730,9</b>	<b>Total</b>	<b>170 451 324,0</b>

Fonte: DGTF.

Em 2011 foram aprovados e registaram-se os aumentos de capital social, que ascenderam ao valor nominal global de € 170,5 M. Destes, nota-se o aumento de capital social da CGD, no valor de € 100 M, o qual ocorreu mediante a incorporação de reservas.

Por deliberação da Assembleia Geral de 06/06/2011, o capital da RTP foi aumentado em € 66,2 M, em numerário, através do OE de 2011. Nota-se que, nos termos do Acordo de Reestruturação Financeira da RTP, celebrado entre o Estado e a empresa em 2003 e aceite pela Comissão Europeia, apesar de constituir um auxílio do Estado mas compatível com as regras comunitárias de concorrência, o Estado comprometeu-se a participar na recapitalização da empresa mediante dotações de capital, no valor estimado de € 875,2 M, a realizar entre 2003 e 2013. Aos valores relativos aos aumentos de capital

<sup>1</sup> Valor retirado da informação remetida ao TC pela DGTF. A receita de juros da DGTF contabilizada na CGE é de € 45,7 M, mas poderá incluir juros que não respeitam ao património financeiro.

<sup>2</sup> A CP regularizou os juros em janeiro de 2012.

<sup>3</sup> A EDIA regularizou os juros em fevereiro de 2012.

acrescem os das indemnizações compensatórias, da contribuição para o audiovisual<sup>1</sup> e outros, de forma que as despesas do Estado com a RTP nos últimos 5 anos foram as que constam do quadro seguinte:

**Quadro 88 – Recursos financeiros públicos afetos à RTP 2007-2011**

(em milhões de euros)

Ano	Indemnizações compensatórias	Aumentos de capital social	Contribuição para o Audiovisual	Outros	Total do ano
2007	152,3	43,5	118,9	0,0	314,6
2008	141,6	88,5	114,2	0,0	344,3
2009	143,1	62,4	115,3	0,0	320,8
2010	145,9	120,3	109,0	0,0	375,2
2011	109,5	66,2	151,1	150,0	476,8
<b>Total</b>	<b>692,3</b>	<b>380,9</b>	<b>608,5</b>	<b>150,0</b>	<b>1831,7</b>

Assim, a despesa média do período foi de € 366,3 milhões anuais. Note-se que os montantes indicados quanto aos aumentos de capital incluem os pagos pelo FRDP, no valor de € 43,5 M em 2007 e de € 45,9 M em 2008.

Em 2011 não foram constituídas novas sociedades comerciais com participação direta do Estado e foram extintas três sociedades participadas pelo Estado (CacemPolis, Polis Vila Real e SilvesPolis) e o FICREM I - Fundo de Investimento de Capital de Risco Emp. Moçambique.

Em 2011 o IPAD confirmou a dissolução da sociedade de direito santomense S.P.I. – Sociedade de Promoção de Investimentos, SA, ocorrida já em 2009.

Em 2011 foram vendidas as participações do Estado nas seguintes sociedades comerciais: DILOP-Alimentos do Sul, SA, DILOP-Charcutaria Cozidos e Fumados, SA, DILOP-Produtos Alimentares, SA, DILOP-Transportes, SA, e C.A.S.O. - Centro de Abate de Suínos do Oeste, Ld.<sup>a</sup>, todas relativas ao mesmo grupo empresarial e que tinham sido entregues através de dação em pagamento para regularização de dívidas no valor de € 3.150.906,00 para com a Fazenda Nacional/DGTF, com garantia de penhor, em maio de 1999, com obrigação de recompra ao fim de 8 anos<sup>2</sup>, que não ocorreu. Em 2011, a ECS - Sociedade de Capital de Risco, que gere o Fundo de Recuperação (FCR), do qual o Estado é também participante, solicitou que lhe fossem alienadas aquelas participações, pelo valor simbólico de 2 euros, alegando que a intervenção do Fundo naquele grupo empresarial evitaria a insolvência das empresas. A DGTF concordou com o proposto e a venda foi autorizada pelo Despacho SETF n.º 1493/2010 de 17 de dezembro.

Face à grande disparidade entre o valor pelo qual o Estado adquiriu as participações (€ 3,2 M) e o recebido pela respetiva venda, entende-se que deveria ter sido melhor fundamentado o interesse do Estado na venda, em obediência, aliás, ao disposto na Lei n.º 71/88. Sobre este assunto a DGTF referiu, em sede de contraditório, que a venda das participações do Estado nas empresas do Grupo Manuel Inácio & Filhos (MIF) se enquadrava, face ao profundo desequilíbrio económico-financeiro daquele Grupo, num processo que tem por objetivo proceder à sua reestruturação, encontrando-se para esse efeito previsto um conjunto de medidas de recuperação daquelas empresas, designadamente a

<sup>1</sup> Embora recebidos diretamente pela empresa, sem transitarem pelo OE esta contribuição corresponde a pagamentos impostos pelo Estado a certas categorias de cidadãos, sem qualquer contrapartida direta para estes ou nexos de causalidade com serviços prestados pela RTP, pelo que deve ser considerada como um custo público com a RTP.

<sup>2</sup> A obrigação de recompra era garantida através de penhor sobre as restantes ações das sociedades.



renegociação, reestruturação e/ou extinção de dívidas a credores públicos seus, tais como o IGFSS e o Estado, sublinhando ainda que nas condições de venda se encontra salvaguardado o direito de regresso de melhor fortuna na fase de desinvestimento do Fundo interveniente no processo de reestruturação.

Foi também alienada a totalidade da participação do Estado na Enatur-Empresa Nacional de Turismo, SA, que era de 20,23%, ao Instituto de Turismo de Portugal (ITP), pelo seu valor nominal de € 1.618.400,00, assim se evitando a realização de suprimentos de € 817.700.

Em 2011, foi também pago o montante de € 35,6 M relativo à realização de aumentos de capital social aprovados em anos anteriores, sendo € 35 M relativos à ParqueExpo 98, SA, e o restante à Portugal Venture Capital Initiative<sup>1</sup>.

### 9.1.1.3. Participações em entidades não societárias

A evolução da carteira de participações em entidades públicas empresariais, em 2011, resulta das operações que se descrevem em seguida.

**Quadro 89 – Operações com capital estatutário de EPE**

(em euros)

Empresas	Valor Nominal
<b>Aumento de capital estatutário</b>	
REFER-Rede Ferroviária Nacional, EPE	125 000 000,0
<b>Criação de entidades</b>	
Centro Hospitalar de Leiria-Pombal EPE	29 930 000,0
Centro Hospitalar de São João, EPE	112 000 000,0
Centro Hospitalar do Baixo Vouga, EPE	40 284 651,0
Centro Hospitalar do Porto, EPE	142 704 000,0
Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, EPE	50 279 540,0
Centro Hospitalar Tondela-Viseu, EPE	39 900 000,0
Unidade Local de Saúde do Nordeste, EPE	34 940 000,0

Fonte: DGTF.

Em 2011, foram constituídas sete novas entidades públicas empresariais: o Centro Hospitalar de Leiria-Pombal, o Centro Hospitalar de São João, o Centro Hospitalar do Baixo Vouga, o Centro Hospitalar do Porto, o Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, o Centro Hospitalar Tondela-Viseu, e a Unidade Local de Saúde do Nordeste. A criação destas novas EPE consistiu, basicamente, na aglutinação de entidades previamente existentes, não tendo implicado despesa em termos de realização de capital estatutário.

O aumento do capital estatutário da REFER em € 125 M foi realizado pelo Estado por conversão parcial do empréstimo acima referido de € 434 M, cujo reembolso deveria ocorrer até final do mesmo ano. O aumento de capital foi aprovado pelo Despacho Conjunto do SEOPTC e da SETF de 29 de dezembro de 2011. Deste modo, o capital estatutário da REFER, que era de € 305,2 M, passou para € 430,2 M.

<sup>1</sup> Esta sociedade é gerida pelo Fundo Europeu de Investimentos, por sua vez pertencente ao Grupo do Banco Europeu de Investimentos (BEI).

Anteriormente aprovados mas registados em 2011 foram os aumentos do capital estatutário do Centro Hospitalar Póvoa Varzim/Vila Conde, de € 1 M, do Centro Hospitalar do Médio Tejo, de € 36,9 M, e da Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, de € 3 M. Nota-se que ainda continua por registar o aumento de capital de € 2 M relativo ao Hospital Garcia de Orta, autorizado e realizado em 2010.

Apenas a empresa Navegação Aérea de Portugal-NAV Portugal, EPE pagou, como remuneração do capital estatutário, o montante de € 2,0 M, registado com a classificação económica 05.07.01.

#### **9.1.1.4. Outros ativos financeiros**

Muito relevantes para o ano em análise, são as prestações acessórias a favor do BPN - Banco Português de Negócios, SA no valor € 600 M. Estas prestações acessórias, pecuniárias e não onerosas, sujeitas ao regime jurídico das prestações suplementares, foram pagas em 15 de fevereiro de 2012, mas com recurso a saldos do Capítulo 60 do OE/2011, com a classificação económica 09.07.03. Embora se saiba que esta operação se destinou ao saneamento financeiro do BPN, com vista à sua posterior reprivatização, considera-se que os fundamentos respetivos deveriam ter sido melhor explicitados, designadamente quanto à opção pelas prestações acessórias de capital em detrimento de outras opções, como seria o caso dos suprimentos ou do aumento de capital, que tinha sido proposto pela gestão do BPN.



### CAIXA 3 – BANCO PORTUGUÊS DE NEGÓCIOS - BPN

Neste Parecer sobre a CGE de 2011 o Tribunal de Contas continuou o acompanhamento que vem fazendo desde o PCGE/2008 das consequências orçamentais da intervenção do Estado no BPN<sup>1</sup>. Nesta Caixa faz-se a síntese dos dados apurados relativos ao exercício orçamental de 2011 e cuja apreciação e análise é feita ao longo do Parecer, em particular nos pontos 3.3., 4.2.1. e 9.1. Apresentam-se, ainda, os valores acumulados desde 2008 apurados nos Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 2008, 2009 e 2010.

#### Pagamentos:

No ano de 2011 ocorreu despesa efetiva do Estado com o BPN que consistiu em:

- ◆ Pagamento de € 600,0 M ao próprio BPN, a título de prestações acessórias pecuniárias e não onerosas sujeitas ao regime jurídico das prestações suplementares (cfr. ponto 9.1.1.4);
- ◆ Pagamento de € 146,9 M à CGD, em execução de garantia, os quais respeitam a parte da primeira prestação de juros dos empréstimos obrigacionistas das sociedades PARVALOREM e PARUPS (cfr. Ponto 4.1.2.2.1);
- ◆ Total: € 746,9 M.

Os pagamentos referidos ocorreram já em 2012, mas com verbas provenientes do OE/2011 entretanto transferidas para saldos do capítulo 60.

#### Garantias:

- ◆ Concessão pelo Estado de garantia pessoal a um novo programa de papel comercial emitido pelo BPN, no montante de € 1.000 M, com subscrição exclusiva da CGD;
- ◆ Atualização do *spread* da taxa de juro máxima do programa de papel comercial de € 400 M do BPN de 0,35% para 1,75%, mantendo-se a garantia do Estado. Assim, a exposição do Estado ao BPN por garantias prestadas, que no final de 2010 se tinha reduzido substancialmente (era de apenas € 400 M) voltou a aumentar em 2011, atingindo € 1.400 M;
- ◆ Além das mencionadas, existe outra garantia no valor de € 3.100 M concedida pelo Estado às sociedades veículos e cujo valor não sofreu alteração em 2011, sendo que o pagamento referido respeita a essa garantia;
- ◆ Nos trabalhos preparatórios deste Parecer apurou-se, ainda, que, no final de 2011, a CGD detinha créditos sobre o banco e as sociedades veículo, sem a garantia explícita do Estado, no valor de € 1.226,8 M;
- ◆ Total das garantias prestadas (BPN + sociedades veículo): € 4.500 M.

<sup>1</sup> A Assembleia da República solicitou a este Tribunal o apuramento dos encargos globais para o erário público da intervenção do Estado no BPN e no BPP, tendo-se decidido que esse apuramento integra os trabalhos preparatórios dos sucessivos pareceres sobre a conta geral do estado e em cada um serão reportados os resultados relativos à gerência em questão, elaborando-se, depois, um relatório síntese.

#### **9.1.1.5. Participações em instituições financeiras internacionais**

A realização de capital em instituições internacionais atingiu o montante global de € 97.194.000,00 e respeitaram ao Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento (€ 37,8 M), à Corporação Andina de Fomento (€ 3,75 M), e ao Council of Europe Development Bank (€ 55,6 M). Em sede de contraditório, a DGTF sublinhou que os aumentos de capital do Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento e do Council of Europe Development Bank foram efetuados por incorporação de reservas.

#### **9.1.1.6. Unidades de participação em fundos de investimento**

No ano em análise, após quatro procedimentos de chamadas de capital do Fundo de Recuperação, FCR, todos devidamente autorizados, foi transferido o montante global de € 13,1 M, através do Orçamento do Estado de 2011.

Foram também pagos, em 7 de junho de 2011, € 13 M relativos à realização de capital do JESSICA Holding Fund<sup>1</sup> para os quais, uma vez que Portugal havia já assumido o compromisso de participar até € 30 M, não foi necessária nova deliberação dos acionistas.

Na sequência do Despacho n.º 1743/11-SETF, de 23 de dezembro, o Estado adquiriu à CGD 4.152.492.493 títulos de participação do IHRU - Instituto Habitação e da Reabilitação Urbana, IP, pelo valor de € 82,4 M.

Um primeiro lote foi adquirido pelo Estado pelo valor contabilístico registado pela CGD de € 38,965 M. Quanto ao segundo lote, adquirido agora por € 43,391 M, quando da sua aquisição pela CGD em 1993, o Estado comprometera-se a recomprar esses títulos ao preço pago pela CGD acrescido de uma remuneração correspondente ao tempo em que a Caixa os detivesse. Saliente-se que, na sequência dos resultados negativos do IHRU nos últimos 3 anos, se as imparidades relativas a estes títulos constassem dos resultados do exercício de 2011, poderiam ficar em causa os rácios de solvabilidade da CGD. Desta forma, com esta aquisição, o interesse da CGD foi acautelado pelo Estado, seu acionista único. Contudo, no cálculo do preço não foram deduzidos ao valor a pagar à CGD as remunerações que, em certos anos, o IHRU pagou aos detentores dos títulos, como pareceria adequado para determinação do valor atual da participação.

#### **9.1.2. Subsector dos serviços e fundos autónomos**

A análise abrangeu o património financeiro gerido por 76 SFA e evidencia que a maior parte das entidades (65%) detém uma carteira pouco diversificada, constituída apenas por um só tipo de ativo, na grande maioria participações sociais.

Esse património financeiro atingiu no final do ano de 2011 o valor nominal de € 6.773,2 M, o que representa uma evolução positiva de € 312,7 M (4,8%), tendo proporcionado rendimentos no valor de € 56,6 M.

---

<sup>1</sup> A iniciativa JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) é uma iniciativa conjunta da Comissão Europeia, Banco Europeu de Desenvolvimento (BEI) e Council of Europe Development Bank (CEB) para aumentar o uso de instrumentos de engenharia financeira para regeneração e desenvolvimento urbanos sustentáveis.





**Quadro 90 – Património financeiro dos serviços e fundos autónomos – Evolução em 2011**

(em milhões de euros)

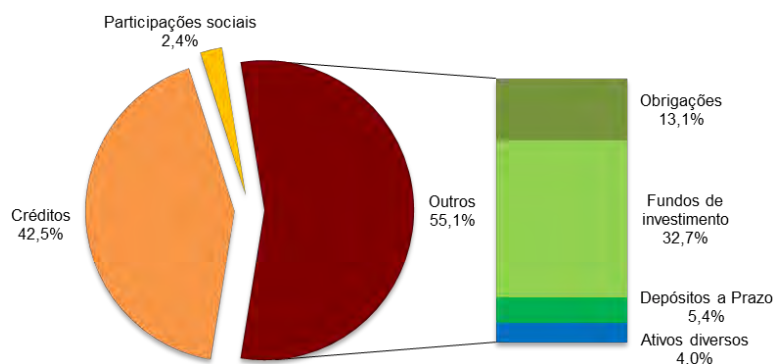
Tipo de Ativos	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31/12/2010	31/12/2011	Total	%	
Créditos					
por empréstimos concedidos	2 619,8	2 871,8	252,1	9,6	12,1
por execução de garantias	1,9	1,9	0,0	0,0	0,0
por transmissão	6,1	6,1	0,0	0,0	0,1
Participações Sociais					
participações societárias	135,1	139,1	4,0	2,9	0,9
participações não societárias	18,3	21,0	2,7	14,7	0,0
Outros Ativos Financeiros					
unidades de participação em fundos de investimento	2 100,9	2 216,2	115,3	5,5	3,3
obrigações	939,2	885,7	-53,5	-5,7	4,2
depósitos a prazo	376,2	363,1	-13,1	-3,5	36,1
participações em fundos não societários	251,9	260,6	8,7	3,4	0,0
prestações acessórias e suplementares	11,2	7,9	-3,3	-29,8	0,0
<b>Total</b>	<b>6 460,5</b>	<b>6 773,2</b>	<b>312,7</b>	<b>4,8</b>	<b>56,6</b>

Fonte: Informação remetida pelos 76 SFA, em cumprimento das Instruções.

A variação registada no valor total dos ativos financeiros é explicada, sobretudo, pelos aumentos verificados nas carteiras dos “Créditos” e dos “Outros ativos financeiros”.

No gráfico seguinte evidencia-se a composição, por tipo de ativos, do património financeiro dos SFA.

**Gráfico 24 – Composição do património financeiro no final de 2011, por tipo de ativos**



À semelhança do ano anterior cerca de 81% do valor global do património financeiro continuava a ser detido, no final de 2011, por quatro organismos, o IAPMEI, o Fundo de Garantia de Depósitos, o Turismo de Portugal e o Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, mas onde a carteira do IAPMEI representa mais de metade (52%) do valor global.

### 9.1.2.1. Créditos por empréstimos

Realça-se apenas um forte aumento (€ 253,6 M) da carteira do IAPMEI, que decorre dos subsídios reembolsáveis concedidos no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Empresarial, do QREN e ainda do POE/PRIME<sup>1</sup> (€ 308,2 M), deduzidos dos reembolsos de subsídios no âmbito dos vários programas (€ 31,5 M), dos abatimentos relativos aos prémios de realização (€ 21,9 M) e, ainda, da devolução de incentivos reembolsáveis registados em anos anteriores (€ 1,2 M).

Saliente-se ainda que em 2011 o IAPMEI declarou a concessão de suprimentos no valor de € 1,1 M ao Agrupamento Complementar de Empresas (ACE) denominado “Vitrocristal, Estudos e Projetos de Apoio à Cristalaria” o qual se encontra, desde 2007, em processo de insolvência. Na verdade, esta despesa está associada ao pagamento de uma dívida contraída pela VITROCRISTAL junto da Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Leiria, e decorre do IAPMEI, enquanto “empresa agrupada” do ACE, responder solidariamente pelas dívidas do agrupamento e ter emitido uma “carta conforto” ao empréstimo<sup>2</sup>. Saliente-se que a dívida deste agrupamento por créditos desta natureza ascende no final de 2011 a € 4,1 M.

Relativamente a esta questão o IAPMEI informa que, *“na qualidade de um dos executados e devedores solidários da Vitrocristal, ACE se tornou responsável solidariamente pela dívida daquela entidade perante terceiros e que foi neste contexto que o Instituto procedeu ao pagamento direto à Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Leiria. Atendendo à expectativa de vir a recuperar este “pagamento por conta”, seja por via da liquidação da Vitrocristal, seja pelo direito de regresso sobre todos os outros associados, considerou-se que a forma mais correta para registar esse valor seria classificando-o como um suprimento a esta sua participada”*. Reitera-se que a qualificação como suprimento não é necessária para que exista direito de regresso por parte do IAPMEI.

### 9.1.2.2. Outros ativos financeiros

Nos “Outros ativos financeiros” salienta-se o acréscimo (€ 115,3 M) registado no valor da carteira das unidades de participação em fundos de investimento e o decréscimo (€-53,5 M) registado na carteira de obrigações. A primeira variação foi determinada, em particular, pelo movimento registado na carteira do IAPMEI relacionado com o reforço de capital do FINOVA - Fundo de Apoio ao Financiamento à Inovação através da subscrição de 115.996 unidades de participação no valor de € 116 M. A segunda ficou a dever-se aos movimentos registados na carteira de títulos de dívida pública estrangeira detida pelo FGD, a qual em 2011 registou um reforço através da aquisição de obrigações da Alemanha, da França e da Holanda no valor global de € 370,7 M, e ainda pela subscrição de títulos do Banco Central Europeu no valor de € 17,4 M e do Fundo Europeu de Estabilização Financeira de € 18,5 M, deduzidos dos desinvestimentos realizados em títulos de dívida da República da Itália (€ 160,8 M), da Bélgica (€ 142,2 M) e da Espanha (€ 152,2 M).

---

<sup>1</sup> Programa Operacional da Economia/Programa de Incentivos à Modernização da Economia, no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio.

<sup>2</sup> Não se trata assim de um suprimento, nem tal seria possível estando o ACE em insolvência, mas do pagamento efetuado resultou para o IAPMEI um crédito sobre os restantes membros do Vitrocristal.



### 9.1.2.3. Análise comparativa entre os valores apurados e os da CGE

Dos 74<sup>1</sup> SFA em questão, constatou-se que 45 deles, cerca de 61%, não realizaram em 2011 quaisquer receitas e/ou despesas decorrentes dos ativos considerados na presente análise<sup>2</sup>.

Dos restantes, 26 SFA realizaram receitas e/ou despesas com os ativos financeiros objeto de análise<sup>3</sup>, nos valores de, respetivamente, € 112,3 M e € 151,7 M, que coincidem com os valores constantes da CGE, e relativamente a 3 organismos existem diferenças entre os valores de receita ou de despesa inscritos na CGE e os apurados através da informação enviada ao Tribunal. Destes últimos destaca-se apenas o caso do IAPMEI, em que a diferença registada na receita (€-9,9 M) se deve sobretudo à prática de os reembolsos associados aos incentivos, concedidos no âmbito do QCA II continuarem a não ser contabilizados no capítulo 11 “Ativos financeiros”, contrariamente às recomendações do Tribunal, formuladas em Pareceres anteriores e ao facto de estarem incluídas no capítulo 11 da CGE reembolsos pagos em excesso após a atribuição de subsídios e que são devolvidos aos promotores.

É de salientar que em 2011 foram detetadas relativamente a 3 SFA diferenças entre os valores de receita e de despesa relacionadas com ativos financeiros, contabilizados nas contas de gerência<sup>4</sup> enviadas ao Tribunal de Contas e a CGE, a saber: a Universidade de Coimbra, o Instituto Superior de Engenharia do Porto e o Instituto Politécnico de Beja. Segundo esclarecimento destes serviços as diferenças registadas ficaram a dever-se a problemas de desfasamento temporal entre os prazos para envio da respetiva informação e pela impossibilidade de serem efetuadas correções no SIGO após o prazo estabelecido para prestação dessa informação. No caso do Instituto Politécnico de Beja a divergência inicial resultou, segundo esclarecimentos prestados, do facto de a DGO ter solicitado a anulação do registo da despesa no agrupamento 09 e a sua inscrição no agrupamento 06, uma vez que a dotação para o agrupamento 09 tinha sido irregularmente incluída no Orçamento da Instituição, tendo o Instituto solicitado a posterior correção dos mapas da conta de gerência oportunamente enviados ao Tribunal.

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 ativo, o Tribunal volta, uma vez mais, a sugerir à DGO a emissão de orientações no sentido de tais despesas não serem classificadas no agrupamento 09.

Por outro lado, relativamente à questão da contabilização da constituição e do resgate dos CEDIC e de outros títulos de dívida pública, sobre a qual subsistem orientações distintas quer da ex-Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública e também da DGO, designadamente para o FET, recomendou-se que a DGO emitisse Instruções que estabelecessem um procedimento uniforme para o registo destas situações em contabilidade pública.

Em sede de contraditório a DGO não se pronunciou relativamente à emissão de orientações relativas às participações em entidades não societárias mas, no caso dos CEDIC, informou que irá ponderar a

<sup>1</sup> O Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo e o Fundo de Garantia de Depósitos embora tenham integrado a análise não constam da Conta Geral do Estado como serviços e fundos autónomos.

<sup>2</sup> Destes, 3 SFA, a FCT/UNL, a Universidade do Algarve e a Administração da Região Hidrográfica do Norte, registaram na CGE despesas no valor global de € 0,18 M relativas a participações em entidades não societárias com património não titulado e a CGA registou receitas e despesas relacionadas com títulos de dívida pública no valor de, respetivamente, € 529,4 M e € 903,2 M.

<sup>3</sup> Saliente-se que estão integradas na CGE despesas e receitas relativas ao Fundo de Garantia Automóvel e ao Fundo de Acidentes de Trabalho, relacionadas com títulos de dívida pública nos valores de, respetivamente, € 11,9 M e € 9,8 M.

<sup>4</sup> Coincidentes com os valores apurados no mapa das Instruções n.º 1/08 – 2.ª Secção.

divulgação das orientações que tem sido transmitidas em casos individuais à generalidade dos organismos.

Nos termos do n.º 3 do artigo 2.º da LEO, as receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos 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. Segundo a DGO, o critério seguido para a não inclusão destes Fundos no OE foi o regime do Banco de Portugal, a quem compete a respetiva gestão. O Tribunal continua a considerar que ambos os Fundos, dispendo de personalidade jurídica de direito público e de autonomia administrativa e financeira própria, 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**

Em 2011 o Estado recebeu da PARPÚBLICA – Participações Públicas (SGPS), SA, € 600 M provenientes da 8.ª fase de reprivatização da EDP – Energias de Portugal, SA. Contudo, os € 600 M não foram aplicados pelo FRDP em 2011, nos termos estipulados pela Lei-Quadro das Privatizações. E não os aplicou porque, efetivamente, não os recebeu, conforme é referido no Relatório e Conta de Gerência do ano de 2011 do Fundo, onde se confirma que “(...) em 2011 o FRDP não recebeu qualquer valor decorrente de operações de privatização”.

Só em 2012, através da abertura de um crédito especial com contrapartida no registo simultâneo de uma cobrança e de uma restituição de receita (ambas de € 600 M e classificadas em saldo da gerência anterior) sem impacto na receita do Estado de 2012, ocorreu a transferência dos € 600 M para o FRDP, que deveria ter ocorrido logo em 2011. Sobre este assunto a DGTF informou, em sede de contraditório, que a contabilização efetuada em receita do Estado de € 600 M provenientes da 8.ª fase de privatização da EDP foi concretizada pela DGTF em 30 de dezembro de 2011, na sequência de comunicação da Parpública com a mesma data.

Por outro lado, e conforme o disposto no n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de setembro, o Estado tem de entregar à PARPÚBLICA uma compensação quando recebe desta o produto da venda de participações nas empresas reprivatizadas. Contudo, mais uma vez tal não ocorreu no ano em análise, violando-se o disposto naquela norma. E como não houve entrega de ativos à PARPÚBLICA, o valor da dívida do Estado a esta empresa aumentou substancialmente, ascendendo a € 1.872,4 M em 31/12/2011.

Acresce que, e no que respeita a EDP Energia, como as ações daquela empresa foram transmitidas pelo Estado para a PARPÚBLICA em anos anteriores, deviam ter sido feitos os cálculos quanto ao diferencial entre o valor de aquisição e o de venda, ou seja a mais-valia realizada pela PARPÚBLICA com as ações agora reprivatizadas, tal como realçado e recomendado anteriormente, pelo que também se mantém atual a Recomendação feita no Parecer da CGE de 2010.

Quanto à situação patrimonial do “FRDP – privatizações”, ascendia, no final de 2011, a € 16,4 M, registando um acréscimo de € 1,2 M, relativamente ao início do ano, o qual resultou maioritariamente (89,9%) do reembolso do empréstimo que tinha feito ao IHRU.



## 9.2. Património Imobiliário

A LEO<sup>1</sup> determina a inclusão na CGE de mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos da administração central, sendo essa inclusão obrigatória quando todos os serviços tiverem adotado o POCP. Por sua vez, a Lei do OE para 2011<sup>2</sup> aditou ao regime jurídico do património imobiliário público (RJPIP)<sup>3</sup> um novo artigo<sup>4</sup> que obriga à prestação periódica de informação sobre a execução do programa de gestão do património imobiliário do Estado (PGPI)<sup>5</sup> e prevê as medidas sancionatórias a aplicar, em caso de incumprimento.

A CGE continua sem apresentar os mapas contabilísticos referentes à situação patrimonial referindo, apenas, um conjunto de resultados e indicadores da execução do PGPI até final de 2011 além das transações imobiliárias efetuadas no exercício<sup>6</sup>.

No Parecer sobre a CGE, o Tribunal deve apreciar o inventário e o balanço do património do Estado, bem como as alterações patrimoniais<sup>7</sup>. No que concerne às receitas e despesas originadas por essas alterações, designadamente as provenientes de alienações e aquisições de bens imóveis, cabe ainda ao Tribunal aferir o cumprimento da LEO e demais legislação relativa à administração financeira.

A apreciação do Tribunal decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer<sup>8</sup> que envolveram revisões analíticas, formulação de questionários e exame das respostas dos serviços responsáveis, revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e a revisão das respetivas operações contabilísticas<sup>9</sup>.

Persistem deficiências detetadas em anteriores auditorias e a conseqüente não elaboração dos mapas referentes à situação patrimonial, conforme exige a LEO. Ainda não foram criadas todas as unidades de gestão patrimonial (UGP) nem implementadas todas as funcionalidades do sistema de informação dos imóveis do Estado (SIIE) relativas à validação e ao controlo dessa informação (*vide* 9.2.1.). Tal como em anos anteriores, o exame da contabilização das operações imobiliárias inscritas na CGE pôs em evidência casos relevantes de desrespeito dos princípios orçamentais da anualidade, da universalidade e da especificação (*vide* 9.2.2.).

<sup>1</sup> Artigo 75.º

<sup>2</sup> Artigo 5.º

<sup>3</sup> Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto.

<sup>4</sup> Artigo 113.º-A.

<sup>5</sup> A reforma do RJPIP visa "*disciplinar, adequadamente, o uso mais eficiente dos recursos públicos, proporcionando racionalidade e rentabilidade nas operações patrimoniais e, conseqüentemente, um reforço da eficácia e rigor financeiros*". Para concretizar este objetivo, a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 162/2008, de 24 de outubro, aprovou o PGPI 2009-2012 com sete eixos de atuação (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 objetivos a alcançar, as ações a empreender e o respetivo âmbito de cobertura.

<sup>6</sup> Volume I – III.9. Património Imobiliário Público.

<sup>7</sup> Artigo 41.º n.º 1 alínea c) da LOPTC.

<sup>8</sup> Incluindo uma auditoria à alienação de imóveis do Estado a empresas públicas que visou apreciar a regularidade e a eficácia da gestão das alienações com contrato promessa de compra e venda e sem título definitivo.

<sup>9</sup> Operações identificadas no artigo 1.º das normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de julho.

### 9.2.1. Execução do Programa de Inventariação

A inventariação do património imobiliário público constitui um dos eixos fundamentais de atuação do PGPI e visa “por um lado, contribuir para a integral execução do plano oficial de contabilidade pública ou do plano de contabilidade sectorial aplicável e, por outro, assegurar um modelo de gestão imobiliária suportado por adequadas tecnologias de informação e que permita a compatibilização, informação recíproca e atualização entre as bases de dados respeitantes aos recursos patrimoniais públicos”<sup>1</sup>.

Continua a não ser possível ao Tribunal emitir opinião sobre o valor do património do Estado porque subsiste a ausência, na CGE, de mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial. Uma etapa fundamental para elaborar esses mapas consiste na execução do programa de inventariação (PI)<sup>2</sup>. O PI definiu e calendarizou os trabalhos destinados à elaboração e atualização dos inventários de bens imóveis do Estado e dos institutos públicos e determinou que essa inventariação seria registada num sistema desmaterializado de prestação e atualização permanente da informação a criar para o efeito (SIIE)<sup>3</sup>.

Para garantir a cobertura integral da inventariação, o PGPI<sup>4</sup> fixou o âmbito de cobertura do inventário dos imóveis do Estado e institutos públicos: 30% para cada ano de 2009 a 2011 e 10% para 2012.

A CGE refere que, no final de 2011, o SIIE apresentava um total de 18.877 registos, mais 22% do que no final de 2010 (15.486) e que, tendo por referência o universo de imóveis baseado nos planos de inventariação das entidades abrangidas pelo PI, o objetivo para 2011 (90%) tinha sido superado. Porém, tal como em 2010, o resultado deste indicador não está devidamente sustentado visto que:

- ◆ a auditoria realizada à execução do PGPI<sup>5</sup> concluiu que as deficiências detetadas na informação prestada pelas entidades comprometiam a sua integralidade e fiabilidade;
- ◆ a própria DGTF refere no Relatório de 2011 sobre o PGPI que nem todos os ministérios prestaram informação sobre o plano de inventariação e que a informação prestada apresenta incoerências permanecendo “a desconformidade entre o universo de referência obtido através dos planos sectoriais e o número de registos efetivamente detetados na plataforma SIIE, verificando-se que, para a maioria dos ministérios, esse número ultrapassa largamente o respetivo universo parcial estimado”<sup>6</sup>;
- ◆ dos 18.877 registos no SIIE, 3.130 (17%) encontram-se incompletos<sup>7</sup>.

Para além disso, as metas fixadas nunca se poderiam considerar cumpridas visto que ainda não se iniciou a inventariação dos bens do domínio público prevista, no PI, para o triénio 2010-2012<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Preâmbulo do Programa de Inventariação aprovado pela Portaria n.º 95/2009, de 29 de janeiro.

<sup>2</sup> Aprovado pela Portaria n.º 95/2009, de 29 de janeiro.

<sup>3</sup> O SIIE é gerido pelo Ministério das Finanças, através da DGTF.

<sup>4</sup> Vide Ponto 1.2 alínea b) do Ponto I B) do Anexo à RCM n.º 162/2008 (PGPI).

<sup>5</sup> Relatório de Auditoria n.º 34/2011 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>6</sup> O total de imóveis (15.130) do universo considerado é muito inferior ao dos imóveis registados no SIIE (18.877).

<sup>7</sup> No relatório do PGPI consideram-se registos completos todos os que apresentam dados referentes ao proprietário e ao ocupante, bem como à respetiva situação geral (tipo de ocupação, áreas, valores de renda, etc.). Este critério exclui elementos definidos no PI como necessários para o pleno conhecimento dos imóveis (por exemplo, o respetivo valor).

<sup>8</sup> Vide Parte I n.º 6 do Anexo à Portaria n.º 95/2009 (PI).





Acresce que não foi ainda aprovado o regime legal aplicável a esses bens, referindo a CGE que “*Não obstante o Governo, no relatório do OE de 2011, ter manifestado a intenção de fazer aprovar o regime geral de utilização e exploração dos bens do domínio público, para a criação de melhores condições de preservação do património e fruição pelos cidadãos e a proteção do interesse público, não foi ainda possível concretizar tal objetivo, prevendo-se a conclusão do respetivo processo legislativo em 2012 (...)*”.

A responsabilidade por registar, atualizar e reportar a informação sobre o inventário compete aos serviços da administração direta ou indireta do Estado utilizadores ou proprietários de imóveis devendo o grau de cumprimento refletir-se na avaliação dos dirigentes e colaboradores<sup>1</sup>. Por sua vez, o acompanhamento e controlo da execução do PI cabe:

- ◆ às UGP que funcionam junto das secretarias gerais de cada ministério ou dos serviços que, nos termos das respetivas leis orgânicas, disponham de competências sobre a gestão patrimonial;
- ◆ à DGTF que, em articulação com as UGP, é responsável pelo acompanhamento e controlo da informação atualizada a prestar pelos serviços bem como da certificação dos dados inseridos;
- ◆ ao Conselho de Coordenação e de Gestão Patrimonial (CCGP) que coordena e acompanha a execução do PGPI.

O Tribunal realizou uma auditoria<sup>2</sup> que apreciou a execução do PI e a informação registada no SIIE. A auditoria identificou erros e omissões que comprometiam a fiabilidade da informação registada no SIIE bem como insuficiências do acompanhamento e controlo da execução do PI exercidos, a diferentes níveis, pelas UGP, pelo CCGP e pela DGTF. No sentido de suprir as deficiências detetadas foram dirigidas recomendações ao Governo e às entidades responsáveis pela monitorização, acompanhamento e validação da informação. A fim de verificar a correção das deficiências que motivaram essas recomendações procedeu-se à revisão da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer os quais envolveram a formulação de questionários a todos os ministérios, à DGTF e ao CCGP e o exame das respetivas respostas. Foram também examinadas as novas funcionalidades do SIIE, com base em consultas à aplicação.

No que respeita ao acompanhamento e controlo da informação registada no SIIE, o CCGP e a DGTF informaram “*ter vindo a implementar diversos procedimentos que assegurem a certificação, validação e controlo da prestação e atualização da informação inserida pelos organismos responsáveis no SIIE, bem como a adoção por esses organismos de procedimentos de registo homogêneos e coerentes, designadamente através da realização de um plano de visitas técnicas e da realização simultânea de sessões de esclarecimento*”. No último semestre de 2011 foram efetuadas visitas técnicas a diversas UGP e a DGTF previa efetuar as restantes visitas (a UGP com processo de criação em curso) no último trimestre de 2012.

Concomitantemente, o CCGP e a DGTF promoveram a realização de testes à informação registada no SIIE tendo comunicado às UGP envolvidas as anomalias detetadas para efeitos da necessária correção. Por outro lado, com a finalidade de monitorizar a adesão das entidades ao SIIE, a DGTF procedeu ao cruzamento da informação, existente no Sistema de Informação dos Organismos do Estado com a do SIIE, sobre as entidades sob direção ou tutela de cada ministério tendo, posteriormente, solicitado às respetivas UGP a validação dos dados obtidos. O processo de correção das anomalias detetadas e a validação da informação pelas UGP não tinha, ainda, sido concluído em outubro de 2012.

<sup>1</sup> Artigo 113.º-A do Decreto-Lei n.º 280/2007 e n.º 4 da Parte I do Anexo à Portaria n.º 95/2009 (PI).

<sup>2</sup> Relatório de Auditoria n.º 38/2010 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

No que respeita às deficiências detetadas no SIIE, designadamente quanto à produção de informação de suporte às funções de validação e controlo cometidas às UGP e à DGTF, foi referido pelo MF, pela DGTF e pelo CCGP que estava em curso um processo de introdução de várias alterações ao SIIE no âmbito do qual tinham sido implementadas novas funcionalidades em 2012. Na sequência do exame dessas funcionalidades salientam-se as alterações efetuadas com vista a:

- ◆ assegurar a conformidade do SIIE com as normas do Cadastro e Inventário dos Imóveis e Direitos do Estado;
- ◆ reduzir a ocorrência de erros, designadamente através do preenchimento de campos com recurso a listagens, da validação de dados nos campos numéricos e da criação de um histórico de alterações;
- ◆ permitir a emissão dos mapas referentes à situação patrimonial de cada ministério que devem, nos termos da lei, acompanhar a CGE, nomeadamente através da criação de campos específicos para registo dos valores patrimonial, de avaliação, contabilístico e de aquisição dos imóveis<sup>1</sup>.

A DGTF previa implementar, a curto prazo, as restantes alterações, designadamente as destinadas a melhorar as funcionalidades de controlo.

Para além disso faltava facultar às UGP a emissão de relatórios que permitissem o controlo e validação da informação e das alterações promovidas pelos serviços. Essa faculdade encontrava-se dependente de uma solução informática a finalizar, segundo previa a DGTF, em novembro de 2012 e do processo de designação das UGP que, segundo referia o MF, *“tem sido condicionado pelo momento de reestruturação orgânica dos diferentes ministérios, ainda em curso.”*

Uma das limitações da função de controlo da DGTF (identificada na auditoria) consistia em não ter acesso às bases de dados do Instituto de Registos e Notariado, IP (IRN), e da AT, o que a impedia de validar os dados sobre a situação matricial e registral dos imóveis. Em 2011 foram definidas condições de acesso da DGTF às bases de dados de registo predial<sup>2</sup>, por protocolo celebrado com o IRN e o Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça, IP<sup>3</sup>. Quanto ao acesso às matrizes prediais, embora já sendo possível à DGTF conhecer em tempo real os prédios inscritos em nome do Estado, por freguesia, existem ainda constrangimentos que a impedem de aceder às matrizes dos prédios em nome dos serviços da administração direta e indireta do Estado. A DGTF e a AT têm promovido sessões de trabalho para encontrar uma solução técnica que possibilite o acesso à informação em causa.

---

<sup>1</sup> Até esta alteração, o SIIE tinha apenas um campo de recolha do valor do imóvel devendo a entidade indicar se o valor inserido na aplicação dizia respeito ao valor patrimonial, de avaliação, contabilístico ou de aquisição do imóvel.

<sup>2</sup> Em contraditório, a DGTF refere que esse acesso tem restrições que afetam muitos registos prediais, uns por omissão (registos em livro que ainda não foram objeto de recolha informática) e outros por não corresponderem à realidade *“dado que a situação registral dos imóveis não se encontra regularizada”*.

<sup>3</sup> Instituto entretanto extinto, por fusão, tendo as suas atribuições sido integradas no Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP – alínea d) do n.º 3 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de dezembro.





*Luís  
Dr.  
Thomaz  
A.*

No que respeita à obrigação legal de comunicar ao Tribunal as situações de incumprimento das obrigações previstas no PGPI<sup>1</sup>, o MF referiu que a identificação das situações tem sido condicionada pelo processo de reestruturação orgânica dos ministérios devido ao atraso que tem provocado na conclusão do processo de designação das UGP e dos responsáveis pela inventariação dos imóveis de cada ministério.

Não obstante o crescimento do número de imóveis inventariados e a introdução de novas funcionalidades no SIIE persiste a não elaboração dos mapas referentes à situação patrimonial, conforme exige a LEO. Os responsáveis da DGTF alegam que essa circunstância decorre de ainda não terem sido criadas todas as UGP (impedindo a DGTF de assegurar integralmente as funções de acompanhamento e controlo que lhe estão atribuídas em articulação com as UGP) e, por outro lado, ainda não terem sido implementadas todas as funcionalidades do SIIE de suporte à validação e controlo da informação.

Ora as deficiências e os alegados constrangimentos tinham sido reportadas como uma das principais conclusões da auditoria realizada em 2010, tendo o Tribunal recomendado a todos os ministros que promovessem a criação da correspondente UGP e a identificação do responsável e demais elementos que a constituíssem, como elemento formal essencial à atribuição das competências e responsabilidades que a lei lhe confere.

A reestruturação dos ministérios decorrente da Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional conduziu, no segundo semestre de 2011, à extinção de várias UGP e a modificações na composição de outras o que tornou necessária a recolha de informação junto dos ministérios a fim de atualizar a situação. Assim, em novembro de 2012:

- ◆ encontravam-se formalmente criadas as UGP da Presidência do Conselho de Ministros, do Ministério da Administração Interna, do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação e Ciência;
- ◆ aguardavam assinatura ou publicação do despacho de criação, as UGP do Ministério das Finanças e do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território;
- ◆ a UGP do Ministério da Economia e do Emprego ainda não tinha sido criada alegando-se estar em curso o processo de fusão das UGP dos extintos Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento e Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- ◆ o Ministério dos Negócios Estrangeiros não atualizou a informação prestada em 2011, quando referiu que a respetiva UGP não tinha sido criada por falta de técnicos com competências nas matérias em causa;
- ◆ as UGP do Ministério da Defesa Nacional e do Ministério da Justiça também não se encontravam constituídas por ser entendimento dos responsáveis daqueles ministérios que as respetivas funções se inseriam nas atribuições de serviços já existentes, a Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa e o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, respetivamente.

<sup>1</sup> Artigo 113.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

## 9.2.2. Operações imobiliárias

A informação registada na CGE sobre operações imobiliárias realizadas em 2011 refere-se às receitas obtidas com a alienação de imóveis (€ 30 M) e às despesas pagas com a aquisição, construção, expropriação, conservação e reparação de imóveis (€ 184 M).

O relatório da CGE inclui, pela primeira vez, informações sobre as transações imobiliárias efetuadas durante o ano. No que respeita às alienações, a CGE inclui quadros<sup>1</sup> relativos à receita resultante da alienação de património imobiliário, à receita geral e consignada à DGTF, à afetação do produto da alienação de imóveis a outras entidades e à diferença entre o valor das transações e o da receita arrecadada. Apesar disso, não é efetuada qualquer reconciliação entre a informação reportada nestes quadros, referentes aos valores das operações realizadas e os valores que constam dos mapas da CGE relativos à contabilização das respetivas receitas e despesas do exercício. Acresce que a CGE não faz menção à circunstância relevante de 85% das receitas respeitar a vendas à ESTAMO, uma sociedade de capitais exclusivamente públicos.

Para testar a fiabilidade da informação constante da CGE foi prestada pela DGTF (entidade à qual cabe a gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado) informação sobre as operações imobiliárias efetuadas em 2011 e sobre as receitas obtidas nesse ano mas provenientes de alienações realizadas em anos anteriores. Estes dados foram, por sua vez, reconciliados com a informação registada no SGR, relativamente às alienações dos serviços integrados (SI) e no SIGO, no que respeita às alienações dos SFA e às despesas com a aquisição de imóveis dos SI e dos SFA<sup>2</sup>.

Do exame à contabilização das operações imobiliárias realizadas em 2011 (cujos resultados são desenvolvidos nos pontos seguintes) conclui-se que a execução das correspondentes receitas e despesas não se encontra refletida de forma verdadeira e apropriada na CGE. De facto, como se evidencia no quadro infra, a receita encontra-se subavaliada em € 20 M e a despesa em € 2 M devido a erros materiais de contabilização (€ 53 M) por incumprimento de princípios orçamentais, designadamente os da universalidade, anualidade e especificação.

**Quadro 91 – Erros materiais de contabilização por incumprimento de princípios orçamentais**

(em milhares de euros)

Princípios	Âmbito	Operações	Valor
<b>Universalidade, Anualidade e Especificação</b>	<b>Receita</b>	Produto da alienação de dois imóveis afeto à execução da Lei de Programação das Infraestruturas Militares sem ter sido registado como receita.	7 730
		Produto da alienação de um imóvel afeto à CCDRA sem ter sido registado como receita.	3 760
		Produto da alienação de um imóvel afeto ao IHRU sem ter sido registado como receita.	8 403
		Produto da alienação de dois imóveis primeiro afeto ao IPQ e depois restituído por revogação do respetivo contrato sem ter sido registado como receita cobrada nem como restituição de receita.	15 907 -15 907
<b>Receita com a alienação de imóveis subavaliada em</b>			<b>19 893</b>
<b>Especificação</b>	<b>Despesa</b>	Despesa com a aquisição de um imóvel e os direitos de superfície de duas parcelas de terreno pela ARSLVT inscrita em rubrica orçamental incorreta.	1 694
<b>Despesa com a aquisição de imóveis subavaliada em</b>			<b>1 694</b>
<b>Total = Soma dos Erros (valores absolutos)</b>			<b>53 401</b>

<sup>1</sup> Quadros 120 a 123.

<sup>2</sup> Os valores inscritos na CGE correspondem aos registados no SGR e no SIGO.



### 9.2.2.1. Alienações

O Quadro 92 regista os valores da receita obtida com a alienação de imóveis que foi inscrita na CGE aferente a SI e a SFA da administração central.

**Quadro 92 – Receita com a alienação de imóveis**

(em milhões de euros)

Classificação Económica	2010			2011		
	SI	SFA	SI+SFA	SI	SFA	SI+SFA
09.01 – Terrenos	3	1	4	5	0	5
09.02 – Habitações	0	2	3	0	3	4
09.03 – Edifícios	252	89	341	8	13	21
<b>Total</b>	<b>255</b>	<b>93</b>	<b>348</b>	<b>13</b>	<b>17</b>	<b>30</b>

Fonte: Mapas I e VI da CGE de 2010 e da CGE de 2011.

A receita de alienações diminuiu 91,3% (menos € 318 M) em resultado da correspondente diminuição da receita dos SI (€ 242 M ou 94,9%) e dos SFA (€ 76 M ou 81,6 %).

Da informação reportada pela DGTF constam dados sobre as modalidades de alienação utilizadas, os correspondentes valores de avaliação, de transação, recebido e contabilizado, e os valores da receita consignada àquela direção-geral bem como a outras entidades. A afetação do produto da alienação ou da oneração de imóveis cabe ao ministro responsável pela área das finanças podendo reverter em parte ou na totalidade<sup>1</sup>, para o serviço ou organismo ao qual se encontra afeto o imóvel ou para o serviço ou organismo proprietário<sup>2</sup>.

O confronto da informação registada na CGE com a prestada pela DGTF 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. Desse confronto resultou uma divergência de € 7,7 M, a que alude também o Quadro 91, resultante da não contabilização, como receita, do produto da alienação de dois imóveis que foi totalmente afeto à execução da Lei de Programação das Infraestruturas Militares<sup>3</sup>. As verbas foram recebidas pela DGTF e entregues à Secretaria Geral do Ministério da Defesa Nacional (SGMDN) que, por sua vez, as transferiu para o Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas (FPMFA)<sup>4</sup>. A SGMDN invocou a urgência em dotar o FPMFA dos fundos necessários ao cumprimento das suas obrigações imediatas como motivo de impedimento da contabilização das verbas recebidas, em receita, e das verbas transferidas para o fundo, em despesa.

<sup>1</sup> Nos termos do artigo 4.º da Lei do OE para 2011, o produto da alienação e da oneração do património do Estado pode, até 100 %, ser destinado a fins específicos nos Ministérios da Defesa Nacional (para reforço do capital do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas e regularização dos pagamentos efetuados ao abrigo da Lei n.º 9/2002, de 11 de fevereiro, da Lei n.º 21/2004, de 5 de junho, e da Lei n.º 3/2009, de 13 de Janeiro), da Justiça, da Saúde, da Economia e da Administração Interna.

<sup>2</sup> 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 afetos.

<sup>3</sup> De acordo com o n.º 1 do artigo 14.º da Lei Orgânica n.º 3/2008, de 8 de setembro, bem como as receitas provenientes da aplicação dos n.ºs 1 e 3 do artigo 16.º da referida lei.

<sup>4</sup> O Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas foi criado através do Decreto-Lei n.º 269/90, de 31 de agosto, e tem por objetivo o pagamento de complementos de pensões em determinadas circunstâncias.

Esta omissão constitui um erro material de contabilização por incumprimento dos princípios da universalidade, anualidade e especificação. Acresce que o FPMFA não integra a administração central pelo que a afetação de receita da alienação de imóveis do Estado não teve qualquer expressão orçamental e não deu origem a qualquer registo no SGR nem no SIGO.

Sublinhe-se que os erros materiais de contabilização da receita proveniente da alienação de imóveis do Estado ocorrem, como o Tribunal tem assinalado, em concomitância com a circunstância de a DGTF se limitar a transferir as verbas afetas a outros organismos sem assegurar, como lhe compete, a sua contabilização como receitas do Estado no exercício correspondente. Como entidade administradora dessa receita compete à DGTF, nos termos legais, a sua contabilização no SGR. Foi, aliás, reiterada uma recomendação nesse sentido no Parecer sobre a CGE de 2010<sup>1</sup>.

Verificou-se uma omissão similar com a parte do produto da alienação de um imóvel que foi afeta à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDRA), no valor de € 3,8 M. A DGTF procedeu à transferência do montante para uma conta bancária da CCDRA sem proceder a qualquer registo no SGR quando lhe cabia, como entidade administradora, a responsabilidade pela contabilização da referida verba, o que também constitui um erro material de contabilização e não é conforme com os princípios da universalidade, anualidade e especificação. Por sua vez, a CCDRA também não registou no SIGO a verba recebida invocando ter manifestado reservas quanto à alienação e alegando não ter recebido orientações da DGO e da Secretaria de Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território sobre a forma de contabilização da mesma. Ora, tratando-se de uma verba efetivamente recebida devia ter sido contabilizada como apropriado (receita orçamental ou operações extraordinárias) assim respeitando, aliás, os princípios orçamentais atrás citados.

Em contraditório, a DGTF reitera a posição de “(...) utilizar o SGR exclusivamente para contabilização de receita geral e receita que lhe é afeta (...) e de comunicar à Direção-Geral do Orçamento (DGO) os montantes transferidos neste âmbito para as outras entidades, por forma a ser possível o cruzamento desses dados com os registados por essas entidades nos seus sistemas próprios (...)”. Por sua vez, a DGO refere que “tem procurado conciliar a informação sobre as receitas obtidas com a alienação dos imóveis, fornecida pela DGTF com a informação registada no SGR e/ou SIGO-SFA, alertando os serviços sempre que verifica que alguma receita consignada ainda não está refletida nos sistemas centrais”.

A lei<sup>2</sup> determina que a contabilização das receitas do Estado cabe às entidades administradoras dessas receitas e não às entidades às quais as mesmas sejam afetas. A DGTF é, inequivocamente, a entidade administradora das receitas provenientes da alienação de imóveis do Estado. A DGO tem por missão superintender na elaboração e execução do Orçamento do Estado, na contabilidade do Estado e no controlo da legalidade, regularidade e economia da administração financeira do Estado<sup>3</sup>. Os erros detetados são recorrentes e decorrem de situações em que a DGTF se limita a transferir verbas afetas a outros organismos sem assegurar a sua contabilização como receitas do Estado no exercício correspondente, desrespeitando a lei e os princípios orçamentais atrás citados.

Foram também detetadas divergências no que respeita à alienação de imóveis do domínio privado dos institutos públicos, designadamente na contabilização da receita afeta ao Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, IP (IHRU), e ao Instituto Português da Qualidade, IP (IPQ).

---

<sup>1</sup> Recomendação 40 – PCGE/2010.

<sup>2</sup> Vide artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de agosto.

<sup>3</sup> Vide artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 191/2012, de 23 de agosto.



O IHRU não registou no SIGO € 8,4 M provenientes da alienação de um imóvel em 2011. Segundo a entidade, o valor recebido não foi contabilizado como receita de 2011 “(...) por saber que esta operação seria anulada no início de 2012. Esta situação foi colocada à DGO (...) tendo a DGO indicado que o registo mais correto seria ‘lançar em extraorçamentais, partindo do pressuposto que a venda será anulada e que o valor será devolvido em 2012’”. A anulação da venda e a restituição do valor recebido ao adquirente não justifica a omissão do registo de uma verba efetivamente recebida, a qual constitui um erro material de contabilização por incumprimento dos princípios da universalidade, anualidade e especificação.

Ao IPQ foi afeta a verba de € 15,9 M proveniente da alienação de dois imóveis mas que foi revogada com devolução da verba recebida ainda em 2011. Segundo a entidade “(...) como não existia nenhuma escritura de venda, foi tomada a decisão de contabilizar estas verbas como extraorçamentais, já que não existia nenhuma transferência formal da propriedade, nem uma decisão muito segura de que se verificaria uma venda efetiva (...)”. Contudo, o IPQ não registou a verba recebida no SIGO nem a consequente restituição, omissões que também constituem erros materiais de contabilização por incumprimento dos princípios da universalidade, anualidade e especificação.

Em contraditório, o IHRU e o IPQ admitem não ter registado as verbas recebidas no SIGO, referem que desconheciam a possibilidade de registar *operações extraorçamentais* nesse sistema e salientam que o fizeram nos seus sistemas contabilísticos e contas de gerência. O Tribunal reitera a sua apreciação sublinhando que dos referidos erros e incumprimentos decorre a não relevação dessas verbas na CGE.

### 9.2.2.2. Aquisições

O Quadro 93 regista os valores da despesa com a aquisição de bens de capital (relativos à aquisição, construção, expropriação, conservação e reparação de imóveis<sup>1</sup>) que foi inscrita na CGE aferente a SI e SFA da administração central.

Quadro 93 – Despesa com a aquisição de bens de capital

(em milhões de euros)

Classificação Económica	2010			2011		
	SI	SFA	SI+SFA	SI	SFA	SI+SFA
07.01.01 – Terrenos	2	1	3	0	0	0
07.01.02 – Habitações	0	3	3	0	10	10
07.01.03 – Edifícios	27	118	145	23	150	174
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>121</b>	<b>150</b>	<b>24</b>	<b>160</b>	<b>184</b>

Fonte: Mapa 12 e Mapa 29 da CGE de 2010 e da CGE de 2011 – Volume II – Tomo 1.

A despesa com imóveis registou um aumento de 22,5% (mais € 34 M) em resultado do acréscimo verificado na despesa dos SFA que foi superior à diminuição da despesa dos SI.

<sup>1</sup> De acordo com as notas explicativas ao classificador económico (Anexo III do Classificador económico das receitas e despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002 de 14 de fevereiro).

Do confronto dos dados da CGE sobre a aquisição de imóveis com os obtidos da DGTF verificou-se que a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ARSLVT) utilizou uma incorreta classificação económica<sup>1</sup> para registar a despesa com a aquisição de um imóvel, no valor de € 0,8 M.

A ARSLVT procedeu ainda à aquisição dos direitos de superfície de duas parcelas de terreno para construção de unidades de saúde familiar, no valor de € 0,9 M, tendo registado esta operação numa rubrica residual de despesas correntes quando o deveria ter feito na classificação económica “aquisição de bens de capital – investimentos – investimentos incorpóreos”.

As duas situações configuram erros de contabilização em desrespeito pelo princípio da especificação.

Em contraditório, relativamente aos direitos de superfície, a ARSLVT alegou que as notas explicativas do POCMS às contas 431 e 432 da conta 43 – Imobilizações incorpóreas criaram “(...) a convicção de que a contabilização (...) nessas contas não era a mais correta (...)” e que a aquisição foi “(...) contabilizada como um custo operacional, nomeadamente na conta “6581 - Outros custos e perdas operacionais”, uma vez que tal despesa tinha interligação direta com os fins que a ARSLVT prossegue, nomeadamente o de prestar cuidados de saúde e que no caso em concreto visava a construção de duas unidades de saúde familiar”.

Ora, o direito de superfície é um ativo intangível cuja utilidade não se esgota num só exercício pelo que não é razoável imputar o seu custo total ao exercício em que ocorreu a sua aquisição. Acresce que situações semelhantes têm sido registadas no SIGO por organismos do Ministério da Saúde com a classificação económica “aquisição de bens de capital – investimentos – investimentos incorpóreos”.

---

<sup>1</sup> O erro de contabilização por incumprimento do princípio da especificação verifica-se na subalínea da classificação económica. Como o Tribunal tem assinalado, só a correta identificação da alínea e da subalínea permite distinguir as despesas com a aquisição de imóveis no conjunto de despesas com a aquisição, construção, expropriação, conservação e reparação de imóveis, agregadas na mesma rubrica.



**Tribunal de Contas**

---

|||  
**10. Operações de Tesouraria**  
|||







## 10. OPERAÇÕES DE TESOURARIA

No âmbito do Parecer sobre a CGE o Tribunal aprecia a movimentação dos fundos do Estado por operações de tesouraria examinando, designadamente, o cumprimento da LEO e demais legislação relativa à administração financeira<sup>1</sup>.

A LEO estabelece os princípios a que se encontra sujeito o OE e a respetiva execução, entre os quais os da universalidade, anualidade e especificação. Este último concretiza-se pela aplicação dos códigos de classificação das receitas e despesas públicas<sup>2</sup> que elencam, *inter alia*, os diversos tipos de operações extraorçamentais. A aplicação desses códigos é, pois, extensiva à totalidade dos fluxos financeiros movimentados pelos serviços da administração central obrigando à contabilização, em operações extraorçamentais, dos fluxos financeiros que não tenham natureza orçamental.

O regime da tesouraria do Estado<sup>3</sup> (RTE) estabelece que:

- ◆ a atividade 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<sup>4,5</sup>;
- ◆ a detenção e a movimentação de fundos por serviços da administração central processa-se através de contas do Tesouro (princípio da unidade de tesouraria).<sup>6</sup>

A CGE de 2011<sup>7</sup> refere que a “atividade da tesouraria do Estado é um importante instrumento de suporte à gestão dos fundos públicos e à otimização da gestão da liquidez. O progressivo aumento da eficiência nesta atividade 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 otimização da gestão dos recursos financeiros disponíveis”.

Porém, em contraste com a importância atribuída à atividade da tesouraria do Estado o relatório da CGE limita-se a indicar os valores dos depósitos e aplicações<sup>8</sup> no Tesouro, dos serviços e fundos autónomos (SFA) e das entidades do sector público empresarial, no final de 2009, 2010 e 2011, “os quais têm rondado os 7.000 Milhões de euros” para concluir que “Tais valores têm possibilitado atingir índices de centralização de fundos públicos na Tesouraria do Estado superiores a 90%” repetindo, *ipsis verbis*, a asserção constante da CGE anterior. Ora, em contraditório ao Parecer sobre a CGE de 2010 foi alegado “o desconhecimento, por parte do IGCP, dos fundos que são movimentados fora da tesouraria do Estado”, dos quais o Tribunal citou montantes materialmente relevantes ocorrendo o mesmo relativamente a 2011.

<sup>1</sup> Artigo 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

<sup>2</sup> Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

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

<sup>4</sup> Exceto os relativos à segurança social que dispõe de uma tesouraria única, nos termos do n.º 5 do artigo 1.º do RTE.

<sup>5</sup> Artigo 1.º do RTE.

<sup>6</sup> Artigo 2.º do RTE.

<sup>7</sup> Volume I – III. Situação Financeira das Administrações Públicas – III.5. Tesouraria do Estado.

<sup>8</sup> Volume I – Quadro 109.

## 10.1. Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado

A apreciação do Tribunal sobre os fluxos financeiros na tesouraria do Estado decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer, os quais envolveram revisões analíticas da contabilidade do Tesouro, revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e, em certos casos, a revisão dos movimentos contabilísticos<sup>1</sup>.

Nos termos da LEO, a CGE deve compreender a conta dos fluxos financeiros do Estado (CFFE)<sup>2</sup>.

Ora, a CFFE assume especial importância enquanto se mantiver a falta de elaboração dos balanços e demonstrações de resultados dos SI e dos SFA<sup>3</sup> visto que deveria comportar a totalidade dos fundos movimentados pelos serviços da administração central (SAC) fazendo a necessária distinção entre a execução orçamental e a restante movimentação, a relevar como operações extraorçamentais. A CFFE deveria também distinguir, por subsector, entre receitas e despesas efetivas e não efetivas, permitindo apurar os respetivos resultados efetivos.

Na verdade, só deveriam ficar relevados em OET os fundos movimentados pelo IGCP no seu exercício da função de “gestor da tesouraria”<sup>4</sup> 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 2011 apenas compreende a conta dos fluxos financeiros dos serviços integrados do Estado<sup>5</sup> (CFFSIE) e esta encontra-se afetada 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 2009 a 2011, à qual se acrescentaram linhas sem valores (células sombreadas) relativas às receitas e despesas dos SFA, pondo em relevo a informação que falta discriminar para esse mapa poder ser tomado como a CFFE referida na LEO. Por sua vez, excluíram-se da receita e da despesa efetiva dos SI não só as verbas de passivos financeiros mas também as relativas a ativos financeiros em títulos e empréstimos de curto prazo.

---

<sup>1</sup> Os quais, nos termos do n.º 2 do artigo 40.º do RTE, estão sujeitos às normas contabilísticas das operações de tesouraria aprovadas pela Portaria n.º 994/99, de 5 de novembro.

<sup>2</sup> Artigo 75.º, n.º 1.

<sup>3</sup> O n.º 6 do artigo 75.º da LEO dispõe que a apresentação dos referidos mapas apenas será obrigatória quando todos os SI e SFA tiverem adotado o POCP.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Volume I – Mapas Contabilísticos Gerais – Mapa XXXIII.



**Quadro 94 – Conta dos Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado**

(em milhões de euros)

Referência	Designação	2009	2010	2011
<b>1</b>	<b>Entrada – Saldo Inicial</b>	<b>2 763</b>	<b>1 590</b>	<b>2 638</b>
2	RSI – Receita Efetiva	34 781	37 040	42 311
3	RSI – Receita Não Efetiva	87 983	131 872	116 380
4	RSI – Operações Extraorçamentais	6 228	2 850	3 421
<b>5 = 2 + 3 + 4</b>	<b>Entrada – RSI</b>	<b>128 991</b>	<b>171 761</b>	<b>162 112</b>
6	RSFA – Receita Efetiva			
7	RSFA – Receita Não Efetiva			
8	RSFA – Operações Extraorçamentais			
<b>9 = 6 + 7 + 8</b>	<b>Entrada – RSFA</b>			
<b>10</b>	<b>Entrada – OET</b>	<b>446 308</b>	<b>595 481</b>	<b>819 076</b>
<b>11 = 1 + 5 + 9 + 10</b>	<b>Entrada Total</b>	<b>578 061</b>	<b>768 832</b>	<b>983 827</b>
12	DSI – Despesa Efetiva	50 425	53 410	55 450
13	DSI – Despesa Não Efetiva	72 338	115 502	103 241
14	DSI – Operações Extraorçamentais	6 228	2 850	3 421
<b>15 = 12 + 13 + 14</b>	<b>Saída – DSI</b>	<b>128 991</b>	<b>171 761</b>	<b>162 112</b>
16	DSFA – Despesa Efetiva			
17	DSFA – Despesa Não Efetiva			
18	DSFA – Operações Extraorçamentais			
<b>19 = 16 + 17 + 18</b>	<b>Saída – DSFA</b>			
<b>20</b>	<b>Saída – OET</b>	<b>447 481</b>	<b>594 433</b>	<b>808 768</b>
<b>21</b>	<b>Saída – Saldo Final</b>	<b>1 590</b>	<b>2 638</b>	<b>12 946</b>
<b>22 = 15 + 19 + 20 + 21</b>	<b>Saída Total</b>	<b>578 061</b>	<b>768 832</b>	<b>983 827</b>
<b>23 = 2 – 12</b>	<b>Resultado Efetivo dos SI</b>	<b>-15 644</b>	<b>-16 370</b>	<b>-13 139</b>
<b>24 = 6 – 16</b>	<b>Resultado Efetivo dos SFA</b>			

Fonte: CGE – Mapas Contabilísticos Gerais – Fluxos Financeiros – 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 SI, SFA e 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 SI e por SFA fora da tesouraria do Estado;
- ◆ a discriminação dos fluxos financeiros dos SI e dos SFA incluídos em OET como receitas (RSI e RSFA) e despesas (DSI e DSFA) desses serviços.

Salienta-se que estas omissões desrespeitam o princípio da unidade de tesouraria e os princípios orçamentais da universalidade, anualidade e especificação e têm sido fatores 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.

Com base nos balanços da tesouraria<sup>1</sup> e em informação complementar prestada pelo IGCP sobre os organismos titulares das contas do Tesouro foi elaborado o quadro seguinte:

<sup>1</sup> Vide CGE de 2011 – Volume II – Tomo 1 – Mapa n.º 23 – Balanço da Tesouraria em 31 de dezembro de 2011.

**Quadro 95 – Balanço da Tesouraria do Estado**

(em milhões de euros)

Referência	Designação	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011
<b>1 = Soma de 2 a 6</b>	<b>Disponibilidades e Aplicações</b>	<b>1 590</b>	<b>2 638</b>	<b>12 946</b>
2	Depósitos no Banco de Portugal	2	1	4 743
3	Outros Depósitos no País	585	357	273
4	Depósitos no Estrangeiro	18	21	22
5	Caixas do Tesouro	100	376	341
6	Aplicações	884	1 884	7 567
<b>7 = Soma de 8 a 12</b>	<b>Terceiros</b>	<b>3 639</b>	<b>2 264</b>	<b>3 438</b>
8	Devedores – IGCP – Antecipação de Fundos (UE)	1 140	1.545	1 746
9	Devedores – IGCP – Antecipação de Empréstimos	2 402	688	-
10	Devedores – IGCP – Antecipação de Receita	96	17	-
11	Devedores – IGCP – Valores a regularizar	-	-	1.669
12	Devedores – SAC – Valores a regularizar	-	14	23
<b>13 = 1 + 7</b>	<b>Ativo</b>	<b>5 228</b>	<b>4 902</b>	<b>16 384</b>
<b>14 = Soma de 15 a 21</b>	<b>Terceiros</b>	<b>5 225</b>	<b>4 898</b>	<b>16 359</b>
15	Credores – IGCP – Valores a regularizar	-	-	1 666
16	Credores – IGCP – Produto de Empréstimos	-	-	7 674
17	Credores – SAC – Regiões Autónomas	73	97	73
18	Credores – SAC – Autarquias	244	266	246
19	Outros Devedores e Credores – SAC	4 059	3 881	5 856
20	Credores – União Europeia	240	163	101
21	Outros Credores	609	490	744
<b>22</b>	<b>Resultados de Operações Financeiras</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>25</b>
<b>23 = 14 + 22</b>	<b>Passivo</b>	<b>5 228</b>	<b>4 902</b>	<b>16 384</b>

Fonte: CGE – Elementos Informativos Diversos – Mapa n.º 23.

Como o quadro mostra, no final de 2011 os saldos das contas de disponibilidades e aplicações totalizavam € 12.946 M tendo aumentado, nesse ano, € 10.308 M (291%) vistos:

- ◆ os saldos das contas abertas no Banco de Portugal em 2011 para a movimentação dos empréstimos relativos ao programa de assistência económica e financeira (€ 3.654 M) e para o fundo de suporte à recapitalização do sistema bancário previsto nesse programa (€ 1.000 M)<sup>1</sup>;
- ◆ os aumentos das aplicações financeiras do Estado em bancos nacionais (€ 5.684 M) associado, sobretudo, à transferência de fundos de pensões do sector bancário para o Estado (€ 3.263 M).

Do aumento dos saldos das contas de terceiros e de resultados de operações financeiras<sup>2</sup> destaca-se:

- ◆ o acréscimo do produto de empréstimos não utilizado<sup>3</sup> (€ 8.362 M) cujo saldo passou de devedor, no final de 2010 (€ 688 M) para credor, no final de 2011 (€ 7.674 M);
- ◆ o acréscimo de € 1.922 M (45%) nos saldos das contas dos SAC que ascendiam a € 6.152 M, no final de 2011.

<sup>1</sup> De 29/06/2011 (quando os € 1.000 M foram depositados na conta) a 31/12/2011 nenhum banco recorreu a esse fundo.

<sup>2</sup> Os fundos movimentados em contas de terceiros e de resultados de operações financeiras constituem a movimentação por OET registada no primeiro quadro do presente ponto.

<sup>3</sup> Desse produto só é transferido para RSI (não efetiva) o montante estritamente necessário para igualar os valores finais acumulados nas contas de RSI e de DSI.



Note-se que este valor excede em € 3.440 M o dos saldos dos SAC resultantes da diferença entre a RSFA e a DFSA (saldo de € 2.712 M) registadas nos Mapas V a IX da CGE e que não há diferença entre a RSI e a DSI (saldo nulo) registadas no Mapa XXXIII da CGE.

Uma divergência desta dimensão evidencia bem a necessidade e a urgência de relevar a totalidade dos fluxos financeiros desses serviços nos respetivos sistemas de contabilização orçamental. Com efeito, a deficiente contabilização atual exime uma parte substancial dos fundos movimentados do controlo e responsabilização legalmente determinados para receitas e despesas, impede a sua reconciliação com as correspondentes entradas e saídas de fundos registadas quer na contabilidade da tesouraria do Estado, quer nas contas de gerência dos SAC e não impede a omissão de operações, nem a indevida inclusão de operações orçamentais em operações extraorçamentais.

Em contraditório, a DGO alega: *“Sobre a referida falta de controlo e da responsabilização legalmente determinados para a execução orçamental dos SAC, salienta-se que esta Direção-Geral está dependente da informação reportada por outros organismos, não dispondo de outras fontes alternativas de informação. A este facto acresce que desde 2007 se mostra fora do âmbito de intervenção da DGO a realização de auditorias internas em matéria da administração financeira do Estado (estes fluxos seriam detetáveis em sede de eventuais auditorias)”*.

Ora, a missão da DGO inclui superintender na execução do OE, na contabilidade do Estado e no controlo da legalidade, regularidade e economia da administração financeira do Estado. Compete-lhe, designadamente, desencadear as iniciativas necessárias para a realização de auditorias orçamentais e colaborar com a Inspeção-Geral de Finanças em ações deste âmbito, bem como superintender na elaboração e divulgação de normas de contabilização de receitas e despesas públicas.<sup>1</sup>

O quadro anterior mostra ainda que, no final de 2011, os saldos devedores resultantes da antecipação de fundos a financiar pelo orçamento da União Europeia (a favor de beneficiários nacionais) atingiam € 1.746 M, mais € 606 M (53%) do que o valor das antecipações por regularizar no final de 2009. Ora, nos termos do RTE, as OET que estão na origem desses saldos devem ser regularizadas até ao final da execução orçamental das receitas do mesmo ano económico, da entidade beneficiária da antecipação<sup>2</sup>.

As sucessivas LOE têm adiado a regularização das referidas OET devido à norma do RTE<sup>3</sup> 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 essa situação contrariar o princípio da substância sobre a forma a que o registo das OET está sujeito<sup>4</sup> sublinha-se, mais uma vez, 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 respetiva efetivação, contrariam o disposto no RTE e desrespeitam os princípios da anualidade e da universalidade consagrados na LEO.

Em contraditório, o IGCP alega: *“No que respeita as antecipações de fundos concedidas ao abrigo do n.º 1 - c) do artigo 30.º do RTE, as mesmas referem-se ao Orçamento da União Europeia. Assim, estamos perante situações consagradas nas várias Leis do OE que estabelecem uma especificidade face ao regime geral das OET, previsto no RTE, e que se traduz na possibilidade das OET serem regularizadas em anos subsequentes”*.

<sup>1</sup> Vide artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 191/2012, de 23 de agosto.

<sup>2</sup> Artigo 32.º, n.º 1, alínea c), do RTE.

<sup>3</sup> Artigo 30.º, n.º 1, alínea e), do RTE.

<sup>4</sup> Parte I, n.º 2.4, das normas contabilísticas das operações de tesouraria.

Ora, nos termos do n.º 1 – e) do artigo 30.º do RTE, a especificidade invocada pelo IGCP não é aplicável a antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia mas a “*Outras situações devidamente justificadas, que tenham consagração nas leis do Orçamento do Estado*”.

Do exame efetuado aos fluxos financeiros na tesouraria do Estado conclui-se que a subsistência de fundos relevantes movimentados fora dessa tesouraria (por dispensa ou por incumprimento do princípio da unidade de tesouraria<sup>1</sup>) continua a retirar à conta dos fluxos financeiros apresentada na CGE a utilidade para o controlo que decorreria da existência de uma verdadeira CFFE, sobretudo enquanto permanecer a falta de balanços e demonstrações de resultados dos SI e dos SFA.

Acresce que os fundos movimentados por SI mas registados em OET continuam omissos dos sistemas de contabilização orçamental, enquanto os fundos movimentados por SFA, na tesouraria do Estado, são registados em OET por montantes que excedem significativamente os registados nos sistemas de contabilização orçamental. Em consequência, verbas relevantes não são objeto do controlo e da responsabilização legalmente determinados para a execução orçamental dos SAC.

Assim, o Tribunal reitera as recomendações efetuadas sobre esta matéria no Parecer sobre a CGE de 2010<sup>2</sup>, as quais constarão igualmente da secção correspondente deste Parecer.

## **10.2. Unidade da Tesouraria do Estado**

A unidade da tesouraria do Estado (UTE), prevista no RTE e desenvolvida pelas sucessivas LOE e respetivos DLEO<sup>3</sup>, pretende assegurar a centralização e manutenção dos fundos públicos no Tesouro visando maior racionalidade na sua utilização no quadro de uma gestão integrada da tesouraria e da dívida pública.

Nos termos legais, a movimentação de fundos de SI, SFA<sup>4</sup> e empresas públicas não financeiras (EP)<sup>5</sup> deve ser integralmente efetuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pelo IGCP.

No caso de incumprimento da UTE, de informação incorreta prestada sobre o seu cumprimento ou da omissão de deveres de informação, a DGO pode proceder à retenção de transferências e à recusa de antecipação de duodécimos aos SI e SFA<sup>6</sup>. Esse incumprimento pode aliás justificar, nos termos da lei, a demissão dos gestores públicos responsáveis. Em qualquer caso, a lei determina que os rendimentos provenientes de fundos fora do Tesouro auferidos por organismos sujeitos à UTE (OSUTE) reverterem para o Estado.

---

<sup>1</sup> Vide ponto 10.2.

<sup>2</sup> Recomendações 41 a 43 – PCGE/2010.

<sup>3</sup> Em 2011, a Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e o Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, respetivamente.

<sup>4</sup> Aos SFA com a natureza de instituições do ensino superior (IES) é aplicável o princípio da UTE nos termos previstos no artigo 115.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro (Regime Jurídico das IES).

<sup>5</sup> As EPE ficaram sujeitas à UTE a partir da LOE para 2005 (Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, com a redação introduzida pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de julho) e as restantes EP a partir da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho.

<sup>6</sup> Artigo 77.º, n.º 3, da LOE para 2011.



A apreciação do Tribunal sobre o cumprimento da UTE decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer<sup>1</sup>, os quais envolveram revisões analíticas, formulação de questionários e o exame das respostas dos serviços responsáveis, exame do sistema de informação e controlo do MF, revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e, em certos casos, o exame das contas de serviços. Em síntese, do exame efetuado (desenvolvido nos pontos seguintes) conclui-se que:

- ◆ Não é assegurada a relevação integral e fiável dos fundos dos OSUTE fora do Tesouro nem dos rendimentos obtidos com esses fundos, por deficiências e limitações do sistema de informação e controlo do MF.
- ◆ Não foram entregues ao Estado os rendimentos dos OSUTE com fundos fora do Tesouro, tendo sido identificados € 38,4 M de receitas gerais do Estado em falta.
- ◆ Não foram aplicadas as sanções previstas na LOE e no DLEO aos SAC e aos gestores das EP incumpridores.
- ◆ Não é garantido pela DGO que as dotações orçamentais dos SAC apenas sejam utilizadas após terem sido esgotadas as respetivas receitas próprias não consignadas a fins específicos.
- ◆ Não é possível formular uma opinião de auditoria sobre o cumprimento da UTE visto que continuam a não ser relevados fundos importantes dos OSUTE existentes fora do tesouro nem o valor total dos rendimentos obtidos com esses fundos que não são entregues ao Estado.

### 10.2.1. Limitações dos sistemas de informação e controlo

Em 2011, para controlo do cumprimento da UTE, os SFA estavam legalmente obrigados “a fazer prova da execução do princípio da UTE, através do registo mensal nos serviços on-line da DGO da média mensal dos saldos diários dos depósitos e aplicações financeiras junto do IGCP e das instituições bancárias, bem como das disponibilidades e aplicações mantidas na banca comercial e respetivos rendimentos auferidos”<sup>2</sup>.

A informação sobre os fundos dos SFA no Tesouro é também enviada à DGO pelo IGCP, sendo comparada com a prestada pelos serviços. Porém, a informação sobre os fundos fora do Tesouro é apenas comunicada pelos SFA através dos referidos serviços *on line* ou, a título excecional, retirada dos balancetes analíticos pela DGO, entidade que não dispõe de informação proveniente das instituições de crédito que possa utilizar como fonte independente para efeitos de controlo<sup>3</sup>.

Em contraditório, a DGO refere que “não dispõe de um sistema específico de gestão de tesouraria, o qual se enquadra nas atribuições do IGCP. A avaliação deste princípio passa pelo conhecimento pleno das disponibilidades detidas pelos organismos, através de via declarativa ou pelo fornecimento de informação pelo sistema bancário”.

<sup>1</sup> Incluindo uma auditoria ao cumprimento da unidade de tesouraria por empresas públicas que visou apreciar a eficácia do sistema de acompanhamento e controlo instituído para o efeito.

<sup>2</sup> Artigo 26.º do DLEO para 2011.

<sup>3</sup> Segundo a DGO, a informação disponibilizada pelo Banco de Portugal (após solicitação do MF em 06-01-2011), sobre os saldos bancários e aplicações financeiras detidos pelos organismos do sector público nas instituições bancárias, era insuficiente para controlar o cumprimento da UTE – resposta da DGO em 05-04-2012.



O controlo da UTE insere-se na missão da DGO de superintender na execução do OE e de realizar o controlo da legalidade, regularidade e economia da administração financeira do Estado<sup>1</sup>, tendo para o efeito sido instituídos os referidos “*serviços on-line*”. Acresce que esse controlo é ainda necessário para a aplicação das sanções pela DGO em caso de incumprimento da UTE.

Em contraditório, o IGCP informa que as suas competências, no âmbito do RTE, centram-se na prestação de serviços bancários às entidades sujeitas ao cumprimento da UTE e no esclarecimento de dúvidas sobre o seu funcionamento e utilização. Acrescenta que a averiguação do adequado cumprimento da UTE cabe à DGO, no que respeita aos SI e SFA, e à DGTF, no que respeita às EP.

Ora, também compete ao IGCP assegurar a centralização e o controlo dos movimentos dos fundos do Tesouro, bem como a respetiva contabilização, promover a unidade da tesouraria do Estado, gerir e controlar o sistema de cobranças do Estado e o sistema de contas correntes do Tesouro.<sup>2</sup>

Em 2011 ainda não foi prestada informação pelos SI sobre o cumprimento da UTE. Só a partir de 2012, na sequência de iniciativas tomadas pela DGO acolhendo recomendações expressas do Tribunal, essa informação passou a ser prestada àquela direção-geral<sup>3</sup>.

Na sequência de recomendação do Tribunal e no exercício da tutela financeira e da função acionista do Estado, a DGTF procede ao acompanhamento do cumprimento da UTE pelas EP a partir dos registos efetuados por estas no Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira (SIRIEF). Contudo, a DGTF apenas exige informação sobre a UTE às EP participadas diretamente pelo Estado, desconhecendo a situação das restantes empresas (EP participadas indiretamente pelo Estado). A DGTF também não conhece com rigor o universo das EP necessário para se assegurar de que dispõe de toda a informação para controlar eficazmente o cumprimento da UTE.

A falta de informação sobre as EP participadas indiretamente pelo Estado é um ponto fraco na perspetiva do acompanhamento rigoroso pela DGTF das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector empresarial do Estado (SEE) e não assegura o respeito pelo respetivo regime jurídico que impõe, aliás, a todas as EP o dever de facultar informação para controlo, ao MF, diretamente ou através de sociedades de capitais exclusivamente públicos<sup>4</sup>.

As EP encontram-se também sujeitas ao controlo financeiro de legalidade por parte da IGF nos termos do regime jurídico do SEE. Porém, essa entidade referiu não ter realizado ações dirigidas à verificação do cumprimento da UTE em 2011 nem dispor de informação sistematizada neste domínio, situação que é confirmada pela CGE<sup>5</sup>.

Concluindo, as aludidas insuficiências do sistema de informação e de controlo do MF não asseguram o conhecimento com rigor nem do universo das EP sujeitas à UTE, nem da integralidade e fiabilidade da informação reportada na CGE e constituem uma limitação importante para a formulação de uma opinião de auditoria sobre o cumprimento da UTE, sobre a situação dos fundos dos OSUTE fora do Tesouro e sobre o montante dos rendimentos obtidos com esses fundos e não entregues ao Estado em 2011.

---

<sup>1</sup> Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 191/2012, de 23 de agosto.

<sup>2</sup> Artigo 6.º dos Estatutos do IGCP aprovados pelo Decreto-Lei n.º 200/2012, de 27 de agosto.

<sup>3</sup> A informação sobre a UTE é prestada mensalmente, até ao dia 15 do mês seguinte, através dos serviços *online* da DGO.

<sup>4</sup> Artigo 13.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro.

<sup>5</sup> Volume I – Quadro 13.





### 10.2.2. Desconhecimento da totalidade dos fundos fora do Tesouro

Com base nos registos da DGO e da DGTF, o quadro seguinte apresenta a situação, no final do ano, dos fundos detidos por 212 SFA e por 99 EP participadas diretamente pelo Estado, não existindo informação sobre SI nem sobre EP participadas indiretamente pelo Estado (células a sombreado). O quadro indica ainda os rendimentos auferidos em 2011 por esses OSUTE com fundos fora do Tesouro (€ 38,4 M), dos quais apenas 0,04% (€ 15,9 m) foram entregues ao Estado.

Quadro 96 – Fundos de OSUTE em 31/12/2011 e Rendimentos em 2011

(em milhões de euros)

OSUTE	Fundos				Rendimentos	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
SFA	5 287	386	5 673	6,8	4	0
SI						
EP participadas diretamente pelo Estado	961	808	1 769	45,7	34	
EP participadas indiretamente pelo Estado						

Fonte: DGO e DGTF.

Com base em informação providenciada pelo IGCP sobre os SFA e as EP, a CGE refere 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 ME (...) tais valores têm possibilitado atingir índices de centralização de fundos públicos na Tesouraria do Estado superiores a 90%.”. Porém, esta informação não relata apropriadamente o grau de cumprimento da UTE e os índices referidos na CGE são incorretos porque não abrangem todos os OSUTE nem todos os seus fundos fora do Tesouro (cujo valor global continua a ser desconhecido). Acresce que tais indicadores apenas refletem a situação pontual do final do exercício sem ponderarem a evolução dos saldos ao longo do ano.

### 10.2.3. Incumprimento da UTE por SFA

A DGO limitou-se a apreciar o cumprimento da UTE pelos SFA em 31/12/2011 com base na informação prestada pelos próprios serviços. Dos resultados dessa apreciação da DGO constata-se que continuam a subsistir situações de incumprimento com relevo para as identificadas no quadro seguinte.

Quadro 97 – Fundos de SFA em 31/12/2011 e Rendimentos em 2011

(em milhares de euros)

SFA com mais de € 1 M fora do Tesouro	Fundos				Rendimentos	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
ICP - ANACOM	9	131 317	131 326	100,0	2 194	0
IAPMEI	333 126	26 783	359 909	7,4	211	0
CMVM	20 740	22 928	43 669	52,5	2	2
Outros SFA (nove)	1 230 202	18 078	1 248 280	1,4	51	0
<b>Total</b>	<b>1 584 077</b>	<b>199 106</b>	<b>1 783 184</b>	<b>11,2</b>	<b>2 458</b>	<b>2</b>

Fonte: DGO.

A manutenção de fundos fora do Tesouro por SFA e a não entrega ao Estado dos rendimentos obtidos com esses fundos tem sido recorrente, com relevo para o ICP-ANACOM relativamente ao qual a DGO refere não poder aplicar as sanções previstas na lei (retenção de transferências e recusa de antecipação de duodécimos) porque o organismo não recebe verbas do OE. Este reiterado incumprimento requer intervenção da tutela, incluindo aquando da apreciação do relatório e contas e da decisão sobre a proposta de aplicação de resultados pois estes não devem incluir montantes devidos ao Estado.

Em 2011 o IAPMEI solicitou dispensa do cumprimento da UTE que foi indeferida pela tutela, após parecer do IGCP. Apesar desta decisão, o IAPMEI continuou a manter fundos fora do Tesouro com os quais obteve rendimentos (€ 211 m) que não entregou ao Estado. Este reiterado incumprimento não foi objeto da aplicação das sanções legalmente previstas, por parte da DGO.

Além do mais a omissão ou a prestação incompleta de informação sobre os fundos fora do Tesouro torna ineficaz o controlo que a DGO deve realizar para garantir que os SFA apenas emitem pedidos de libertação de créditos ou de transferências de fundos depois de esgotadas as receitas próprias ou as disponibilidades de tesouraria por si geradas<sup>1</sup>.

As Instituições do Ensino Superior (IES) são SFA sujeitos a um regime específico<sup>2</sup> sobre a UTE, nos termos do qual as receitas provenientes das transferências do OE, os saldos das contas de gerência com origem nas dotações do OE e, pelo menos, 75% das aplicações financeiras devem ser depositados no Tesouro. O quadro seguinte, elaborado com base nos registos da DGO, evidencia a situação dos fundos detidos por 88 IES no final de 2011.

**Quadro 98 – Fundos de IES em 31/12/2011**

(em milhões de euros)

Fundos de IES	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro
Disponibilidades	139	106	245	43,1
Aplicações financeiras	68	16	84	18,9
<b>Total</b>	<b>207</b>	<b>122</b>	<b>329</b>	<b>37,0</b>

Fonte: DGO.

Do exame dos fundos detidos por IES fora do Tesouro verificou-se que € 2,6 M encontravam-se em situação de incumprimento da UTE, conforme se apresenta, em detalhe, no quadro seguinte.

**Quadro 99 – Fundos de IES em 31/12/2011 e Rendimentos em 2011**

(em milhares de euros)

IES em incumprimento da UTE	Fundos do OE Fora do Tesouro	Aplicações indevidas Fora do Tesouro	Rendimentos Auferidos
UL – Reitoria	2 146	0	0
UTL – Faculdade de Medicina Veterinária	121	0	0
SAS – Instituto Politécnico de Viana do Castelo	106	0	0
Escola Superior de Enfermagem do Porto	0	150	5
Outras IES (quatro)	92	30	20
<b>Total</b>	<b>2 465</b>	<b>180</b>	<b>25</b>

Fonte: DGO.

<sup>1</sup> Artigo 10.º, n.º 4 do DLEO para 2011.

<sup>2</sup> Artigo 115.º, n.º 3 e n.º 5, da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.



Das oito IES incumpridoras apenas três declararam ter auferido rendimentos (€ 25 m) provenientes de fundos fora do Tesouro, não tendo procedido à sua entrega ao Estado. Por sua vez, a existência de fundos fora do Tesouro sem rendimento indicia uma deficiente gestão de dinheiros públicos com perdas para o Estado pelas quais são responsáveis os respetivos gestores.

#### 10.2.4. Incumprimento da UTE por serviços integrados

Os SI são também OSUTE devendo, em consequência, efetivar a cobrança das receitas e o pagamento das despesas através da tesouraria do Estado<sup>1</sup>. Contudo, em 2011, a DGO continuou a não dispor de informação sobre os fundos dos SI fora do Tesouro. Na ausência dessa informação procedeu-se ao exame das contas de gerência dos SI identificados como incumpridores no ano anterior constando essas situações de incumprimento do quadro seguinte.

Quadro 100 – Fundos de SI em 31/12/2011

(em milhares de euros)

SI em incumprimento da UTE	2010	2011
Tribunal Constitucional	2 211	2 290
Direção-Geral da Saúde	1 753	145
Guarda Nacional Republicana	1 445	85

Fonte: Contas de Gerência.

A manutenção de fundos fora do Tesouro não é conforme à lei nem aos princípios da boa gestão financeira e torna ineficaz o controlo que a DGO deve realizar para garantir que os SI apenas utilizam dotações orçamentais depois de esgotadas as suas receitas próprias não consignadas a fins específicos, conforme o disposto em norma de execução orçamental<sup>2</sup>.

Em 2012, a DGO alargou aos SI os deveres de informação sobre a UTE o que é suscetível de melhorar a informação disponível para efeitos de controlo e acompanhamento da situação dos fundos públicos dos serviços que integram o sector público administrativo.

Em contraditório, a Direção-Geral da Saúde e a Guarda Nacional Republicana invocaram razões operacionais para a manutenção de contas em instituições de crédito e informaram que pretendem centralizar os seus fundos exclusivamente no Tesouro.

<sup>1</sup> Artigo 2.º do RTE.

<sup>2</sup> Artigo 10.º, n.º 5, do DLEO para 2011.

### 10.2.5. Incumprimento da UTE por Empresas Públicas

Na sequência de recomendação do Tribunal a DGTF efetua, desde 2010, o acompanhamento do cumprimento da UTE pelas EP com base nos registos efetuados pelas empresas no Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira (SIRIEF). Contudo, a DGTF apenas dispõe de informação sobre as EP participadas diretamente pelo Estado, não dispondo de informação tratada e sistematizada em relação às EP participadas indiretamente pelo Estado. Essa falta de informação não permite conhecer o número efetivo das EP, a situação dos fundos detidos fora do Tesouro e os rendimentos auferidos com esses fundos e não entregues ao Estado.

Com base na informação do SIRIEF o quadro seguinte evidencia a situação, no final de 2011, dos fundos de EP e respetivos rendimentos (a informação inexistente tem as células a sombreado).

**Quadro 101 – Fundos de EP em 31/12/2011 e Rendimentos em 2011**

(em milhões de euros)

EP por tipo de participação do Estado		Fundos				Rendimentos	
		No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
Direta	Sociedades Anónimas	193	746	939	79,4	33	
	Entidades Públicas Empresariais	768	62	830	7,5	1	
Indireta							
<b>Total</b>		<b>961</b>	<b>808</b>	<b>1.769</b>	<b>45,7</b>	<b>34</b>	

Fonte: DGTF.

Com base na informação prestada à DGTF, as EP referidas revelam um diferente grau de cumprimento da UTE, com destaque para as SA com 79,4% de fundos fora do Tesouro. Os fundos fora do Tesouro geraram € 34,2 M de rendimentos (€ 33,4 M obtidos por SA e € 0,7 M por EPE) os quais, não havendo dispensa do cumprimento da UTE, deviam ter sido entregues ao Estado até ao final de 2011. Conclui-se que o sistema de informação e controlo não é eficaz para detetar a totalidade dos fundos fora do Tesouro nem para garantir a entrega ao Estado dos rendimentos provenientes desses fundos<sup>1</sup> assegurando o cumprimento da lei.

Em contraditório, a DGTF informa que os fundos (no Tesouro e fora do Tesouro) e os rendimentos “*constantes do Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira (...) apresentam, respetivamente os montantes de €912,4M, €811,5M; (...) de €31,4M*” acrescentando “*que não se encontra legalmente definido o prazo para a entrega, a título de Receita de Estado, dos rendimentos auferidos em incumprimento da UTE*”.

Os valores do quadro têm por base os dados do SIRIEF disponibilizados em 27/06/2012 enquanto a informação ora prestada foi comunicada pela DGTF em 27/11/2012. As diferenças não colocam em causa as observações do Tribunal mas mostram que, seis meses após a data a que se reportam, os dados do SIRIEF ainda não eram definitivos. Este desfasamento prejudica a eficácia do controlo da UTE tendo-se verificando que os dados são objeto de atualização sucessiva pelas EP, o sistema não dispõe de especificações técnicas que assegurem o histórico dos registos sobre a UTE e cada novo registo elimina o anterior. Relativamente ao prazo para a entrega daqueles rendimentos, tratando-se de receita prevista na LOE, a sua entrega deve realizar-se durante o respetivo exercício orçamental.

<sup>1</sup> Artigo 77.º, n.º 6, da LOE para 2011.



### 10.2.6. Subsistência de deficiências por corrigir

Da recolha e exame da informação sobre a correção das deficiências que motivaram as recomendações formuladas na sequência de anterior auditoria<sup>1</sup> conclui-se que, não obstante as melhorias entretanto ocorridas, subsistem insuficiências e limitações ao nível do regime jurídico e dos sistemas de informação e controlo da UTE, bem como permanecem por entregar ao Estado rendimentos auferidos com fundos fora do Tesouro.

A revisão do RTE, no sentido da sua atualização e do aprofundamento do princípio da unidade de tesouraria, expressamente prevista nas leis orçamentais de 2006 a 2008 ainda decorre, tendo o anteprojeto de diploma sido remetido ao IGCP para apresentação de sugestões e propostas. Este atraso não se coaduna com a necessidade de existir um ordenamento jurídico atual e estável que reforce o cumprimento da UTE e que evite as sucessivas alterações à aplicação desse princípio pelos diplomas de execução orçamental.

Dos rendimentos auferidos em 2009 por EPE (€ 3 M), ainda só foram entregues 5% (€ 164 m)<sup>2</sup> o que revela a reduzida eficácia do MF para assegurar a entrega dessa receita ao Estado, como a LOE prevê. Constituindo os rendimentos auferidos em incumprimento da UTE receita do Estado, a sua entrega é exigível, inclusive, mediante recurso a cobrança coerciva, à semelhança de outras dívidas ao Estado<sup>3</sup>.

Salienta-se ainda que as LOE para 2010 e 2011 previam a possibilidade de demissão dos gestores públicos que não cumprissem a UTE. Tal sanção não foi, nunca, aplicada não obstante as múltiplas situações de incumprimento conhecidas.

<sup>1</sup> Relatório de Auditoria n.º 34/2010 – 2.ª Secção, aprovado em 5 de novembro e disponível em: [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)

<sup>2</sup> Do montante apurado (€ 3.143.289) de rendimentos auferidos em 2009 pelas EPE foram entregues € 164.467.

<sup>3</sup> Artigo 148.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário.





**Tribunal de Contas**

---







## 11. AUDITORIAS REALIZADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DIRETAMENTE RELACIONADAS COM A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DE ESTADO PARA 2011

Além dos trabalhos preparatórios do Parecer sobre a CGE, o Tribunal de Contas exerce o controlo da execução orçamental também através da realização de auditorias.

Este capítulo integra súmulas de relatórios aprovados respeitantes a auditorias cujos objetos tinham uma relação mais direta com a execução do Orçamento do Estado de 2011 e com o âmbito deste Parecer.

### A. Alienação de imóveis do Estado a empresas públicas (Relatório de Auditoria n.º 41/2012)

De 2006 a 2011, 96% das receitas orçamentais provenientes de alienações de imóveis do património público estatal (€ 1.438 M) foram recebidos de empresas públicas<sup>1</sup> (€ 1.381 M). Em geral, o preço foi recebido imediatamente e contabilizado como receita do Estado mediante a celebração de um mero contrato de promessa de compra e venda visto não estarem reunidas todas as condições legais exigidas para a emissão do título definitivo que concretiza a transmissão da propriedade do imóvel.

Tendo-se deparado com casos de pagamentos de restituições e de compensações devido à não concretização de alienações, o Tribunal já sublinhara que só deveria promover-se a alienação de imóveis que à data da transação reunissem as condições legalmente exigíveis<sup>2</sup>, face ao risco decorrente da inobservância desse procedimento para a execução orçamental em anos subsequentes.

Atendendo a esse risco o Tribunal decidiu auditar as alienações em causa, nomeadamente à luz da gestão integrada do património imobiliário público e dos princípios legais que o norteiam<sup>3</sup>.

A auditoria realizada pelo Tribunal<sup>4</sup> centrou-se na apreciação da regularidade e da eficácia da gestão das alienações de imóveis do Estado a empresas públicas. Para obtenção da evidência de auditoria foram realizadas entrevistas a responsáveis da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (entidade auditada) e análises documentais, com relevo para o exame de uma amostra representativa das alienações efetuadas (€ 945 M) e das compensações financeiras devidas pelos serviços do Estado (€ 20 M).

A auditoria revelou a necessidade de uma aplicação rigorosa da lei e da reforma dos procedimentos insuficientes e inapropriados que se generalizaram nessas vendas.

Quanto à legalidade e regularidade das alienações concluiu-se ser:

<sup>1</sup> Que integram o segmento imobiliário do grupo Parpública e têm por objeto, designadamente, a gestão e requalificação de património imobiliário adquirido ao Estado: a Sagestamo, a Estamo, a Lazer e Floresta e a Baía do Tejo.

<sup>2</sup> Relatório de Auditoria n.º 38/2010 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>3</sup> Regime jurídico do património imobiliário público aprovado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto.

<sup>4</sup> Relatório de Auditoria n.º 41/2012 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

- ◆ deficiente e inapropriada – ou, mesmo, inexistente – a fundamentação das decisões de alienação de imóveis, face ao exigido pelo regime jurídico do património imobiliário público;
- ◆ frequente o incumprimento dos prazos contratuais para concretizar a venda tornando, na prática, o recebimento integral do preço com a promessa de venda num financiamento obtido em condições especialmente onerosas e originando um impasse relativamente ao uso do imóvel com custos económicos de ineficiência para o Estado.

Quanto à gestão das alienações, detetaram-se deficiências nos procedimentos de supervisão e controlo adotados, no que se refere:

- ◆ à falta de verificação, prévia à celebração dos contratos de promessa, da conformidade da pretendida alienação com a lei. A circunstância de os contratos preverem um recebimento imediato do preço suscetível, porém, de acarretar custos gravosos de financiamento para o Estado em caso de incumprimento pontual tornava especialmente relevante, por si só, um controlo *ex-ante* rigoroso;
- ◆ à inexistência de manuais, *checklists*, instruções administrativas e procedimentos uniformes a seguir nos processos de alienação;
- ◆ à não responsabilização dos intervenientes nos procedimentos contratuais, com prejuízo para o cumprimento tempestivo das obrigações assumidas pelas entidades públicas contratantes;
- ◆ ao sistema de monitorização dos contratos promessa celebrados, cuja base de dados se constatou enfermar de uma multiplicidade de erros e omissões e da falta de mecanismos de alerta e de comunicação às instâncias responsáveis.

As conclusões da auditoria suscitaram a formulação de um conjunto de recomendações dirigidas ao Ministro das Finanças e à Direção-Geral do Tesouro e Finanças no sentido de serem supridas as insuficiências apontadas assegurando, designadamente, que:

- ◆ a autorização para a alienação de imóveis seja proferida apenas quando estejam reunidas as condições para ser emitido o respetivo título definitivo, de forma a obviar eventuais situações de incumprimento e, por conseguinte, a restituição dos montantes recebidos e o pagamento de compensações financeiras;
- ◆ a decisão de alienar imóveis do património público se fundamente em critérios de boa gestão imobiliária e se baseie em propostas que demonstrem terem sido observados os pressupostos do regime jurídico do património imobiliário público;
- ◆ sejam instituídos procedimentos de controlo que permitam à DGTF dispor, a cada momento, de informação atualizada sobre a situação dos processos e sobre as diligências em curso com vista à regularização dos imóveis, para evitar situações de incumprimento.



## **B. Programa Operacional Valorização do Território (Relatório de Auditoria n.º 37/2012)**

A auditoria teve como objetivos a apreciação da gestão global do Programa Operacional Valorização do Território (POVT), centrando-se na avaliação dos resultados alcançados ao nível físico e financeiro, dos sistemas de informação e controlo, bem como na elegibilidade, legalidade e regularidade das operações aprovadas e executadas.

O POVT, um dos três programas temáticos do QREN, é um Programa estruturante no contexto da mobilização e facilitação do progresso, da coesão e da sustentabilidade das regiões, fazendo da valorização do território a sua prioridade de intervenção, com incidência nas Regiões do objetivo “Convergência” – Norte, Centro e Alentejo (FEDER) e em todo o território do Continente e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (Fundo de Coesão).

Envolve um financiamento total de € 5.109,0 M, correspondendo a um financiamento comunitário de € 4.342,5 M (85%), e uma despesa pública nacional no montante de € 671,5 M (13,1%).

A execução aumentou anualmente até 2010, tendo decrescido cerca de 18,8% em 2011, face ao ano anterior. Em termos acumulados, a despesa elegível, a contrapartida pública nacional e o cofinanciamento comunitário ascenderam a cerca de € 1.960,4 M, € 442,7 M, € 1.504,4 M e as taxas de realização atingiram 43,0%, 43,6% e 44,5%, respetivamente.

Face ao investimento elegível para o período 2007-2013, em termos acumulados até 2011, a taxa de compromisso foi de 89,1% e a taxa de execução financeira foi de 38,4%.

As Regiões do objetivo “Convergência” do Continente são responsáveis por cerca de 79,0% (€ 1.548,2 M) do total do investimento elegível executado, 31,7% Norte, 23,7% Centro e 23,5% Alentejo. O sector da educação é responsável por 44,3% do total do investimento elegível executado, seguido dos transportes e atividades associadas ao ambiente com 18,9% e 15,4%, respetivamente.

Até 31 de dezembro de 2011 a Comissão Europeia transferiu para a execução do Programa cerca de € 1.500,3 M. Os montantes certificados até 31 de Dezembro de 2011 garantem, em relação a 2008, o cumprimento da regra n+3, não se verificando perda de financiamento comunitário.

Observou-se uma diferença significativa entre a taxa de compromisso e de execução, devendo ser desenvolvidas medidas de incentivo à execução financeira e de redução de compromissos assumidos sem perspetivas de execução, diminuindo a diferença da realização financeira face aos montantes programados e comprometidos.

Ainda relativamente aos organismos auditados e à Autoridade de Gestão, verificaram-se algumas deficiências na execução e controlo do Programa, tendo o Tribunal formulado um conjunto de recomendações no respetivo relatório de auditoria.

### **C. Auditoria ao 7.º Programa Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (Relatório de Auditoria n.º 39/2012)**

A auditoria teve como objetivos a apreciação da execução do 7.º Programa Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, abrangendo a elegibilidade, a regularidade e a legalidade das operações financiadas.

Este é um Programa de Ação de Iniciativa Comunitária, gerido diretamente pela Comissão Europeia. A inexistência de entidades nacionais responsáveis pela vertente financeira externa destes programas tem levado a que existam transferências diretamente efetuadas para os beneficiários, sem transitarem assim pela Tesouraria do Estado, tendo o Tribunal em anteriores Pareceres recomendado que fosse dado integral cumprimento ao princípio da unidade da tesouraria e que fossem implementados procedimentos para que a informação sobre as transferências anuais destes recursos comunitários conste da CGE.

O 7.º Programa Quadro cofinancia projetos de investigação e desenvolvimento tecnológico, sobretudo projetos estimuladores de parcerias entre entidades de vários Estados-membros. Entrou em vigor em Janeiro de 2007 e estende-se por um período de sete anos (até 2013). O total de verbas comunitárias envolvidas é de € 50.521 M.

Em 31 de dezembro de 2011 já tinham sido aprovados financiamentos comunitários no total de cerca de € 275,9 M para 1.256 participações portuguesas em projetos, envolvendo 359 entidades. O custo total dos projetos para os participantes portugueses era de € 373 M o que corresponde a uma taxa média de cofinanciamento de 74%.

De entre os resultados quantificáveis relacionados com os projetos do 7.º Programa Quadro desenvolvidos, registaram-se, desde 2007 até 31 de dezembro de 2011, 340 protótipos e 55 patentes. Também neste período é possível associar aos projetos acima referidos um total de 1.490 trabalhadores ou bolseiros contratados durante a duração do projeto, 220 trabalhadores contratados em consequência do projeto e a consecução de 425 graus académicos – 2 pós-doutoramentos, 252 doutoramentos, 167 mestrados e 4 licenciaturas.

No sentido de fomentar a participação das empresas em programas internacionais de investigação e desenvolvimento tecnológico, foram lançados já em 2012, em Portugal, no âmbito do QREN, no quadro do Sistema de Apoio a Ações Coletivas dos Programas Operacionais Fatores de Competitividade e Regional de Lisboa, concursos com o objetivo de incentivar a participação das empresas em programas internacionais de investigação e desenvolvimento tecnológico, tendo especificamente em vista a participação no 7.º Programa Quadro.

A entidade coordenadora do 7.º Programa Quadro não apresenta dados financeiros sobre os pagamentos da Comissão Europeia aos coordenadores e participantes portugueses nem dados sobre os resultados do 7.º Programa Quadro em Portugal, devendo diligenciar para dispor e organizar tais elementos.

Foram ainda efetuadas outras recomendações à entidade auditada, constantes do relatório, relacionadas com o dever dos beneficiários comunicarem à Direção-Geral do Orçamento as verbas comunitárias recebidas anualmente, com deficiências das bases de dados e a avaliação dos resultados das medidas criadas no âmbito dos fundos estruturais para melhorar as condições de atratividade dos parceiros nacionais.



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 objetivos prioritários garantir a concretização do direito à Segurança Social (SS) (consagrado na regra de que todos têm direito à SS<sup>1</sup>), promover a melhoria sustentada das condições e dos níveis de proteção social e o reforço da equidade e, ainda, promover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão<sup>2</sup>.

Nesta perspetiva, 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 informação<sup>3</sup>. Estes princípios estão consubstanciados na atribuição de pensões, com o objetivo de compensar a perda de remunerações de trabalho pela ocorrência das eventualidades invalidez e velhice, nas políticas de emprego, de formação profissional 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 atualmente da responsabilidade do MSSS, partilhada com o MEE relativamente às políticas de emprego e de formação profissional<sup>4</sup>.

Fazem parte do Orçamento da Segurança Social (OSS) e da 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);

<sup>1</sup> Número 1 do artigo 2.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

<sup>2</sup> Artigo 4.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

<sup>3</sup> Artigo 5.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

<sup>4</sup> 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)<sup>1</sup>;
- ◇ Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi (CPPCPRM)<sup>2</sup>;
- ◇ Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto (CPPTLP)<sup>3</sup>;
- ◇ Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas (CPAFJ)<sup>3</sup>;
- ◇ Caixa de Previdência dos Trabalhadores da Empresa Portuguesa das Águas Livres, SA (CPTPAL)<sup>7</sup>;
- ◇ Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas Gás e Eletricidade (CPPCRGE)<sup>7</sup>;
- ◇ “Cimentos”- Federação das Caixas de Previdência (C - FCP)<sup>7</sup>.
- ◆ Região Autónoma da Madeira - Centro de Segurança Social (CSS).
- ◆ Região Autónoma dos Açores<sup>4</sup>:
  - ◇ Centro de Gestão Financeira da Segurança Social (CGFSS);
  - ◇ Instituto de Ação 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)<sup>5</sup> e no CERDP.

Ao IGFSS compete elaborar o OSS, assegurar, coordenar e controlar a sua execução<sup>6</sup>, e elaborar a CSS<sup>7</sup>, a qual está sujeita aos princípios de consolidação constantes da Orientação n.º 1/2010<sup>8</sup>, aprovada pela Portaria n.º 474/2010, de 1 de julho.

---

<sup>1</sup> 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. O Decreto-Lei n.º 247/2012, de 19 de novembro define o processo de extinção da Caixa.

<sup>2</sup> 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. Este processo aguarda a publicação de diploma próprio.

<sup>3</sup> O Decreto-Lei n.º 26/2012, de 6 de fevereiro, extinguiu as Caixas de Previdência por fusão no Instituto da Segurança Social, IP, que lhes sucede nos direitos e obrigações.

<sup>4</sup> 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. Os Estatutos das entidades sucessoras foram publicados no DR 1.ª Série em 08/04/2011, referindo ambos os diplomas legais que os aprovaram a sua entrada em vigor em 01/06/2011 (cfr. Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2011/A e Decreto Regulamentar n.º 8/2011/A). No entanto, no ano de 2011, as contas das entidades objeto de fusão ainda permaneceram separadas no SIF e assim foram incluídas no processo de consolidação da Região Autónoma Açores.

<sup>5</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de janeiro.

<sup>6</sup> Artigo 48.º da LEO, alínea c) do n.º 2.º, artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 maio, e alíneas a) e b) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março.

<sup>7</sup> Alínea f) do n.º 2.º, do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de maio, e alínea d) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março.

<sup>8</sup> Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo.



Continuam por publicar os diplomas legais que visam a estruturação das despesas da segurança social por classificação orgânica<sup>1</sup> e a regulamentação, enquadramento e funcionamento da tesouraria única da segurança social<sup>2</sup>, factos que têm sido objeto de sucessivas recomendações do Tribunal em Pareceres anteriores<sup>3</sup>.

Continuam também a existir discrepâncias entre a LEO, a LBSS e o DL que regula o financiamento da segurança social, de que se aponta, a título de exemplo, a matéria referente ao financiamento do sistema previdencial-capitalização, aspeto que tem sido alvo de recomendações do Tribunal em Pareceres anteriores<sup>4</sup>.

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, aspeto que tem conduzido o Tribunal a formular recomendações em sucessivos Pareceres<sup>5</sup>.

## 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*, nos dossiers de consolidação disponibilizados pelo IGFSS e pela Região Autónoma dos Açores 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 e, também, a entidades que, não integrando o perímetro de consolidação, recebem verbas do OSS.

Salientam-se como limitações e condicionantes:

- ◆ Ao nível do Sistema de Informação Financeira (SIF):

<sup>1</sup> 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, e havendo, assim, um tratamento uniforme para todas as instituições com a mesma natureza jurídica.

<sup>2</sup> 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 respetivos fundos*”. Esta última disposição legal foi revogada pelo Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março, diploma que define atualmente as atribuições do IGFSS, estabelecendo que na área da gestão financeira é sua atribuição “*Desempenhar as funções de tesouraria única do sistema de segurança social*” (alínea b) do n.º 5 do artigo 3.º).

<sup>3</sup> Cfr. Recomendações 47-PCGE/2010, 47-PCGE/2009, 58-PCGE/2008 e 53-PCGE/2007, no que concerne ao cumprimento do estipulado no n.º 3 do artigo 27.º da LEO e 48-PCGE/2010, 55-PCGE/2009, 68-PCGE/2008, 68-PCGE/2007, 97-PCGE/2006, 144-PCGE/2005 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](http://www.tcontas.pt). Sobre o acolhimento de recomendações cfr. ponto 16 deste Parecer.

<sup>4</sup> Cfr. Recomendações 49-PCGE/2010, 50-PCGE/2009 e 63-PCGE/2008, todas disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt). Sobre o acolhimento de recomendações cfr. ponto 16 deste Parecer.

<sup>5</sup> Cfr. Recomendações 50-PCGE/2010, 49-PCGE/2009, 61-PCGE/2008 e 60-PCGE/2007, todas disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt). Sobre o acolhimento de recomendações cfr. ponto 16 deste Parecer.

- ◇ 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, ainda que utilizados períodos temporais relativamente curtos, conforme foi aconselhado pelo II;
  - ◇ Inexistência de mapas orçamentais consolidados das receitas e das despesas por classificação económica de cada componente do sistema previdencial e de cada subsistema do sistema de proteção social de cidadania com imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do sistema.
- ◆ Ao nível da disponibilização da informação salienta-se:
- ◇ Os ficheiros que serviram de base à constituição de provisões das “Prestações sociais a repor” não identificam os devedores nem permitem correlacionar a antiguidade das dívidas com o devedor, com exceção dos ficheiros da CAFEB e do FGS. O CSS da RAM não identifica datas concretas, apenas anos, e o IGFSS da RAA não identifica qualquer data. Por outro lado, o IGFSS não enviou os ficheiros relativos à CPAFJ e à CPPTLP;
  - ◇ O envio do Relatório Analítico sobre a CSS de 2011, bem como a sua publicação na página da Internet do Instituto, não foi realizada em tempo útil<sup>1</sup>, de modo a trazer mais-valias na análise da Conta da Segurança Social. Salienta-se que a informação incluída no Relatório da CGE de 2011 (Volume I) sobre a conta da segurança social é bastante exígua<sup>2</sup>, pelo que necessita de ser complementada com informação mais detalhada, informação essa que, em anos anteriores, com exceção da relativa à conta de 2010<sup>3</sup>, era enviada ao Tribunal através de um relatório analítico, durante os meses de agosto ou setembro do ano da emissão do respetivo Parecer.

---

<sup>1</sup> A DGTC solicitou ao Presidente do Conselho Diretivo do IGFSS o envio do Relatório Analítico, através do ofício n.º 11103, de 26/06/2012. Este documento deu entrada na DGTC em 05/11/2012, através do ofício do IGFSS n.º 17822, de 31/10/2012. Consultado o *site* do Instituto constatou-se que o mesmo foi publicitado em 31/10/2012.

<sup>2</sup> Cfr. ponto III.1.8. Situação Financeira das Administrações Públicas – Receitas e Despesas da Segurança Social (págs. 181 a 186) e ponto V.1. Documentos que acompanham o relatório – Conta da Segurança Social (págs. 237 a 247).

<sup>3</sup> Ano em que este Relatório apenas foi remetido em sede de contraditório ao Anteprojeto de Parecer sobre a CGE de 2010.



**Tribunal de Contas**

---

|||  
**13. Orçamento e Conta**  
|||





### 13. ORÇAMENTO E CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

O Orçamento e a Conta da segurança social são constituídos pelos mapas a que se referem, respetivamente, os artigos 32.º e 75.º da LEO, pelos elementos informativos referidos no artigo 76.º da LEO, pelo mapa de fluxos de caixa consolidado e pelo Anexo às demonstrações financeiras consolidadas.

Todas as entidades que integram o perímetro de consolidação utilizaram, em 2011, o SIF, com exceção do IGFCSS, do FEFSS e da CPPCPRM<sup>1</sup>. A não integração da informação financeira destas entidades no SIF tem sido objeto de reparo pelo Tribunal, quer numa auditoria quer em sede de pareceres sobre a CGE, e levado à formulação de recomendações<sup>2</sup> no sentido de se ultrapassar esta situação, uma vez que impede a obtenção de informação orçamental e patrimonial consolidada diretamente 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 continua a não se encontrar parametrizada para proceder à imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do SSS aos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania e à componente de repartição do sistema previdencial, à eliminação das transferências internas entre subsistemas e componentes, à eliminação de receitas e despesas recíprocas, com exceção 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 Contas<sup>3</sup>, facto que igualmente já foi objeto de recomendações numa auditoria e em sucessivos pareceres<sup>4</sup>.

A consolidação da CSS tem por base o método de agregação simples<sup>5</sup>, com exceção da CPPCPRM<sup>6</sup> e da C – FCP<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Conforme anteriormente referido, esta Caixa foi extinta pelo Decreto-Lei n.º 140-B/2010, de 30 dezembro, por integração no ISS processo que ainda não está concluído. Em 2010 e 2011 esta Caixa movimentou importâncias imateriais (€ 171,25 quer em 2010 quer em 2011). Apesar de o SIF ter sido disponibilizado em agosto de 2010, a CPPCPRM não o utilizou.

<sup>2</sup> Cfr. Recomendações 51-PCGE/2010 e 67-b)-PCGE/2008, 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](http://www.tcontas.pt). Sobre o acolhimento de recomendações cfr. ponto 16 deste Parecer.

<sup>3</sup> O Tribunal de Contas tem acesso ao SIF em modo de consulta.

<sup>4</sup> Cfr. Recomendações 51-PCGE/2010, 62-PCGE/2008 e 70-PCGE/2007, 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](http://www.tcontas.pt). Sobre o acolhimento de recomendações cfr. ponto 16 deste Parecer.

<sup>5</sup> Foi ainda utilizada a técnica de consolidação em cascata, dado que o IGFSSA consolidou as demonstrações financeiras das entidades dessa Região Insular, que posteriormente foram consolidados com as restantes instituições inseridas no perímetro de consolidação da CSS.

<sup>6</sup> Inclui apenas as prestações de desemprego.

<sup>7</sup> Foi excluída do perímetro de consolidação a Farmácia pertencente à C- 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 0,007%, e ao nível da Demonstração de Resultados consolidada de 0,003% nos Custos e nos Proveitos e de 0,06% no Resultado líquido do exercício.

Em 2011, o IGFCSS procedeu à separação dos patrimónios, dos orçamentos e das contas do Instituto e do FEFSS em cumprimento da recomendação 12.a) formulada no Relatório de Auditoria do TC n.º 29/2010<sup>1</sup>, facto divulgado no Anexo às demonstrações financeiras consolidadas.

De acordo com o mencionado no Anexo, os critérios de valorimetria aplicados pelas entidades integrantes do perímetro são os constantes do POCISSSS, com exceção dos ativos do FEFSS<sup>2</sup> e a constituição de provisões para cobrança duvidosa do FGS<sup>3</sup>, por se considerar que dão uma imagem mais adequada das demonstrações financeiras.

### 13.1. Orçamento da Segurança Social

O OSS para 2011 foi aprovado conjuntamente com o OE e publicado pela Lei n.º 55-A/2011, de 31 de dezembro, e as disposições necessárias à sua execução constam do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março. Ao longo do ano de 2011, o OSS foi objeto de sucessivas alterações orçamentais, cuja publicação<sup>4</sup> ocorreu sempre depois dos prazos fixados pelo artigo 52.º da LEO<sup>5</sup>; também alguns atos de autorização ou a remessa para publicação ultrapassaram os prazos estabelecidos pela referida norma legal<sup>6</sup>. O IGFSS, no exercício do contraditório ao relatório de acompanhamento da execução do OSS de 2011<sup>7</sup>, reconhece “(...) o facto do prazo da publicação das dotações corrigidas em Diário da República não ter sido cumprido, porquanto no início de 2012, terem surgido trabalhos urgentes e extraordinários, como o orçamento plurianual 2013-2016 e a publicação da Lei dos compromissos e pagamentos em atraso em conjugação com a falta de meios humanos”.

#### 13.1.1. Principais medidas legislativas com impacto na execução orçamental

Na senda das políticas adotadas no ano de 2010<sup>8</sup>, o orçamento do Estado para 2011 veio incluir medidas que visaram reforçar a contenção da despesa pública, sendo de destacar, no essencial, três grupos:

- ◆ As que se referem à contenção das remunerações dos trabalhadores da administração pública, agora alargadas a entidades cuja atividade depende no todo ou maioritariamente de recursos

---

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

<sup>2</sup> Utilização do critério do justo valor, em vez do critério do custo histórico, conforme Normativo de Valorimetria do FEFSS.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Declarações n.º 136/2011, publicada em 25 de maio; n.º 194/2011, publicada em 2 de agosto; n.º 293/2011, publicada em 7 de novembro; e n.º 74/2012, publicada em 24 de abril.

<sup>5</sup> Até 31/05/2011, as alterações orçamentais deveriam ser divulgadas através de publicação 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). A partir de 1/06/2011, com a alteração à LEO, realizada pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, as alterações orçamentais “(...) são divulgadas na página eletrónica da entidade encarregue do acompanhamento da execução orçamental”, mantendo-se os prazos anteriormente fixados. O IGFSS não utilizou esta última forma de divulgação procedendo à publicação no DR das alterações orçamentais relativas aos terceiro e quarto trimestres de 2011.

<sup>6</sup> Declaração n.º 136/2011 (1.º trimestre), enviada para publicação em 09/05/2011 e Declaração n.º 74/2011 (4.º trimestre), enviada para publicação em 28/03/2012, e despacho autorizador do Secretário de Estado da Segurança Social de 13/03/2012.

<sup>7</sup> Relatório n.º 6/2012- AEO-SS (janeiro a dezembro de 2011), disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>8</sup> Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho; Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho, e Decreto-Lei n.º 77/2010, de 24 de junho.





públicos, independentemente da sua natureza jurídica, passando a incluir empresas públicas, fundações, associações e outras entidades cujo funcionamento se encontra enquadrado principalmente pelo direito privado, mas cujo financiamento é maioritariamente público. Destas medidas, merecem destaque as que afetam diretamente a execução do OSS, no que respeita às despesas de administração nas quais se incluem as despesas com pessoal.

- ◆ As que se referem à redução das despesas com prestações sociais, através da reposição das medidas de proteção social vigentes no momento anterior à crise financeira internacional e do congelamento do Indexante de Apoios Sociais (IAS).
- ◆ As que se refletem na receita do OSS, as quais têm a ver com a entrada em vigor do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, adiante designado por código contributivo, cuja centralidade respeita ao alargamento das bases de incidência da receita contributiva, ao mesmo tempo que se impõe uma redução do esforço do OE com vista ao financiamento do OSS, no que se refere a despesas do regime não contributivo e, bem assim, às do regime contributivo que também têm suporte no OE, como sejam o diferencial obtido pelo aumento das pensões<sup>1</sup> e a contrapartida nacional no FSE - QREN. Refere o Relatório do OE/2011, na página 54, que “ (...) tomando em consideração o conjunto de políticas já adotadas ao longo de 2010, como também aquelas já previstas em sede do próprio OE para 2011 com vista à consolidação das contas públicas, a dotação específica de receitas gerais do OE para o financiamento da Segurança Social diminuirá em 2011 cerca de 984,4 milhões de euros. Deste modo, a referida dotação específica para financiamento do Orçamento da Segurança Social ascenderá a 6.742,5 milhões de euros”.

### 13.1.2. Orçamento inicial, alterações orçamentais e orçamento final

No quadro seguinte evidencia-se o Orçamento inicial e o corrigido através de várias 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
<b>Orçamento Inicial</b>		<b>37.837,9<sup>(1)</sup></b>		<b>37.383,8</b>
Alterações orçamentais				
Créditos especiais	349,8		56,5	
Reforços	475,4		2.639,5	
Anulações	-678,4	<b>146,8</b>	-2.744,4	<b>-48,4</b>
<b>Orçamento corrigido</b>		<b>37.984,8</b>		<b>37.335,4</b>

(1) Inclui € 743 M de saldo de anos anteriores.

Fonte: LOE n.º 55-A/2011, de 31 de dezembro, e Declaração n.º 74/2012, de 24 de abril.

<sup>1</sup> Atualizações previstas no Decreto-Lei n.º 323/2009, de 24 de dezembro. Este diploma suspende os regimes de atualização previstos na Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, e, bem assim, o mecanismo de revalorização das remunerações de referência previsto no Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, fixando um regime excecional transitório para o ano de 2010. Nos termos do n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro (financiamento do sistema de segurança social), com a redação dada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, os encargos correspondentes ao diferencial de atualização das pensões, nos termos do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 323/2009, e a atualização que resultaria da aplicação da Lei n.º 53-B/2006 são financiados por transferências do OE. Este regime excecional foi suspenso para o ano económico de 2011, voltando a ser restabelecido para 2012.

No orçamento inicial a previsão da despesa situava-se 1,2% abaixo da previsão da receita (0,7% em 2010), apontando para um saldo orçamental de € 454 M (€ 261 M em 2010). No entanto, as alterações orçamentais introduzidas ao longo do exercício traduziram-se num reforço da receita na ordem dos 0,4%<sup>1</sup> (1,4% em 2010) e numa diminuição da despesa de 0,1% (0,2% em 2010), situando-se esta última 1,7% abaixo da previsão da receita (2,3% em 2010), aumentando a previsão do saldo orçamental para cerca de € 650 M<sup>2</sup> (€ 874 M em 2010).

A última alteração orçamental foi aprovada pelo Secretário de Estado da Segurança Social em 13 de março de 2012, na sequência de proposta da Vogal do Conselho Diretivo do IGFSS de 23 de fevereiro de 2012<sup>3</sup>, e visou o *“Reajuste da imputação das despesas de Administração pelos vários sistemas e subsistemas do orçamento da Segurança Social (...)”* e o reforço da receita da componente repartição do sistema previdencial *“(...) através da incorporação do saldo do subsistema de proteção familiar (...)”*.

No que respeita ao primeiro dos objetivos 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, e 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 respetivas alterações, muitas vezes, quando as despesas já se encontravam realizadas. O Tribunal referiu ainda que a necessidade de dar cumprimento a dois diplomas legais – LEO<sup>4</sup> e LBSS<sup>5</sup> - 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 recomendação<sup>6</sup> 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

<sup>1</sup> O Orçamento de receita corrigido e publicado com a Declaração n.º 74/2011, em 24 de abril, incluiu o valor de € 40,1 M de integração de saldo no sistema previdencial-capitalização aprovado por despacho do Secretário de Estado da Segurança Social de 15/12/2011. Este valor foi considerado executado nos dados de execução orçamental do 4.º trimestre remetidos pelo IGFSS ao Tribunal (cfr. Relatório n.º 6/2012- AEO-SS, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)). No entanto, no mapa n.º 34-*Alterações orçamentais*, que integrou os elementos informativos da CGE de 2011 (Volume I), o IGFSS não considerou este valor no total do saldo da gerência anterior na coluna das previsões corrigidas, explicitando, em nota ao quadro, que *“(...) tal se deve ao facto do saldo a integrar em despesa afeto ao FEFSS ser afinal um saldo que não tem aplicação em despesa”*. Sublinha-se que a proposta submetida a aprovação do Secretário de Estado da Segurança Social (Informação n.º 3141/2011-DOC/NGPO/IGFSS, de 25/11/2011) já referia que *“(...) a integração de saldos agora proposta não é acompanhada de proposta de reforço de dotação de «Ativos Financeiros», porquanto, segundo o IGFSS, a sua dotação é suficiente para fazer face à previsão da execução orçamental”*.

<sup>2</sup> A execução orçamental conseguiu um saldo orçamental mais favorável em cerca de 19,1%, no montante de € 726 M (40,4% em 2010, no valor de € 1.227 M), não obstante ambas as variáveis se apresentarem abaixo do previsto: receita menos 20,8%, no valor de € 30.083 M (13,8% em 2010, no montante de € 32.321 M), e despesa menos 21,4%, no valor de € 29.357 M (15,1% em 2010 no montante de € 31.094 M).

<sup>3</sup> Exarado na Informação n.º 676/2012-DOC/NGPO, de 17 de fevereiro.

<sup>4</sup> 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 respetiva 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 respetivas LEO mapas que contemplem esta informação.

<sup>5</sup> 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 proteção social de cidadania e previdencial, na proporção dos respetivos encargos”*.

<sup>6</sup> Cfr. Recomendação 54-PCGE/2007, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



todo o processo orçamental e respetiva execução. No entanto, as últimas alterações à LEO<sup>1</sup> não contemplaram qualquer alteração que visasse o acolhimento da recomendação, mantendo a mesma estrutura de orçamento, tendo o Tribunal reiterado a recomendação no Parecer sobre a CGE de 2010<sup>2</sup>.

Relativamente ao segundo objetivo da alteração orçamental, que visa dar cobertura legal às transferências dos saldos de execução orçamental dos subsistemas do sistema de proteção 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 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 respetivo 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 conflitantes, designadamente no que respeita a determinadas receitas do sistema previdencial – capitalização, previstas no Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro, e não constantes da LEO e na LOE, 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 atualmente existentes<sup>3</sup>. No entanto, as últimas alterações à LEO<sup>4</sup> e as alterações ao Decreto-Lei n.º 367/2007<sup>5</sup> 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, tendo-se reiterado a recomendação no Parecer sobre a CGE de 2010<sup>6</sup>.

### 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 consolidadas. Porém, o mapa dos compromissos assumidos não integrou os elementos informativos que acompanham a CGE de 2011, em desobediência ao estipulado pelo artigo 76.º, n.º 3, alínea f) da LEO, republicada em anexo à Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro.

O mapa de fluxos de caixa não foi publicado no DR, em desrespeito do preceituado no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25/01/2010, e só foi divulgado na página da *internet* do IGFSS em 31/10/2012, (dois dias depois de ter sido enviado ao TC em resposta ao solicitado), em cumprimento do disposto no ponto 8 da Orientação n.º 1/2010, anexa à Portaria n.º 474/2010, publicada no DR, 2.ª S, de 1 de julho de 2010.

Em contraditório, o IGFSS alega que “(...) remeteu o Mapa de Fluxos de Caixa Consolidado, por e-mail (...) à DGO no dia 26 de junho, juntamente com (...) demonstrações financeiras e orçamentais da CSS/2011”.

<sup>1</sup> Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, e Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro.

<sup>2</sup> Cfr. Recomendação 49-PCGE/2010, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>3</sup> Cfr. Recomendações 50-PCGE/2009 e 63-PCGE/2008, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt). Sobre o acolhimento de recomendações cfr. ponto 16 deste Parecer.

<sup>4</sup> Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, e Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro.

<sup>5</sup> Alterado pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, e pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

<sup>6</sup> Cfr. Recomendação 49-PCGE/2010, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

### 13.2.1. Consolidação de contas

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 os dados relativos às 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 proteção social de cidadania.

As contribuições para a segurança social a cargo das entidades empregadoras que integram o perímetro de consolidação foram eliminadas pela primeira vez na conta relativa ao exercício económico de 2010, primeiro ano de aplicação da Portaria n.º 474/2010, de 1 de julho, Orientação n.º 1/2010 - Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo. A Circular da DGO n.º 1369, Série A, homologada por despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 18 de novembro de 2011, divulga instruções destinadas aos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) da Administração Central que apliquem o POCP ou o POC-Educação, designadamente sobre a especificação técnica e informática para receção de informação dos serviços que apliquem os referidos planos. O anexo V desta circular contém instruções destinadas ao processo de consolidação para que “(...) a DGO possa proceder à eliminação de débitos e créditos recíprocos, dos custos e proveitos, assim como de despesas pagas e de receitas cobradas, resultantes de operações internas ao perímetro de consolidação”. No ponto 6 deste anexo é referido que “O cumprimento de obrigações fiscais e tributárias não deve constituir uma operação interna ao perímetro de consolidação. Neste sentido, o terceiro utilizado para efeito de pagamento de impostos e entrega de descontos e contribuições, quando esteja em causa a conta 24 – “Estado e outros entes públicos”, incluindo a parcela a cargo da entidade patronal, não deve ter entidade parceira configurada (exemplos: ADSE, IRS, Segurança Social)” e o ponto 5 estabelece que “O perímetro de consolidação será composto por todos os serviços integrados e organismos autónomos que integrem a proposta de Orçamento do Estado para 2012”.

Em contraditório, o IGFSS alega que “(...) às instituições do Sistema de Segurança Social não é aplicável a Circular da DGO acima referida na matéria em apreço” e que “(...) nos termos das normas vigentes, se (...) afiguram corretas as anulações entre custos e proveitos e receitas e despesas levadas a efeito no que se refere às obrigações contributivas entre Instituições da Segurança Social, dando simultaneamente cumprimento à recomendação n.º 57-PCGE/2007 do TC<sup>1</sup>”.

A DGO, em contraditório, alega que a sua opção “(...) exclui as operações que representam o cumprimento de obrigações tributárias ou contributivas” por entender que “(...) não devem ser objeto de eliminação as operações internas à Administração Central que resultem do cumprimento de obrigações legais equivalentes às que impendem sobre o setor privado” e “(...) destina-se a facilitar a comparabilidade do resultado da consolidação de contas do setor público com o setor privado, na medida em que se trata de operações específicas do Setor Público Administrativo” Acrescenta ainda que se encontra disponível “(...) para

<sup>1</sup> “ O Tribunal reitera a recomendação sobre a necessidade da elaboração do Mapa de Fluxos de Caixa consolidado nos termos e modelo preconizado no ponto 7.3 do POCISSSS e, bem assim, que se eliminem todas as receitas e todas as despesas ocorridas dentro do perímetro da segurança social, nos mapas orçamentais de base e na conta consolidada das receitas e das despesas da segurança social”. A recomendação do TC foi formulada na sequência da apresentação na CSS de 2007 do Mapa de Fluxos de Caixa agregado e não consolidado e da utilização de metodologias distintas relativamente à consolidação de operações recíprocas, com a mesma natureza, realizadas entre instituições que integravam o perímetro (eliminação de receitas e despesas provenientes de arrendamentos em que o IGFSS era senhorio de outras instituições de segurança social e não eliminação de receitas e despesas em que o IGFSS/FEFSS era senhorio de uma instituição de segurança social).



*equacionar em conjunto com o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, a convergência de entendimentos que contribua para uma aplicação uniforme da Orientação n.º 1/2010 (...)*”.

Constata-se, assim, a existência de entendimentos diferentes na aplicação da Orientação n.º 1/2010, aprovada pela Portaria n.º 474/2010, carecendo de adequada clarificação em prol da harmonização dos processos de consolidação das contas públicas de todos os sectores.

Dos testes realizados à agregação da informação constante dos mapas de execução orçamental<sup>1</sup>, dos balanços e das demonstrações de resultados incluídos nas contas de gerência das instituições e considerados os verbetes<sup>2</sup> e os diários de consolidação de saldos<sup>3</sup>, incluídos no dossiê de consolidação disponibilizado ao Tribunal pelo IGFSS, e os resultados obtidos através do módulo de consolidação patrimonial (EC-CS-Consolidação Financeira), não se verificaram divergências materiais. Contudo, não é ainda possível retirar do referido módulo de consolidação o “Mapa consolidado do ativo bruto” e o “Mapa consolidado de amortizações e provisões”. Sublinha-se, no entanto, que não houve uniformidade nas metodologias utilizadas pelo IGFSS, pelo CSS da RAM e pelo IGFSSA relativamente à constituição de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes, à anulação de provisões para dívidas de contribuintes já constituídas em exercícios anteriores, à imputação dos juros vincendos ao exercício e à correção dos registos acolhidos na conta 7977 – “Correções de exercício anteriores – Contribuições”, movimentos que têm impacto ao nível dos resultados operacionais, e/ou dos resultados extraordinários, do resultado líquido e/ou dos resultados transitados, não tendo havido homogeneização no processo de consolidação.

A análise ao processo de consolidação da Conta da Região Autónoma dos Açores, também não revelou divergências materiais. Todavia, salienta-se que os movimentos de correção às contas das entidades consolidantes da Região não identificam com clareza as operações realizadas e os motivos que as ocasionam, limitando-se a indicar as contas, os movimentos (débito e crédito) e as entidades parceiras.

## 13.2.2. Execução orçamental

### 13.2.2.1. Execução orçamental global

Em 2011, a receita total arrecadada ascendeu a € 30.082,8 M (incluindo € 1.092,5 M de parte dos saldos de gerências anteriores), 79,2% do previsto no OSS corrigido final e menos 6,9% (€ 2.237,7 M) que em 2010. A despesa total atingiu € 29.356,9 M, 78,6% do previsto e menos 5,6% (€ 1.737,0 M) que no ano anterior. Desta execução orçamental resultou um saldo de € 725,9 M, inferior em 40,8% ao obtido em 2010, fazendo diminuir em 14,5% o saldo final acumulado (para € 2.166,4 M). Considerando apenas valores efetivos (isto é, excluindo ativos e passivos financeiros e saldos transitados de gerências anteriores), a receita diminuiu 1,3% e a despesa 0,3%, colocando o saldo de execução efetiva em € 439,4 M (menos 36,2% que em 2010). As taxas de execução efetiva face ao OSS corrigido final ficaram em 97,8% na receita e 97,7% na despesa.

<sup>1</sup> Mapa 7.1 – Controlo orçamental – Despesa e Mapa 7.2 – Controlo orçamental – Receita.

<sup>2</sup> De correção às contas individuais e de outras operações de consolidação. Sublinha-se que alguns dos verbetes resultam do facto de ainda existirem entidades do perímetro de consolidação que não preenchem na aplicação informática (SIF) o campo da “entidade parceira” nalgumas operações internas (entre entidades do grupo) o que impede que as eliminações de operações recíprocas se processem de forma automática no módulo de consolidação.

<sup>3</sup> Com vista à eliminação de saldos relativos a dívidas ativas e passivas e de operações recíprocas entre as entidades incluídas no perímetro de consolidação.



### 13.2.2.2. Receita

Considerados os três grandes agregados de classificação económica da Receita – “Correntes”, de “Capital” e “Outras” –, todos exibiram decréscimos face a 2010 (menos 1,5%; menos 24,6% e menos 7%, respetivamente) (Quadro 2).

Quadro 2 – Receitas por classificação económica

(em milhões de euros e %)

Capítulo	Designação	OSS Corrigido	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no Total	Peso na receita efetiva
	<b>Receitas Correntes</b>	<b>23.788,9</b>	<b>23.268,1</b>	<b>97,8</b>	<b>-1,5</b>	<b>77,4</b>	<b>98,9</b>
03	Contribuições para a Segurança Social	14.111,8	13.746,3	97,4	2,0	45,7	58,4
04	Taxas, multas e outras penalidades	92,7	110,5	119,1	2,0	0,4	0,5
05	Rendimentos da propriedade	390,1	451,2	115,7	20,5	1,5	1,9
06	Transferências correntes	9.175,8	8.929,5	97,3	-7,3	29,7	37,9
07	Venda de bens e serviços correntes	13,4	17,7	132,2	16,1	0,1	0,1
08	Outras receitas correntes	5,1	12,8	250,3	16,6	0,0	0,1
	<b>Receitas Capital</b>	<b>12.833,7</b>	<b>5.454,4</b>	<b>42,5</b>	<b>-24,6</b>	<b>18,1</b>	<b>n.a</b>
09	Venda de bens de investimento	35,0	3,9	11,2	-83,5	0,0	0,0
10	Transferências de capital	7,4	2,8	37,5	-34,5	0,0	0,0
11	Ativos financeiros	12.791,2	5.447,7	42,6	-24,4	18,1	n.a
12	Passivos financeiros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n.a
13	Outras receitas de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	<b>Outras Receitas</b>	<b>1.362,2</b>	<b>1.360,3</b>	<b>99,9</b>	<b>-7,0</b>	<b>4,5</b>	<b>1,1</b>
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	239,6	267,8	116,6	33,2	0,9	1,1
16	Saldo do Ano Anterior	1.132,6	1.092,5	96,5	-13,4	3,6	n.a
	<b>Receita Total</b>	<b>37.984,8</b>	<b>30.082,8</b>	<b>79,2</b>	<b>-6,9</b>	<b>100,0</b>	<b>n.a</b>
	<b>Receita Efetiva</b>	<b>24.061,0</b>	<b>23.542,6</b>	<b>97,8</b>	<b>-1,3</b>	<b>78,3</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CSS 2011 e Declaração n.º 74/2012, publicada no DR, 2.ª Série, de 24 de abril.

No agrupamento das “Receitas correntes” (77,4% do total), onde o valor arrecadado totalizou € 23.268,1 M (97,8% do previsto), merece destaque, em razão da materialidade, o capítulo de “Contribuições para a segurança social” (45,7% da receita total e 58,4% da receita efetiva) que, tendo arrecadado € 13.746,3 M<sup>1</sup>, (97,4% da previsão anual corrigida para este tipo de receita), evidenciou um crescimento de 2% (€ 263,0 M), face a igual período de 2010<sup>2</sup>.

O Quadro 3 releva a distribuição destas receitas por entidade cobradora. Esta distribuição permite observar que é ao IGFSS que cabe a cobrança da parte mais relevante desta receita (€ 13.355,5 M; cerca de 97,1%), cabendo às instituições das Regiões Autónomas a arrecadação de um pouco menos que 3% (1,46% à RAM e 1,48% à RAA), e um valor residual (0,01%) à FESSPBC. Da totalidade do valor arrecadado, 37,7% encontrava-se, no final do período, em clarificação, motivo pelo qual é possível concluir que parte dos valores considerados, por classificação económica e por entidade cobradora, resultaram da aplicação de uma tabela de imputação.

<sup>1</sup> Valor consolidado. Em 2010, o IGFSS procedeu à consolidação das contribuições para a segurança social a cargo das entidades que compõem o perímetro de consolidação do OSS, abatendo € 12,7 M. Em 2011, foi adotado igual critério, tendo sido abatidos à receita das contribuições para a segurança social € 13,7 M.

<sup>2</sup> A este propósito, o IGFSS, nos seus relatórios sobre a execução orçamental, de 2011, refere que a evolução destas receitas “(...) reflete o impacto do enquadramento dos trabalhadores bancários no regime geral dos trabalhadores por conta de outrem e o efeito da entrada em vigor do Código Contributivo bem como uma melhoria na cobrança coerciva (...)”, fatores que contribuíram para a minimização dos efeitos negativos da contração do ciclo económico sobre as receitas contributivas.



*Luc*  
*Dr. Theodor*  
*H*

**Quadro 3 – Desagregação do Capítulo “Contribuições para a segurança social”**

(em milhares de euros)

Entidades Cobradoras	Contribuição	Quotizações dos Trabalhadores	Regimes Especiais e complementares	Total	Em Clarificação	%
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)+(2)+(3)	(5)	(6)=(5)/(4)
IGFSS	8.538.542,1	4.811.142,7	5.827,1	13.355.512,0	5.092.850,8	38,1%
CSSRAM	123.010,7	77.453,9	29,2	200.493,8	45.324,4	22,6%
IGFSSA	122.597,7	80.398,4	163,1	203.159,3	55.991,0	27,6%
FESSPBC	-	-	864,4	864,4	0,0	0,0%
<b>Total</b>	<b>8.784.150,5</b>	<b>4.968.995,1</b>	<b>6.883,9</b>	<b>13.760.029,5*</b>	<b>5.194.166,2</b>	<b>37,7%</b>

\* Inclui € 13,7 M de contribuições a cargo de entidades empregadoras do perímetro do OSS, alvo de consolidação na CSS 2011.

Fonte: Mapa 7.2 Controlo Orçamental – Receita, retirado do SIF, e verbete de lançamento n.º 9.

Sobre esta matéria, o Tribunal de Contas tem vindo a recomendar, em anteriores Pareceres<sup>1</sup>, que a contabilização, por meios automáticos, deve garantir a afetação real destas receitas, de acordo com a sua origem. Não obstante a melhoria verificada em 2010 e em 2011, consubstanciada na redução do montante registado em clarificação de 91,8% (em 2009) para 47,5% (em 2010) e 37,7% (em 2011), os valores constantes do quadro anterior devem manter-se sob reserva, dada a relevância material (mais de 1/3) da receita cobrada, cuja afetação por classificações económicas continua a ser efetuada mediante critérios de imputação. De sublinhar que o valor refletido nos mapas de execução orçamental (X e XII) proveniente de receita de contribuições afeta aos regimes especiais e complementares inclui valores de entidades empregadoras que não financiam qualquer daqueles regimes. Com efeito, a contabilização realizada através da tabela de imputação atribui à classificação económica *R.03.02.01 – “Regimes especiais”* cerca de 0,05% de cada montante recebido de todos os contribuintes<sup>2</sup>. Por outro lado, o valor arrecadado proveniente das empresas que financiaram os regimes especiais e complementares em 2010 era superior ao refletido nos referidos mapas em cerca de 23,6%<sup>3</sup>.

Em contraditório, o IGFSS, alega que ainda não foi encontrada uma solução alternativa e que “(...) embora, numa fase inicial a tabela de imputação seja aplicada a parte das receitas cobradas (...) logo que clarificados os créditos em causa é corrigida a execução orçamental de acordo com as taxas e regimes respetivos, pelo que existe apenas um período de tempo em que a especificação por natureza de uma parcela da receita é feita por aproximação”. Sublinha-se que a execução orçamental é anual e que por não serem todos os créditos clarificados até ao final de cada ano económico é que a receita cobrada não é integralmente registada de acordo com as taxas e regimes respetivos, conforme se comprova pela percentagem de volume financeiro que, anualmente, vem sendo contabilizado com base naquela tabela.

Ainda no agrupamento das “Receitas correntes” destaca-se o capítulo de “Transferências correntes”, segunda maior parcela da receita efetiva (37,9%), cuja execução permitiu arrecadar € 8.929,5 M, (menos 7,3% que no ano anterior), valor que representa um grau de execução orçamental face ao previsto de 97,3%. Nas “Transferências correntes” incluem-se, entre outras, as oriundas do MSSS para financiamento da LBSS, que totalizaram € 6.603,5 M (menos 11,9% que em 2010), as provenientes da

<sup>1</sup> Cfr. Recomendações 52-PCGE/2010, 54-PCGE/2009, 67-PCGE/2008 e 63-PCGE/2007, todas disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Os regimes especiais e complementares destinam-se a atribuir prestações sociais adicionais aos seus beneficiários e são financiados por um número reduzido de empresas, estando as verbas afetas àqueles regimes integradas em fundos geridos pelo IGFSS. Sobre esta matéria cfr. ponto 13.2.3.2.1 – Fundos próprios.

<sup>3</sup> O Departamento do IGFSS responsável pelos Fundos ainda não dispunha de informação completa relativamente à receita arrecadada em 2011.

SCML, no valor de € 163,6 M (mais 14,5% que em 2010) e as recebidas do Resto do Mundo – União Europeia, no valor de € 1.150,8 M, (mais 26,4% que em 2010).

Nas “*Taxas, multas e outras penalidades*” está incluída a importância de € 121,9 m<sup>1</sup> proveniente de custas cobradas indevidamente aos contribuintes na sequência de processos de contraordenações instaurados pelo ISS aos contribuintes por entrega de declarações de remunerações fora de prazo entre outubro de 2009 e dezembro de 2010<sup>2</sup>. O Instituto de Informática, a pedido do ISS, faz correr uma rotina informática para instaurar automaticamente os processos de contraordenações aos contribuintes que entregaram as declarações fora do prazo estabelecido legalmente<sup>3</sup>. O contribuinte tem conhecimento da instauração do processo através de notificação efetuada por correio com aviso de receção. De acordo com a Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro, que aprova o regime processual aplicável às contraordenações laborais e de segurança social, o arguido pode proceder ao pagamento voluntário<sup>4</sup> da coima em qualquer altura do processo, mas sempre antes da decisão da autoridade administrativa competente, nos casos de infrações praticadas com negligência. Em caso de pagamento voluntário da coima efetuado no prazo de 15 dias, após a receção da notificação<sup>5</sup>, a coima é liquidada pelo valor mínimo que corresponda à contraordenação por negligência, sem custas processuais<sup>6</sup>.

Porém, verificou-se que foi cobrado aos contribuintes que realizaram o pagamento dentro do prazo estabelecido na primeira “*Notificação de contraordenações e pagamento voluntário*” o valor das custas processuais. De salientar que a redação do texto da notificação enviada aos contribuintes não é clara, na medida em que indica um valor total a pagar que inclui o valor da coima e o valor das custas. Apenas nos casos em que a primeira notificação não é arquivada por o pagamento voluntário não se ter efetivado (situação em que o processo é distribuído a um técnico da área, para análise)<sup>7</sup>, a nova notificação reenviada para efeitos do pagamento voluntário é corrigida, não incluindo o valor devido de custas. Trata-se de uma situação grave que urge corrigir, dado que configura a cobrança de uma receita ilegal, que lesa os contribuintes e, conseqüentemente, leva ao enriquecimento sem causa da segurança social. Esta situação é passível de fazer incorrer os responsáveis em, eventual, responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea d) do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

No agrupamento das “*Receitas de capital*” (€ 5.454,4 M) – cujo peso, face à receita total, foi de 18,1%, a que correspondeu a uma taxa de execução orçamental de 42,5% (a mais baixa dos três agregados) e uma taxa de variação homóloga de menos 24,6% –, somente 0,03%, constitui receita efetiva do

<sup>1</sup> Este valor foi apurado relativamente a factos praticados em 2009 e 2010 (após a entrada em vigor da Lei n.º 107/2009) com referência aos códigos 11 – EE- FALTA DE ENTREGA DE DECLARAÇÃO DE REMUNERAÇÕES e Código 366 – ATRASO NA ENTREGA DA DECLARAÇÃO DE REMUNERAÇÕES do campo ‘COD\_TIPO\_INFRACCAO’ da tabela constante do ficheiro ‘Ref. 11774-Listagem CO’, enviado pelo II, em 25/10/2012.

<sup>2</sup> O Decreto-Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro, entrou em vigor em 1/10/2009 e o último procedimento que decorreu para instauração de processos de contraordenações ocorreu no mês de março de 2011, relativamente ao ano/mês referência 2010/10, 2010/11 e 2010/12.

<sup>3</sup> Até à data de entrada em vigor do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (1/01/2011), o prazo de entrega das declarações de remunerações era até ao dia 15 do mês seguinte àquele em que as remunerações diziam respeito (n.º 2 do artigo 1.º do DL n.º 106/2001, de 6 de abril, e artigo 6.º do Decreto-Regulamentar n.º 26/99, de 27 de outubro). Com a entrada em vigor do referido Código, o prazo de entrega é até ao dia 10 do mês seguinte àquele a que a remuneração diga respeito. Ainda não foram instauradas contraordenações, através de procedimento automático, na vigência do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.

<sup>4</sup> Nos termos do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro.

<sup>5</sup> As notificações indicam expressamente uma data limite para o pagamento voluntário.

<sup>6</sup> Alínea a) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro.

<sup>7</sup> Nos casos, por exemplo, de alteração de morada.





sistema: “*Venda de bens de investimento*”, com uma taxa de execução de 11,2% face ao previsto e um recuo de 83,5% face ao período homólogo anterior (rubrica que acolhe a receita proveniente da venda de imóveis efetuada pelo IGFSS) e “*Transferências de capital*” (onde se contabilizam as verbas provenientes do OE e da UE – FEDER para financiamento de investimentos em equipamentos sociais) com uma taxa de execução, face ao previsto, de 37,5% e uma diminuição de 34,5%, face a 2010. Os “*Ativos financeiros*”, que constituem o grosso das receitas de capital (€ 5.447,7 M; 18,1% da receita total), apresentaram um decréscimo, face a igual período homólogo, de 24,4%, tendo atingido apenas 42,6% do previsto.

No agregado das “*Outras receitas*”, as “*Reposições não abatidas nos pagamentos*” (1,1% da receita efetiva) aumentaram 33,2%, tendo excedido a previsão corrigida para o ano em 16,6%. Já a componente não efetiva, montante integrado de “*saldos da gerência anterior*”, que fez o montante de € 1.092,5 M<sup>1</sup> (3,6% da receita total de 2011) e apresentou uma diminuição de 13,4% face a 2010, determinou o comportamento deste agregado, que sofreu, no seu conjunto, um decréscimo de 7%, face a igual período homólogo. Neste montante está incluído o valor de € 293,0 M que, durante o ano, foi transferido para a componente de capitalização do sistema previdencial.

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 origemem acréscimos extraordinários de despesa ou quebras de receita (...)*”<sup>2</sup>, 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 LBSS<sup>3</sup> relativamente aos montantes a transferir oriundos de quotizações, utilizando, nessa medida, a exceção supra - referida. A LOE de 2010<sup>4</sup>, 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.

Diferentemente, a LOE para 2011 não contém qualquer norma relativa à transferência de quotizações, podendo apenas encontrar-se no relatório do OE 2011 a menção de que “*Fruto da conjuntura desfavorável e do seu impacto na situação financeira do Sistema Previdencial – Repartição, não se prevê, em 2011, concretizar a transferência de quotizações dos trabalhadores para reforço do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, conforme o disposto no n.º 3 do artigo 91.º da Lei de Bases da Segurança Social*”.

<sup>1</sup> Sobre a diferença verificada entre o OSS corrigido e a execução, no montante de € 40,1 M, cfr. ponto 13.1.2 - *Orçamento inicial, alterações orçamentais e orçamento final* deste Parecer.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro (LOE para 2009), com a nova redação 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*”.

<sup>4</sup> O artigo 45.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril (Transferências para capitalização), refere que “*Os saldos anuais do sistema previdencial, bem como as receitas resultantes da alienação de património, são transferidos para o FEFSS*”.

De acordo com a informação disponível, o valor de € 297,0 M transferido da componente de Repartição para a componente de Capitalização, durante o ano de 2011, respeita a saldos de anos anteriores (CSS/2008: € 293,0 M) e a alienação de imóveis (€ 3,7 M de 2011 e € 337,1 m de anos anteriores<sup>1</sup>).

Da análise aos dados disponibilizados pelo IGFSS sobre os saldos globais da segurança social, verifica-se que os saldos da componente repartição do sistema previdencial gerados nos exercícios económicos de 2009, 2010 e 2011 não foram transferidos para a componente capitalização do mesmo sistema, com exceção dos montantes arrecadados na alienação de imóveis, pelo que não foi dado integral cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 91.º da LBSS.

Nas “Reposições não abatidas nos pagamentos” estão incluídos cerca de € 80 M relativos à devolução de saldos, do ano de 2010, pelos serviços que beneficiaram de verbas do orçamento da segurança social naquele ano<sup>2</sup>, em cumprimento do disposto no n.º 4 do artigo 9.º do DLEO para 2011. Verificou-se que, dos 10 organismos que procederam à devolução de saldos em 2011, nenhum cumpriu o prazo estabelecido no n.º 8 do mesmo artigo<sup>3</sup> e a DGERT não procedeu àquela devolução, alegando que enviou, em 27/04/2011, uma informação<sup>4</sup> ao Gabinete de Estratégia e Planeamento destinada a obter aprovação dos Senhores Ministros do Trabalho e da Solidariedade Social e das Finanças de uma alteração orçamental com vista à utilização de um crédito especial para devolução do saldo ao IGFSS através classificação económica de despesa 04.06 – “Transferências Correntes – Segurança Social”, informação essa que nunca obteve resposta.

Constata-se que os organismos utilizam o mecanismo das alterações orçamentais, através da utilização de créditos especiais, para procederem à devolução de saldos. Ora, esta figura apenas deve ser utilizada para integrar saldos que visem a aplicação em despesa, facto que não ocorre com a sua devolução. A utilização das classificações económicas de despesa de transferências correntes ou de capital para proceder à devolução de um saldo não se enquadra no conceito de despesa incluído nas “Notas explicativas ao classificador económico” para aqueles agrupamentos de despesa. Com efeito, são classificadas como transferências “(...) as importâncias a entregar a quaisquer organismos para financiar despesas correntes<sup>5</sup> sem que tal implique, por parte das entidades receptoras, qualquer contraprestação direta para o organismo dador”. Ora, a devolução de saldos não tem o fim de financiar despesa, pelo que esta classificação económica não pode ser utilizada para esta finalidade. Acresce que a prática implementada para a devolução de saldos sobrevaloriza a despesa.

O Diretor-Geral do Gabinete de Estratégia e Planeamento, em contraditório, confirmou os atos descritos e informou que diligenciou junto da DGO no sentido de alterar o procedimento considerado inadequado para a devolução de saldos. A Diretora Geral do Emprego e das Relações do Trabalho, em contraditório, informou que o saldo de 2010 foi transferido para o IGFSS em 19/09/2012.

Por último, a DGO, em contraditório alega que “O procedimento adotado mostra-se conforme o definido no ponto 72 da Circular n.º 1370 da DGO, de 23 de março de 2012-Instruções complementares ao Decreto-Lei de

---

<sup>1</sup> De acordo com os registos contabilísticos este valor devia ter integrado a transferência de receita para o FEFSS proveniente de alienação de imóveis relativa ao mês de dezembro de 2010. Porém, devido a um lapso de indicação do mês (novembro), no relatório retirado do sistema que serve de base às transferências mensais o referido valor não foi transferido.

<sup>2</sup> Dois organismos também devolveram saldos de 2009.

<sup>3</sup> Até 22 de março de 2011.

<sup>4</sup> Informação n.º 55/DAG-SFP/2011, de 30/03/2011.

<sup>5</sup> Ou de capital, conforme nota explicativa para o agrupamento 08.00.00 – “Transferências de capital” (cfr. DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro). Por outro lado, a entidade beneficiária regista a verba recebida em “Transferências”, o que não foi o caso.



Luc  
Dr.  
Thomaz  
A

*Execução Orçamental para 2012” e que “Embora os saldos (...) sejam relativos à execução de 2010 e a orientação supra apenas tenha sido plasmada na circular com instruções para a execução de 2012, esta orientação já era anteriormente dada aos serviços por parte da DGO. No entanto, anteriormente a transição dos mesmos ficava dependente da autorização do MEF para efeitos de aplicação em despesa, ou seja para proceder à transferência para a segurança social”. Acrescenta ainda que “(...) em sede de elaboração da CGE a consolidação das transferências entre subsetores do OE elimina aquela despesa”.*

Reitera-se a afirmação de que a devolução de um saldo não se enquadra no conceito de despesa e não se acolhe a justificação de que esta é eliminada em sede de consolidação, primeiro porque não é apenas o processo de consolidação que está em causa mas o princípio e a prática adotados, segundo, ainda que tal se verifique, estas transferências não foram totalmente eliminadas, conforme se constata no ponto 15 – *Consolidação de contas*, deste Parecer, através dos valores não consolidados entre os serviços integrados, SFA e a segurança social. Aliás, nem tal podia ocorrer, uma vez que a segurança social regista, e bem, a entrada daquela receita na *CE 15 – Reposições não abatidas nos pagamentos*, conforme determinam as notas explicativas ao classificador económico aprovado pelo DL n.º 26/2002, ao contrário da entidade que efetuou a reposição que a regista indevidamente numa rubrica de despesa.

Do Quadro 4 constam as receitas do SSS, agrupadas de acordo com a sua proveniência (cinco fontes de financiamento): “*Contribuintes*”<sup>1</sup> (58,4% da receita efetiva); “*Administração Central*”<sup>2</sup> (32,4% da receita efetiva); transferências oriundas da “*Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*” referentes a jogos sociais (0,7% da receita efetiva); transferências provenientes da “*União Europeia*”, que financia o SSS através do FSE (4,9% da receita efetiva) e a receita gerada pela “*Atividade 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 (3,7% da receita efetiva).

<sup>1</sup> Receitas de quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, do seguro voluntário e das contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores independentes.

<sup>2</sup> Onde se incluem as transferências que, a vários títulos, a Segurança Social recebe da Administração Central do Estado.

**Quadro 4 – Receitas por origem**

(em milhões de euros e %)

Origens de financiamento	OSS corrigido	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso na receita efetiva
<b>Contribuintes</b>	<b>14.111,8</b>	<b>13.746,3</b>	<b>97,4</b>	<b>2,0</b>	<b>45,7</b>	<b>58,4</b>
Contribuições e cotizações	14.111,8	13.746,3	97,4	2,0	45,7	58,4
Sistema previdencial	14.104,1	13.739,4	97,4	2,0	45,7	58,4
Regimes complementares e especiais	7,7	6,9	89,6	-9,4	0,0	0,0
<b>Administração Central<sup>(a)</sup></b>	<b>7.675,6</b>	<b>7.617,9</b>	<b>99,2</b>	<b>-11,3</b>	<b>25,3</b>	<b>32,4</b>
Transferências do MTSS para cumprimento da LBSS	6.603,4	6.603,5	100,0	-11,9	22,0	28,0
Transferências do MTSS - CPN - QCA e QREN	117,8	117,8	100,0	-48,4	0,4	0,5
Transferências do M. Educação - Pré-escolar nas IPSS	163,5	147,2	90,0	10,4	0,5	0,6
Transferências do MFAP - IVA Social (Lei 39-B/94, de 27/12)	715,2	715,2	100,0	2,5	2,4	3,0
Outras transferências	75,8	34,2	45,2	17,9	0,1	0,1
<b>Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</b>	<b>161,9</b>	<b>163,6</b>	<b>101,0</b>	<b>14,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>
Transferências relativas a jogos sociais	161,9	163,6	101,0	14,5	0,5	0,7
<b>União Europeia</b>	<b>1.345,4</b>	<b>1.150,8</b>	<b>85,5</b>	<b>26,4</b>	<b>3,8</b>	<b>4,9</b>
Transferências do Fundo Social Europeu (FSE)	1.345,4	1.150,7	85,5	26,4	3,8	4,9
Outras transferências	0,1	0,1	83,9	-21,6	0,0	0,0
<b>Atividade da Segurança Social</b>	<b>766,2</b>	<b>864,0</b>	<b>112,8</b>	<b>17,7</b>	<b>2,9</b>	<b>3,7</b>
Rendimentos de propriedade	390,1	451,2	115,7	20,5	1,5	1,9
Juros	329,4	388,2	117,8	25,2	1,3	1,6
Dividendos e participações nos lucros	56,7	60,1	106,1	-1,5	0,2	0,3
Rendas	4,0	2,9	72,8	-12,7	0,0	0,0
Outras receitas	376,1	412,8	109,8	14,8	1,4	1,8
Reposições não abatidas nos pagamentos	239,6	267,8	116,6	33,2	0,9	1,1
Taxas, multas e outras penalidades	92,7	110,5	119,1	2,0	0,4	0,5
Venda de bens e serviços (correntes e de capital)	48,4	21,7	44,7	-44,5	0,1	0,1
Outras	5,3	12,8	240,5	16,1	0,0	0,1
<b>Receita efetiva</b>	<b>24.061,0</b>	<b>23.542,6</b>	<b>97,8</b>	<b>-1,3</b>	<b>78,3</b>	<b>100,0</b>
<b>Receita não efetiva</b>	<b>13.923,8</b>	<b>6.540,2</b>	<b>47,0</b>	<b>-22,7</b>	<b>21,7</b>	
<b>Receita total</b>	<b>37.984,8</b>	<b>30.082,8</b>	<b>79,2</b>	<b>-6,9</b>	<b>100,0</b>	

(a) Inclui o valor de € 651,9 m (€ 500 m de previsão) relativos a transferências do Fundo NAV, EPE registados no mapa X (R.06.01 – “Transferências correntes de sociedades e quase sociedades não financeiras”).

Fonte: CSS 2010; CSS 2011 e Declaração n.º 74/2012, publicada no DR, 2.ª Série, de 24 de abril.

No exercício económico de 2011, o volume global da receita arrecadada oriunda dos “Contribuintes”, contribuições e quotizações, expandiu-se 2% face ao ano anterior, tendo ascendido a € 13.746,3 M<sup>1</sup> (mais € 263,0 M que no mesmo período de 2010).

O conjunto das transferências provenientes da “Administração Central” diminuiu 11,3%, atingindo € 7.617,9 M (menos € 969,1 M que no período homólogo anterior). De entre estas, destacam-se as verbas destinadas ao cumprimento da LBSS<sup>2</sup>, no total de € 6.603,5 M (28% da receita efetiva e 86,7% do total de transferências da Administração Central), que diminuíram 11,9%, face ao período homólogo anterior. Em igual sentido evoluíram as receitas arrecadadas provenientes das transferências

<sup>1</sup> Valor consolidado.

<sup>2</sup> São aqui consideradas as transferências destinadas à cobertura financeira das despesas do sistema de proteção social de cidadania e os valores relativos a receitas cessantes que, no período de referência, passaram a integrar a componente de repartição do sistema previdencial. Também nos termos do n.º 3 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro, na redação dada pelo artigo 63.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, foi considerado o montante transferido do OE de € 2,5 M para financiamento dos salários intercalares previstos no artigo 98.º-N do Código do Processo do Trabalho. No entanto, em 2011, não houve nenhuma despesa desta natureza relevada na CSS.



por conta da contrapartida nacional de financiamento comunitário (QCA III e QREN)<sup>1</sup>, onde se registou uma diminuição de 48,4%.

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 (...) objeto de financiamento por transferências do Estado*” e ainda que “*a perda de receita associada a medidas de estímulo ao emprego e ao aumento de postos de trabalho é financiada em 50% por transferências do Estado*”. Em 2011 e de acordo com a informação prestada pelo IGFSS, a quantia correspondente à perda de receita, a financiar pelo OE, foi de cerca de € 266,5 M<sup>2</sup>, e o valor arrecadado, para suprir a falta dessa receita (receitas cessantes), foi de € 258,2 M (menos € 8,3 M).

Embora do anteriormente referido possa transparecer um subfinanciamento por parte do Estado, no montante de € 8,3 M, relativamente ao valor da perda de receita, verifica-se, com efeito, que o Estado sobrefinanciou o subsistema de proteção familiar<sup>3</sup>, dado que este, após ter efetuado transferências para a componente de repartição do sistema previdencial<sup>4</sup>, no valor de € 56,3 M, ainda registou, no final do ano, um saldo positivo de € 14,6 M, o mesmo acontecendo com o subsistema de solidariedade cuja despesa acomodou uma transferência para o sistema previdencial - repartição na ordem dos € 76,2 M, tendo encerrado o ano de 2011 com um saldo positivo de € 82,7 M. Os sobrefinanciamentos do Estado ao sistema de proteção social de cidadania, no seu conjunto, totalizaram € 229,9 M, valor que, considerado em conjunto com o valor da diferença entre a perda de receita do SSS e o valor arrecadado por conta das receitas cessantes (€ 8,3 M), se traduz num sobrefinanciamento na ordem dos € 221,6 M.

O “*IVA social*”<sup>5</sup> destinado ao financiamento do subsistema de proteção familiar, cifrou-se em € 715,2 M (3% da receita efetiva), mais 2,5%, em termos homólogos.

Com crescimentos de 14,5% e de 26,4%, encontram-se as receitas oriundas da SCML (mais € 20,8 M) e da União Europeia (mais € 240,5 M), exibindo taxas de execução orçamental de 101% e 85,5%, respetivamente).

As receitas provenientes da “*Atividade da Segurança Social*” aumentaram 17,7%, atingindo € 864,0 M. Este desempenho resultou, essencialmente, do acréscimo verificado nas “*Reposições não abatidas nos pagamentos*” (mais 33,2%) e nos rendimentos provenientes de “*Juros*” (mais 25,2%).

<sup>1</sup> Evidencia os montantes consignados ao financiamento da contrapartida pública nacional dos subsídios às ações de formação profissional que integram o sistema previdencial – repartição.

<sup>2</sup> Deste montante, € 186,8 M corresponderam a financiamentos a 100% (Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro, artigo 11.º n.º 3) e cerca de € 79,7 M a financiamentos a 50% (Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro, artigo 11.º n.º 4).

<sup>3</sup> Nos termos do n.º 4 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro, com a redação dada pelo artigo 53.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, “*A satisfação dos encargos com o subsistema de proteção familiar é garantida por receita fiscal (...) e, no remanescente, por transferências do Orçamento do Estado para a segurança social*”.

<sup>4</sup> Em 2010, a receita do OE (€ 313 M) foi registada no subsistema de solidariedade e posteriormente transferida para a componente de repartição do sistema previdencial. Este procedimento já não se verificou em 2011, tendo o valor correspondente às receitas cessantes sido registado diretamente na componente repartição do sistema previdencial (€ 258,2 M).

<sup>5</sup> Atribuído nos termos da Lei n.º 39-B/94, de 27 de dezembro.

### 13.2.2.3. Despesa

Os grandes agregados da despesa por classificação económica (Quadro 5) apresentaram, no ano de 2011, recuos face a igual período de 2010, sendo as “*Despesas de capital*” as que mais se contraíram (menos 21,2%), alavancadas pelos decréscimos verificados em todas as suas componentes: “*Aquisição de bens de capital*”, menos 5,7%; “*Transferências de capital*”, menos 41,6%; “*Ativos financeiros*” (€ 6.253,7 M; 21,3% da despesa total; 99,0% do agregado), menos 21,1%.

Quadro 5 – Despesas por classificação económica

(em milhões de euros e %)

Agrup.	Designação	OSS Corrigido	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no Total	Peso na despesa efetiva
	<b>Despesas Correntes</b>	<b>23.544,8</b>	<b>23.037,4</b>	<b>97,8</b>	<b>-0,1</b>	<b>78,5</b>	<b>99,7</b>
01	Despesas com o pessoal	342,8	302,0	88,1	-8,7	1,0	1,3
02	Aquisição de bens e serviços	117,6	97,5	82,9	-19,5	0,3	0,4
03	Juros e outros encargos	6,6	2,4	36,4	-18,0	0,0	0,0
04	Transferências correntes	22.307,8	21.893,8	98,1	0,0	74,6	94,8
05	Subsídios	758,0	732,9	96,7	3,6	2,5	3,2
06	Outras despesas correntes	12,0	8,8	73,2	-16,9	0,0	0,0
	<b>Despesas Capital</b>	<b>13.790,5</b>	<b>6.319,5</b>	<b>45,8</b>	<b>-21,2</b>	<b>21,5</b>	<b>n.a</b>
07	Aquisição de bens de capital	48,0	23,9	49,7	-5,7	0,1	0,1
08	Transferências de capital	63,1	41,9	66,4	-41,6	0,1	0,2
09	Ativos financeiros	13.679,5	6.253,7	45,7	-21,1	21,3	n.a
10	Passivos financeiros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n.a
	<b>Despesa Total</b>	<b>37.335,4</b>	<b>29.356,9</b>	<b>78,6</b>	<b>-5,6</b>	<b>100,0</b>	<b>n.a</b>
	<b>Despesa Efetiva</b>	<b>23.655,8</b>	<b>23.103,2</b>	<b>97,7</b>	<b>-0,28</b>	<b>78,7</b>	<b>100</b>

Fonte: CSS 2010; CSS 2011 e Declaração n.º 74/2012, publicada no DR, 2.ª Série, de 24 de abril.

As “*Despesas correntes*” decresceram ligeiramente quando comparadas com os valores de 2010 (0,1%), para € 23.037,4 M, com as “*Transferências correntes*” (74,6% da despesa total), a manterem-se praticamente estáveis entre períodos homólogos, variando de € 21.891,1 M em 2010 para € 21.893,8 M em 2011 e a registaram um grau de execução orçamental de 98,1%.

Com exceção das “*Transferências correntes*” (que se mantiveram estáveis entre períodos homólogos) e dos “*Subsídios*” (que aumentaram 3,6%, para € 732,9 M) todas as demais rubricas de despesa corrente (que no seu conjunto, corresponderam a apenas 1,7% da despesa efetiva) exibiram taxas de variação homóloga negativas: “*Despesas com pessoal*”, menos 8,7%<sup>1</sup>, “*Aquisição de bens e serviços correntes*”, menos 19,5%, “*Juros e outros encargos*”, menos 18%, e “*Outras despesas correntes*”, menos 16,9%.

No seu conjunto, a despesa total recuou 5,6% e a despesa efetiva 0,3%, indicadores que comparam com quedas mais acentuadas da receita, 6,9% e 1,3%, respetivamente para a receita total e para a receita efetiva.

Nas transferências correntes para as famílias estão refletidos cerca de € 17 M que ainda se encontram na posse da segurança social, uma vez que os valores registados como pagos e colocados à disposição

<sup>1</sup> Em 2011, 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 € 13,7 M à receita proveniente de contribuições para a SS.



Luís  
Dr.  
Thomaz  
A.

dos beneficiários em 2011, por razões várias<sup>1</sup>, 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 procedimento de contabilização, de modo a não sobreavaliar a despesa orçamental com pagamentos que efetivamente não se concretizaram<sup>2</sup>.

Em contraditório, o IGFSS vem de novo manifestar a sua opinião sobre esta matéria já expressa em Pareceres anteriores, alegando que “(...) enquanto nos registos patrimoniais é possível relevar prejuízos/custos potenciais, por forma a garantir que os resultados obtidos correspondem de facto aos «lucros realizados», na contabilidade orçamental tal recurso não foi previsto, pelo que, restará como forma de não sobrevalorizar o saldo orçamental com valores que correspondem a obrigações/factos já reconhecidos e devidamente assumidos, o registo dos mesmos obedecendo, designadamente, ao plano de contabilização em sede de operações orçamentais que tem vindo a ser seguido pela segurança social (...)”. Sobre o alegado sublinha-se que, anualmente, o DLEO define o prazo limite para o pagamento de encargos assumidos em cada ano económico, findo o qual se consideram caducadas todas as autorizações de pagamento que não tenham sido pagas. Isto é, em respeito pelo princípio da anualidade do orçamento e sem que daí advenha qualquer perda de direitos dos beneficiários, as autorizações de pagamento deverão ser anuladas. Posteriormente, logo que estejam reunidas as condições para se proceder, de novo, ao pagamento, os encargos serão assumidos e satisfeitos por conta das verbas adequadas do orçamento que estiver em vigor.

O Quadro 6 apresenta as despesas do SSS classificadas segundo a sua aplicação (grandes funções do Sistema): “*Prestações sociais*” (90,1% da despesa efetiva), “*Formação profissional e PAE*” (8,4% da despesa efetiva), “*Administração*” (1,5% da despesa efetiva) e “*Capitalização*” (0,02% da despesa efetiva). A capitalização foi responsável por 21,3% da despesa total (quase toda de natureza não efetiva).

A despesa com “*Prestações sociais*” recuou 0,6% (€ 119,2 M) para € 20.822,0 M e os gastos com “*Formação profissional e PAE*” cresceram 5,3% (€ 97,3 M) para € 1.931,3 M<sup>3</sup>. Já com “*Administração*” do Sistema os montantes gastos foram inferiores em 10,9% face a 2010 (na capitalização, a redução obtida nas despesas de administração foi de 14,3%).

<sup>1</sup> Vales ou cheques devolvidos, NIB incorreto, etc..

<sup>2</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE de 2010, págs. 283 e 284. Sobre o acolhimento da recomendação 51-b) – PCGE/2009 cfr. ponto 16 deste Parecer.

<sup>3</sup> Acréscimo que não ocorre por via dos montantes aplicados em políticas ativas de emprego (cerca de € 545,5 M), onde se dá uma diminuição de 13,2%, mas devido ao aumento da utilização dos recursos provenientes do FSE (18%) que, combinados com a contrapartida pública nacional, que exibiu um moderado crescimento de 1,4%, geraram um incremento de 14,9% nos “Subsídios de formação profissional”, para € 1.385,8 M (mais € 180,2 M).



**Quadro 6 – Despesa por aplicações**

(em milhões de euros e %)

Aplicações de Despesa	OSS corrigido	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso na despesa efetiva
<b>Prestações Sociais</b>	<b>21.052,7</b>	<b>20.822,0</b>	<b>98,9</b>	<b>-0,6</b>	<b>70,9</b>	<b>90,1</b>
Pensões e complementos	14.522,1	14.448,7	99,5	3,1	49,2	62,5
Sobrevivência	1.966,6	1.955,1	99,4	-3,6	6,7	8,5
Invalidez	1.407,5	1.395,5	99,1	-0,9	4,8	6,0
Velhice	11.107,4	11.063,8	99,6	4,9	37,7	47,9
Benefícios dos Antigos Combatentes (a)	40,6	34,3	84,5	17,4	0,1	0,1
Desemprego e Apoio ao Emprego	2.122,4	2.103,8	99,1	-5,3	7,2	9,1
Subsídio de Desemprego	1.574,0	1.566,1	99,5	2,7	5,3	6,8
Complemento de desemprego	89,4	85,7	95,9	-9,9	0,3	0,4
Subsídio social de desemprego	284,5	278,5	97,9	-34,7	0,9	1,2
Garantia salarial	112,5	112,5	100,0	1,9	0,4	0,5
Indem. compensatória salários em atraso	57,7	56,7	98,3	-1,9	0,2	0,2
Outras	4,4	4,3	99,1	-22,3	0,0	0,0
Ação social	1.681,9	1.593,9	94,8	-4,9	5,4	6,9
Transf. e subsídios - Instituições sem fins lucrativos	1.432,1	1.373,9	95,9	-1,5	4,7	5,9
Transf. e subsídios - Famílias	95,7	88,8	92,7	-15,9	0,3	0,4
Transf. ME - componente social pré-escolar	45,0	45,0	100,0	-30,8	0,2	0,2
Outras	109,1	86,2	79,0	-22,4	0,3	0,4
Subsídio e complemento de doença	453,8	450,5	99,3	0,8	1,5	2,0
Abono de família	681,8	674,4	98,9	-30,3	2,3	2,9
Rendimento Social de Inserção	420,0	414,4	98,7	-20,3	1,4	1,8
Complemento Solidário para Idosos	276,6	272,7	98,6	2,8	0,9	1,2
Parentalidade	456,8	452,5	99,1	6,3	1,5	2,0
Subsídio por morte	220,6	220,1	99,8	3,8	0,7	1,0
Deficiência	140,8	134,3	95,4	-1,8	0,5	0,6
Outras despesas	75,9	56,7	74,6	-0,7	0,2	0,2
Encargos com doenças profissionais	17,4	16,7	96,1	1,9	0,1	0,1
Transferências para o INATEL	10,0	10,0	100,0	-11,0	0,0	0,0
Ativos financeiros (3)	0,5	0,0	2,5	0,3	0,0	n.a
Restituição de contribuições e outras receitas	5,2	2,9	56,4	-45,9	0,0	0,0
PIDDAC	7,3	2,6	35,6	-18,0	0,0	0,0
Outras	35,5	24,4	68,8	17,3	0,1	0,1
<b>Formação profissional e PAE</b>	<b>2.188,6</b>	<b>1.931,3</b>	<b>88,24</b>	<b>5,3</b>	<b>6,6</b>	<b>8,4</b>
Políticas ativas de emprego	593,4	545,5	91,9	-13,2	1,9	2,4
Transf. IEFP	535,4	490,8	91,7	-14,0	1,7	2,1
Transf. Autoridade Condições de Trabalho	26,0	24,9	95,6	2,2	0,1	0,1
Transf. Estruturas de Emp. Form. Prof. das RA	21,5	21,5	100,0	0,0	0,1	0,1
Transf. Agência Nacional para a Qualificação	5,3	4,0	74,8	-46,4	0,0	0,0
Outras	5,2	4,4	83,8	-5,2	0,0	0,0
Subsídios de Formação profissional	1.595,2	1.385,8	86,9	14,9	4,7	6,0
Do Fundo Social Europeu (FSE)	1.367,9	1.159,5	84,8	18,0	3,9	5,0
Da Contrapartida Pública Nacional (CPN)	227,3	226,3	99,5	1,4	0,8	1,0
Passivos Financeiros (4)	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0
<b>Administração (b)</b>	<b>407,5</b>	<b>345,5</b>	<b>84,8</b>	<b>-10,9</b>	<b>1,2</b>	<b>1,5</b>
Despesas com pessoal	273,6	253,3	92,6	-7,5	0,9	1,1
Aquisição de bens e serviços	87,9	75,4	85,8	-14,5	0,3	0,3
Outras	46,0	16,7	36,3	-35,6	0,1	0,1
<b>Capitalização</b>	<b>13.686,5</b>	<b>6.258,1</b>	<b>45,7</b>	<b>-21,1</b>	<b>21,3</b>	<b>0,02</b>
Ativos financeiros – FEFSS (2)	13.679,0	6.253,7	45,7	-21,1	21,3	n.a
Despesas de Administração do IGFCSS	6,2	4,4	71,2	-14,3	0,0	0,0
Despesas de capital - FEFSS	1,3	0,0	2,0	-65,5	0,0	0,0
<b>Despesa total (1)</b>	<b>37.335,4</b>	<b>29.356,9</b>	<b>78,6</b>	<b>-5,6</b>	<b>100</b>	<b>n.a</b>
<b>Despesa efetiva (5) = (1) - (2) - (3) - (4)</b>	<b>23.655,8</b>	<b>23.103,2</b>	<b>97,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>78,7</b>	<b>100</b>

(a) Esta despesa distribui-se pelas várias eventualidades (velhice, invalidez e sobrevivência).

(b) Exceto despesas com a administração do Sistema Previdencial - Capitalização.

Fonte: CSS 2010, CSS 2011 e Declaração n.º 74/2012, publicada no DR, 2.ª Série, de 24 de abril.





Dentro das “Prestações sociais”, os recursos gastos com “Pensões e complementos” (62,5% da despesa efetiva) aumentaram 3,1% (€ 436,8 M), atingindo € 14.448,7 M. Destes, € 11.063,8 M (76,6%) foram aplicados em pensões de velhice, as únicas a exibirem em 2011 uma taxa de evolução crescente face a 2010 (4,9%).

As verbas destinadas ao “Desemprego e apoio ao emprego”, com um peso relativo de 9,1% no total da despesa efetiva, sofreram uma quebra na ordem dos 5,3%, passando a € 2.103,8 M (menos € 117,3 M que no período homólogo). Este decréscimo decorre, em grande medida, das alterações às regras de atribuição destas prestações, da eliminação de regimes temporários e excecionais e da aplicação das novas regras de acesso às prestações sociais não contributivas, patente na redução significativa da despesa com o “Subsídio social de desemprego”, na ordem dos 34,7%, isto é, menos € 148,2 M que em 2010. Cabe porém referir que 74,4% das verbas destinadas ao desemprego e apoio ao emprego foram gastas com subsídio de desemprego, as quais, no período, apresentaram uma tendência crescente na ordem dos 2,7%.

A despesa de “Ação social”<sup>1</sup> baixou 4,9%, passando a € 1.593,9 M (6,9% da despesa efetiva). As transferências e subsídios para as instituições sem fins lucrativos absorveram a parte mais significativa dos recursos (86,2%), os quais, quando comparados com o período homólogo anterior, apresentaram uma diminuição de 1,5%. Também as transferências e subsídios para as famílias sofreram um decréscimo face ao período homólogo anterior (menos 15,9%).

Ainda inseridas no âmbito das “Prestações sociais”, releva-se a redução nas despesas com o “Abono de família”<sup>2</sup> e com o “RSI”, na ordem dos 30,3% (menos € 293,8 M) e dos 20,3% (menos € 105,5 M), respetivamente, fruto da nova lei de condição de recursos.

O total das despesas em “Formação profissional e PAE” correspondeu a 8,4% da despesa efetiva, apresentando um acréscimo na ordem dos 5,3% face ao período homólogo anterior, atingindo o montante de € 1.931,3 M (mais € 97,3 M que em 2010); este acréscimo ficou a dever-se ao crescimento dos “Subsídios de formação profissional”<sup>3</sup> com suporte no “FSE” (mais 18%, face ao período homólogo) e na “Contrapartida pública nacional” (mais 1,4%), uma vez que as despesas relativas ao “Apoio às políticas ativas de emprego” apresentaram decréscimos, em quase todas as suas componentes, face a 2010, recuando 13,2%, no seu conjunto.

Foi efetuada uma circularização a várias entidades relativamente aos valores transferidos pelo IGFSS para a realização de ações de formação profissional<sup>4</sup>. Esta circularização abrangeu entidades inseridas na Administração Central, Regional e Local e ainda entidades privadas. No que respeita às entidades inseridas na Administração Regional e Local os resultados do trabalho desenvolvido encontram-se explicitados no ponto 13.2.2.6 – Fluxos financeiros do OSS para a Administração Regional e a Administração

<sup>1</sup> A proteção da Ação Social realiza-se através da concessão de prestações pecuniárias, de carácter eventual e em condições de excecionalidade, 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.

<sup>2</sup> Consequência da não atualização dos valores do abono, da eliminação do pagamento de abono no 4.º e 5.º escalão, da redução para metade do valor associado às bolsas escolares, bem como das alterações decorrentes das novas regras de acesso a prestações sociais não contributivas.

<sup>3</sup> Inclui as verbas destinadas às ações de formação profissional contabilizadas nas classificações económicas de “transferências correntes” e de “subsídios”.

<sup>4</sup> 60 entidades arrecadaram o montante global € 567.477.845,07 correspondendo a amostra a 40% do total.

*Local*". Relativamente às entidades incluídas na Administração Central e às entidades privadas (num total de 26), 2 apresentaram divergências<sup>1</sup>.

A disponibilização das verbas para as ações de formação profissional pelo IGFSS, enquanto entidade que gere a tesouraria única da segurança social, processa-se ora através da rubrica *D.04 – “Transferências Correntes”*, ora pela rubrica *D.05 – “Subsídios”*, para os organismos inseridos no perímetro das Administrações Públicas. No caso das entidades incluídas na amostra<sup>2</sup>, as verbas disponibilizadas pelo IGFSS para custear ações de formação por aquelas realizadas foram relevadas contabilisticamente de forma indevida, por aquele Instituto, como transferências correntes, quando de acordo com o CERDP *“Considera-se ainda «Subsídios» as compensações provenientes de políticas ativas de emprego e formação profissional”*. O procedimento instituído é, pois, desconforme com o preceituado legalmente, sempre que as verbas disponibilizadas visem custear ações de formação profissional realizadas pela entidade pública destinatária.

Sobre o alegado pelo IGFSS em contraditório e os respetivos comentários cfr. ponto 13.2.2.6 – Fluxos financeiros do OSS para a administração regional e a administração local.

As despesas com a *“Administração”* imputadas à componente *“Capitalização do Sistema Previdencial”* diminuíram 14,3% (menos € 735,8 m), sendo que as restantes caíram 10,9% (menos € 42,5 M). Contribuíram para o decréscimo destas últimas a queda nas *“Despesas com pessoal”*, com menos € 20,4 M (7,5%), em resultado das medidas introduzidas pelo OE de 2011, designadamente as reduções de remunerações dos trabalhadores da função pública e nas *“Aquisições de bens e serviços”*, que registaram uma queda de 14,5% (menos € 12,8 M).

#### **13.2.2.4. Receita e despesa efetivas**

A receita efetiva arrecadada (€ 23.542,6 M)<sup>3</sup> representou 78,3% da receita global e evidenciou uma variação homóloga negativa de 1,3% (menos € 314,8 M). Esta evolução está sustentada em três vetores: introdução de medidas de política modificativas das bases contributivas; integração dos trabalhadores da banca no RGSS; e melhor desempenho dos serviços de cobrança. Em sentido contrário, merece referência a contração do tecido económico que veio influenciar negativamente a arrecadação da receita contributiva, minimizando assim os efeitos expansionistas dos vetores anteriormente referidos.

A despesa efetiva paga (€ 23.103,2 M)<sup>4</sup> correspondeu a 78,7% da despesa total, tendo recuado 0,3% (€ 65,1 M) em termos homólogos. O comportamento da despesa efetiva resulta do efeito conjugado da situação económica do país<sup>5</sup> com as medidas de contenção da despesa pública (contra cíclicas), efeito visível sobretudo na evolução das transferências correntes (menos 0,02%), que representaram 94,8%

---

<sup>1</sup> O Gestor do POAT apresenta valores superiores aos indicados pelo IGFSS e o IGFSE não confirma a totalidade dos valores transferidos pelo IGFSS.

<sup>2</sup> Direção-Geral do Ensino Superior e Instituto de Turismo de Portugal, IP.

<sup>3</sup> A Receita Efetiva arrecadada no período corresponde ao total da receita, subtraído dos saldos de anos anteriores, dos ativos financeiros e dos passivos financeiros.

<sup>4</sup> A Despesa Efetiva paga no período equivale ao total da despesa, subtraída das parcelas referentes a ativos financeiros e a passivos financeiros.

<sup>5</sup> Sob determinados pressupostos, as despesas sociais diretamente relacionadas com a atividade 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.



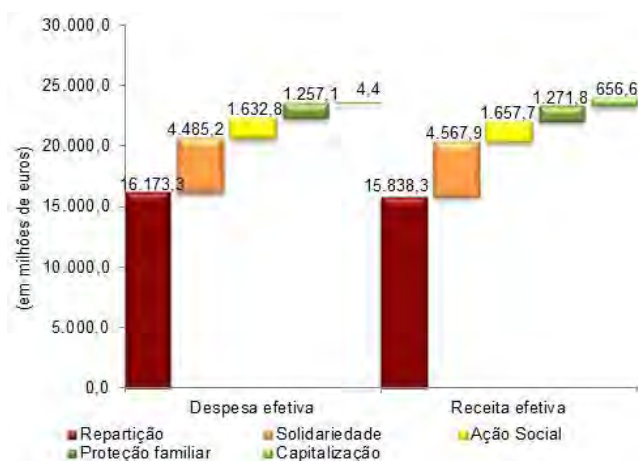
da despesa efetiva, agrupamento onde se encontram contabilizadas as transferências para as famílias relativas às prestações sociais.

Desta execução resultou que o saldo da execução efetiva global, na ótica da contabilidade pública, tenha sofrido uma degradação na ordem dos 36,2% (de € 689,1 M para € 439,4 M), colocando-se muito abaixo do nível do que se verificou antes da crise financeira internacional (€ 1.611,4 M), sendo que a forte exposição das receitas e despesas da SS à evolução do ciclo económico, cuja tendência continua a ser de forte contração, pode indiciar que a degradação verificada possa vir a tornar-se consistente, para além do ano económico em análise.

### 13.2.2.5. Execução orçamental por componentes e subsistemas

Na LBSS, o sistema de segurança social é formado pelos sistemas de proteção social de cidadania, previdencial e complementar. O primeiro é constituído pelos subsistemas de solidariedade, de proteção familiar e de ação social. Para efeitos da gestão financeira, o sistema previdencial é dividido nas componentes de repartição e capitalização<sup>1</sup>.

Gráfico 1 – Receita e despesa efetiva por componentes e subsistemas



Nota: Valores não consolidados.

Fonte: IGSS.

Verifica-se que é à componente de repartição do sistema previdencial que cabe a maior fatia de movimentação de recursos financeiros com natureza efetiva do SSS (Gráfico 1)<sup>2</sup>, do lado da receita, por conta das “Contribuições e cotizações” (84,3% da sua receita efetiva; € 13.760,0 M), e do lado da despesa, por conta, designadamente, do pagamento de pensões na ordem dos € 10.828,6 M (67% da despesa efetiva)<sup>3</sup>. Cabe-lhe também o pagamento das prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho, perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas, como sejam os subsídios por doença, desemprego, parentalidade, acidentes de trabalho,

<sup>1</sup> Cfr. artigo 13.º e seguintes, do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro.

<sup>2</sup> Nesta ótica foram considerados os valores de receita e despesa, total e efetiva, não consolidados.

<sup>3</sup> Em 2011, as pensões e complementos, pagos pelo sistema previdencial, representaram 74,9% do total, cabendo ao subsistema de solidariedade 22,5% (€ 3.250,1 M) e ao de proteção familiar 2,6% (€ 370,1 M).

entre outros. Estas prestações constituem as transferências para as famílias, as quais foram da ordem dos € 13.686,8 M e representaram a maior fatia de despesa do sistema previdencial – repartição.

A componente capitalização do sistema previdencial é a menos relevante, com a despesa efetiva a corresponder em grande medida aos custos de gestão do FEFSS e as receitas efetivas aos rendimentos gerados na gestão da carteira de ativos do Fundo (€ 359,6 M) e às transferências da componente de repartição (€ 297,0 M). O Fundo estava avaliado em € 8.872,4 M no final de 2011, menos 7,9% que no final de 2010.

No sistema de proteção social de cidadania, o maior volume financeiro esteve a cargo do subsistema de solidariedade, cuja receita se deveu, em 99,4% (€ 4.538,6 M) a transferências correntes da Administração Central; 95,9% dos gastos (€ 4.299,1 M) traduziram-se em transferências correntes para as famílias, com a finalidade de financiamento de situações de necessidade pessoal ou familiar, incluindo o RSI (€ 414,4 M), as pensões sociais (€ 3.250,1 M), o subsídio social de desemprego (€ 278,5 M) e o complemento de desemprego (€ 85,7 M) e o CSI (€ 272,7 M).

O subsistema de ação social foi essencialmente financiado (em 82,5%) por “Transferências correntes da Administração Central” (€ 1.470,1 M) e também por € 163,6 M (9,2%) de receitas consignadas transferidas pela SCML. Na despesa, 84,1% (€ 1.373,9 M) respeitaram a transferências e subsídios para as IPSS e 5,4% (€ 88,8 M) a transferências e subsídios para as “Famílias”.

No subsistema de proteção familiar, 95,5% da receita advém das transferências correntes da Administração Central (€ 1.215,2 M), e a despesa tem a sua maior expressão nas transferências para as “Famílias” que totalizaram € 1.182,1 M (94%) no âmbito de encargos familiares e outros no domínio da deficiência e dependência<sup>1</sup>.

### 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 Local.

**Quadro 7 – OSS - Fluxos financeiros de despesa com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais**

(em milhões de euros)

	Orçamento inicial	Orçamento final	Execução
<b>Administração regional</b>	<b>81,9</b>	<b>105,4</b>	<b>93,8</b>
Transferências correntes – sistema previdencial - repartição	81,9	105,4	93,8
Transferências capital – sistema previdencial - repartição	0,0	0,0	0,0
<b>Administração local</b>	<b>19,3</b>	<b>20,0</b>	<b>16,7</b>
Transferências correntes – sistema previdencial - repartição	12,0	10,7	10,6
Transferências correntes – sistema proteção social de cidadania - subsistema ação social	6,8	8,8	6,1
Ativos financeiros – Títulos a médio e longo prazo – sistema previdencial capitalização	0,5	0,5	0,0

Fonte: CSS/2011.

<sup>1</sup> Encargos familiares dos quais se destaca o “Abono de família” com € 674,4 M; no domínio da “Deficiência” € 134,3 M e no domínio da “Dependência” com destaque para a “Velhice” com € 272,7 M.



A maior parcela de fluxos de despesa vai para a Administração Regional (84,9% no cômputo da despesa executada para as Administrações Regional e Local), com uma execução na ordem dos 89,0%, face ao orçamento ajustado.

Se se comparar com o ano precedente, verifica-se que apesar da verba orçamentada final ter sofrido um decréscimo na ordem dos 3,1% (€ 129,4 M em 2010, para € 125,3 M em 2011), o montante despendido com as Administrações Regional e Local aumentou cerca de 6,3% (€ 103,4 M em 2010, para € 110,5 M em 2011), sem alcançar, todavia, a verba orçamentada.

Estas importâncias foram transferidas por quatro instituições que integram o OSS, através dos sistemas de segurança social supramencionados, nos termos retratados no quadro seguinte:

**Quadro 8 – Transferências do OSS para as Regiões Autónomas e para as Autarquias Locais**

(em milhares de euros)

Instituições	Regiões Autónomas		Autarquias locais	Finalidade
	RAA	RAM		
IGFSS	40.852,2	31.468,6	10.595,9	Formação profissional (financiamento CPN e FSE no âmbito do POPH)
	-	-	5.644,7	Comissão de Proteção de Crianças e Jovens
ISS	-	-	4,5	Ano Europeu de Combate à Pobreza e Exclusão Social
	-	-	474,0	Programa de Conforto Habitacional de Idosos
CSS RAM	-	11.564,9	-	
IGFSSA	9.907,5	-	-	Financiamento de políticas ativas de emprego e valorização profissional
<b>Total</b>	<b>50.759,7</b>	<b>43.033,5</b>	<b>16.719,0</b>	

Fonte: IGFSS.

Assim, foi transferida para as Regiões Autónomas a importância global de € 93,8 M (inclui verbas nacionais e com suporte no FSE, no âmbito do POPH), com maior relevância para a Região Autónoma dos Açores (cerca de 54% no cômputo da despesa insular, a que corresponde o montante de € 50,8 M), destinada ao financiamento de políticas ativas de emprego e à valorização/formação profissional.

Para a Administração Local foram transferidas, pelo IGFSS, verbas para a formação profissional, advenientes do IGFSE e inseridas no âmbito do POPH, no montante de € 10,6 M. Por outro lado, o ISS transferiu verbas no valor total de € 6,1M, destinadas a financiar programas no âmbito da ação social, nomeadamente, a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens – comportou cerca de 92% no cômputo da despesa –, o Programa de Conforto Habitacional de Idosos, bem como as iniciativas integradas no Ano Europeu de Combate à Pobreza e Exclusão Social.

Se se comparar a despesa afeta a estes dois sectores institucionais nos anos de 2010 e 2011, constata-se que a Administração Local sofreu um decréscimo na ordem dos 7,2% (€ 18,0 M, em 2010, para € 16,7 M, em 2011) e a Administração Regional assistiu a um acréscimo na ordem dos 9,1% (€ 86 M, em 2010, para € 93,8 M, em 2011), motivado pelo aumento das verbas transferidas pelo IGFSS, uma vez que as transferidas pelas instituições de segurança social das Regiões Autónomas se mantiveram iguais às de 2010.

Foi efetuada uma circularização às entidades destinatárias das verbas transferidas pelas instituições que integram o perímetro de consolidação da segurança social, tendo-se constatado que, relativamente às entidades recetoras das verbas destinadas às Regiões Autónomas, não existem divergências face ao

informado pela entidade que procede à transferência. No que se refere aos Municípios<sup>1</sup>, verificou-se que, relativamente às verbas transferidas pelo ISS, apenas 1 apresenta divergências significativas<sup>2</sup>. Já no que respeita às verbas transferidas pelo IGFSS, 2 não confirmam qualquer valor transferido<sup>3</sup> e 2 indicam montantes inferiores aos transferidos pelo IGFSS<sup>4</sup>.

Verificou-se que a disponibilização das verbas para ações de formação profissional pelo IGFSS, enquanto entidade que gere a tesouraria única da segurança social, se processa ora através da rubrica *D.04 – “Transferências Correntes”* ora pela rubrica *D.05 – “Subsídios”*, para os organismos inseridos no perímetro das Administrações Públicas. Constatou-se, no caso dos Municípios incluídos na amostra, que as verbas disponibilizadas pelo IGFSS para custear ações de formação por aqueles realizadas foram relevadas contabilisticamente de forma indevida, por aquele Instituto, como transferências correntes, quando de acordo com o CERDP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, “*Considera-se ainda «Subsídios» as compensações provenientes de políticas ativas de emprego e formação profissional*”. O procedimento instituído é, pois, desconforme com o preceituado legalmente, sempre que as verbas disponibilizadas visem custear ações de formação profissional realizadas pela entidade pública destinatária.

Em contraditório, o IGFSS alega que “*(...) nos termos da alínea b) do ponto 5.3.1 da Circular n.º 1354/2009 da DGO, a despesa paga no âmbito das ações de formação profissional cofinanciadas (FSE e CNP) deverá ser registada como transferência corrente ou subsídio em razão da natureza do setor institucional em que se inserir a entidade destinatária, nos termos, aliás, do conteúdo definido para os agrupamentos 04 e 05, no Decreto-Lei n.º 26/2002*”. Sobre o alegado salienta-se que a alínea b) do ponto 5.3.1 da Circular n.º 1354/2009 da DGO é dirigida aos organismos recebedores de verbas provenientes do orçamento da segurança social e não à despesa realizada pela segurança social, a qual nos termos do classificador económico deverá ser classificada, em primeiro lugar, como transferência ou subsídio em função do destino das verbas e só após esta se fará a imputação ao sector institucional. Assim, no caso de as verbas transferidas pelo IGFSS se destinarem a financiar ações de formação profissional realizadas pela entidade destinatária a despesa deve ser classificada em subsídios, independentemente do sector institucional onde essa entidade se enquadre.

### **13.2.2.7. Saldo de execução orçamental**

Em 2011 (Quadro 9), o saldo de execução orçamental foi negativo em € 366,6 M<sup>5</sup>, conduzindo a uma degradação de 14,5% no saldo de execução orçamental acumulado no período.

Consideradas as transferências efetuadas entre componentes e subsistemas, o sistema previdencial apresentou, em ambas as componentes, repartição e capitalização, saldos negativos, com as despesas a superarem as receitas em € 335,0 M e € 153,8 M, enquanto o sistema de proteção social de cidadania apresentou saldos positivos em todos os seus subsistemas: solidariedade, € 82,7 M; proteção familiar, € 14,6 M e ação social, € 24,8 M.

<sup>1</sup> 30 Municípios. Para além das verbas incluídas na amostra indicada no ponto 13.2.2.3 – Execução orçamental – despesa, inclui-se ainda, uma amostra de valores transferidos pelo ISS que representa 13,6% do total transferido.

<sup>2</sup> Câmara Municipal da Sertã.

<sup>3</sup> Câmara Municipal de Viseu e Câmara Municipal da Sertã.

<sup>4</sup> A Câmara Municipal de Mação e a Câmara Municipal de Leiria.

<sup>5</sup> Em 2010 este saldo também já registara um valor negativo, este na ordem dos € 34,5 M, situação que representou uma degradação do saldo de execução orçamental no final desse exercício de 1,4%. Em 2008 e 2009, os saldos resultantes das correspondentes execuções foram positivos e contribuíram para apreciações dos saldos acumulados na ordem dos 0,8% e 3,5%, respetivamente.





Em 2011 integrou-se, para aplicação em despesa, 43,1% (€ 1.092,5 M) do saldo relativo a anos anteriores, distribuídos pelas componentes do sistema previdencial (€ 478,3 M em repartição e € 490,3 M em capitalização<sup>1</sup>) e pelo subsistema de ação social (€ 123,9 M). Dos € 1.440,4 M não integrados para aplicação em despesa, € 1.006,3 M dizem respeito à componente de repartição, (67,8% do seu saldo inicial acumulado), € 40,1 M (7,6% do seu saldo inicial acumulado) à componente de capitalização, € 368,9 M ao subsistema de ação social (74,9% do seu saldo inicial acumulado) e € 25,2 M ao sistema de proteção familiar (100% do seu saldo inicial acumulado).

**Quadro 9 – Saldo de execução orçamental (SEO) por componentes e subsistemas**

(em milhões de euros)

Designação	Componentes do Sistema Previdencial		Subsistemas do Sistema de Proteção Social de Cidadania			Total consolidado	Tvh
	Repartição	Capitalização	Proteção Familiar	Solidariedade	Ação Social		
<b>1. SEO inicial acumulado</b>	<b>1.484,6</b>	<b>530,3</b>	<b>25,2</b>	<b>0,0</b>	<b>492,8</b>	<b>2.533,0</b>	<b>-1,4</b>
2. Saldo de anos anteriores integrado	478,3	490,3	0,0	0,0	123,9	1.092,5	-13,4
3. Saldo de anos anteriores não integrado	1.006,3	40,1	25,2	0,0	368,9	1.440,4	10,3
4. Receita do ano	15.838,3	6.104,3	1.271,8	4.567,9	1.657,7	28.990,3	-6,7
5. Despesa do ano	16.173,3	6.258,1	1.257,1	4.485,2	1.632,8	29.356,9	-5,6
6. SEO do ano (5)-(4)	-335,0	-153,8	14,6	82,7	24,8	-366,6	963,5
7. SEO do ano com saldo integrado (6)+(2)	143,3	336,6	14,6	82,7	148,8	725,9	-40,8
<b>8. SEO final acumulado (7)+(3)</b>	<b>1.149,6</b>	<b>376,5</b>	<b>39,9</b>	<b>82,7</b>	<b>517,7</b>	<b>2.166,4</b>	<b>-14,5</b>

Nota: SEO: Saldo de Execução Orçamental.

Fonte: OSS/2011 e CGE/2011.

No saldo de execução orçamental acumulado no final de 2011, 53,1% respeitou à componente de repartição (€ 1.149,6 M), 17,4% à componente de capitalização (€ 376,5 M), 23,9% ao subsistema de ação social (€ 517,7 M), 1,8% ao subsistema de proteção familiar (€ 39,9 M) e 3,8% ao subsistema de Solidariedade (€ 82,7 M).

**Quadro 10 – Saldo de execução efetiva por componentes e subsistemas**

(em milhões de euros)

Componentes do Sistema de Segurança Social	Saldo 2011	Saldos de anos anteriores Integrado	Saldo de Ativos Financeiros	Saldo de Passivos Financeiros	Saldo de Execução Efetiva	Peso no Total	Tvh
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)-(2)-(3)-4)	(%)	(%)
Previdencial - Repartição	143,3	478,3	0,0	0,0	-335,0	-76,2	-951,4
Previdencial - Capitalização	336,5	490,3	-806,0	0,0	652,2	148,4	16,3
<b>Sistema Previdencial</b>	<b>479,8</b>	<b>968,6</b>	<b>-806,0</b>	<b>0,0</b>	<b>317,3</b>	<b>72,2</b>	<b>-47,1</b>
Solidariedade	82,7	0,0	0,0	0,0	82,7	18,8	100,0
Proteção Familiar	14,6	0,0	0,0	0,0	14,6	3,3	-42,0
Ação Social	148,8	123,9	0,0	0,0	24,8	5,7	-61,0
<b>Sistema Proteção Social e Cidadania</b>	<b>246,1</b>	<b>123,9</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>122,2</b>	<b>27,8</b>	<b>37,4</b>
<b>Total</b>	<b>725,9</b>	<b>1.092,5</b>	<b>-806,0</b>	<b>0,0</b>	<b>439,4</b>	<b>100</b>	<b>-36,2</b>

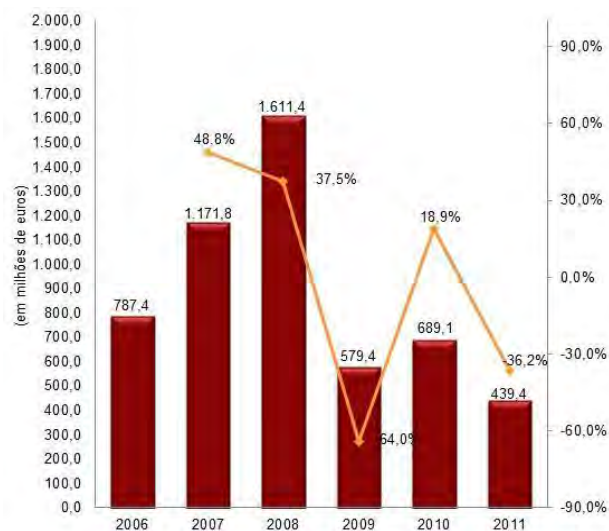
Fonte: CSS 2010 e CSS 2011.

<sup>1</sup> Sobre a integração dos saldos da componente repartição e a sua transferência para capitalização, cfr. ponto 13.2.2.2 – Execução orçamental - Receita.

No final de 2011, o saldo de execução efetiva da segurança social<sup>1</sup> registava € 439,4 M (Quadro 10), menos 36,2% que em 2010. Destes, 72,2% foram apurados no sistema previdencial (menos € 335,0 M em repartição e mais € 652,2 M em capitalização) e o restante nos subsistemas de solidariedade (€ 82,7 M), proteção familiar (€ 14,6 M) e ação social (€ 24,8 M) do sistema de proteção social de cidadania.

Para esse comportamento contribuiu o desempenho do sistema de proteção social de cidadania<sup>2</sup>, cujo saldo apresentou um incremento de 37,4% face ao período homólogo anterior, não obstante a diminuição da receita arrecada (transferências do OE), que condicionou igualmente o comportamento da despesa realizada e, bem assim, o desempenho da execução do sistema previdencial, cujo saldo diminuiu 47,1%, pressionado pela execução da componente de repartição.

**Gráfico 2 – Valor e variação homóloga do saldo de execução efetiva**



Fonte: CSS.

Para o aumento do saldo de execução efetiva 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 receita<sup>3</sup> e um aumento substancial da despesa (11,1%)<sup>4</sup>, que gerou uma quebra de

<sup>1</sup> Diferença entre o total das receitas efetivas (receitas totais, deduzidas da integração de saldos de gerências anteriores e dos ativos e passivos financeiros) cobradas no decurso de um determinado ano económico e o total das despesas efetivas (despesas totais, subtraídas dos ativos e passivos financeiros) pagas nesse mesmo ano dos vários componentes e subsistemas do SSS.

<sup>2</sup> Em 2010, os subsistemas de ação social e proteção familiar tinham apurado saldos (de € 64 M e € 25 M, respetivamente) e o subsistema solidariedade apresentava saldo nulo.

<sup>3</sup> As “Contribuições e quotizações” cresceram 0,4% e as “Transferências correntes da Administração Central” aumentaram 9,3%.

<sup>4</sup> 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 “Ação social” 12,3%, com “CSI” 105,6% e com “Parentalidade” 29,2%.





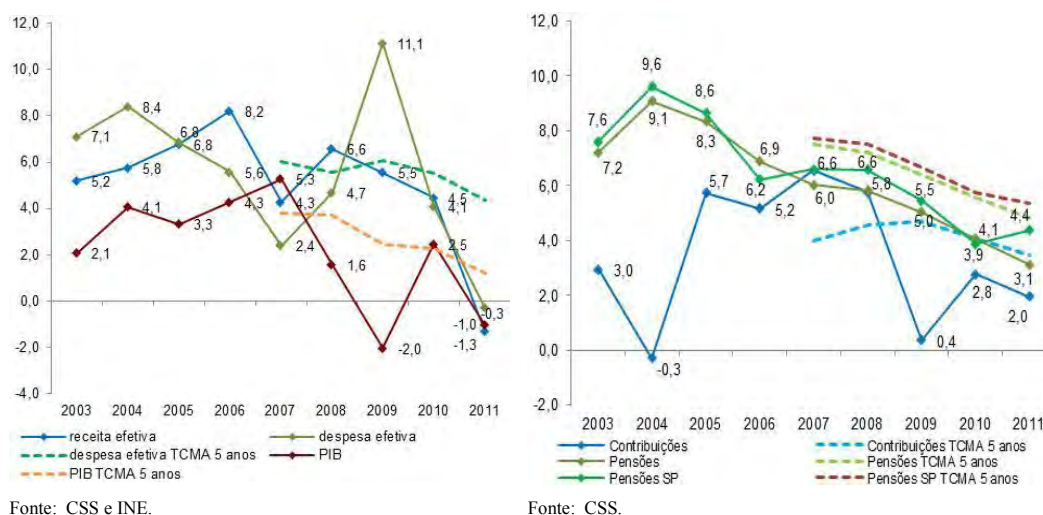
*Luís  
Dr.  
Thomaz  
A.*

64,0% no saldo de execução efetiva. O aumento verificado em 2010 traduz uma contração do crescimento da despesa para um nível inferior (4,0%) ao da expansão da receita (4,4%), que também baixa. Cabe, no entanto, referir que este efeito de evolução da receita efetiva a taxas mais vigorosas que as que se vinham verificando na despesa efetiva, já não é visível no ano de 2011, onde a receita recuou mais que a despesa efetiva, face a igual período de 2010. Por tal motivo, o saldo verificado no final 2011 sofreu uma degradação da ordem dos 36,2% (de € 689,1 M para € 439,4 M), colocando-se muito abaixo do nível do que se verificou antes da crise financeira internacional (€ 1.611,4 M), sendo que a forte exposição das receitas e despesas da SS à evolução do ciclo económico, cuja tendência continua a ser de forte contração, pode indiciar que a degradação verificada em 2011 possa vir a tornar-se consistente para além do ano económico em análise.

### 13.2.2.8. Comportamento de longo prazo da receita e despesa

O Gráfico 3 apresenta a evolução da receita e despesa efetivas e dos seus principais componentes (Contribuições e Pensões, respetivamente) desde 2003<sup>1</sup>. O crescimento da receita efetiva apenas superou claramente o da despesa efetiva entre 2006 e 2008 (em 2010 foi superior em apenas 4 décimas). A desaceleração do crescimento da despesa a partir de 2010, que culminou na primeira diminuição em 2011, foi acompanhada por uma desaceleração na receita, que em 2011 acabou por cair um ponto percentual mais que a despesa<sup>2</sup>. Por outro lado, ambas têm apresentado um ritmo de crescimento superior ao do PIB (exceto em 2007), que nos últimos cinco anos cresceu 1,2% em média. Em 2011, a receita efetiva teve uma quebra mais acentuada que o PIB (+0,3 p.p.).

Gráfico 3 – Comportamento de longo prazo da receita e despesa efetiva (%)



A desaceleração sistemática do crescimento da despesa com Pensões (depois do máximo de 9,1% em 2004) efetuou-se sempre a um nível acima da evolução das Contribuições (exceto em 2007), registando uma taxa de crescimento médio de 4,8% nos últimos cinco anos, 1,3 p.p. acima das Contribuições no mesmo período (3,5%).

<sup>1</sup> Na análise deste ponto estão incluídos os montantes de contribuições pagos por entidades do perímetro de consolidação do OSS.  
<sup>2</sup> Nos últimos 5 anos a receita cresceu a uma média de 3,9% e a despesa a 4,3%.

Na receita, a quebra de 11,2% nas Transferências Correntes da Administração Central em 2011 fez com que o crescimento médio dos últimos 5 anos baixasse de 9,1% em 2010 para 3,8% em 2011, invertendo uma tendência de reforço do contributo do Estado no financiamento da Segurança Social. As Contribuições cresceram 2,0% em 2011, atenuando o crescimento médio dos últimos 5 anos de 4,1% para 3,5%.

Na despesa, verifica-se uma redução do crescimento médio das Pensões nos últimos 5 anos, de 7,5% em 2007 para 4,8% em 2011 (de 7,7% para 5,4% nas pensões do sistema previdencial)<sup>1</sup>.

Quando consideradas em percentagem do PIB (Gráfico 4), as Contribuições refletem uma tendência de crescimento (depois de uma quebra em 2004, para 7,0%) fixando-se nos 8,1% em 2011. As transferências correntes da administração central subiram de 2,4% do PIB em 2002 para 5,0% em 2010, caindo para 4,5% em 2011. As Transferências da UE oscilaram entre um mínimo de 0,2% em 2007 e um máximo de 0,7% em 2011 e os Rendimentos progrediram para 0,3% do PIB em 2011<sup>2</sup>.

O pagamento de Pensões é largamente preponderante na despesa e tem apresentado um crescimento sistemático, de 6,0% do PIB em 2002 para 8,5% em 2011 (as pensões do sistema previdencial progrediram de 4,4% para 6,3%). As despesas com Desemprego e apoio ao emprego, com Ação social e com Formação profissional e PAE apresentam valores em torno do 1% do PIB e uma certa estabilidade durante o período analisado<sup>3</sup>, enquanto as relativas ao Abono de Família, normalmente em torno dos 0,4% do PIB, atingiram os 0,6% em 2009 e 2010<sup>4</sup>. A despesa efetiva em percentagem do PIB progrediu de 10,2% em 2002 para 13,5% em 2011<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> 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 fator 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 Sistema.

<sup>2</sup> No total, estas receitas representam 97,5% da receita efetiva em 2011. Assumem ainda alguma importância as transferências da SCML relativas a jogos sociais, as taxas, multas e outras penalidades e as reposições.

<sup>3</sup> Os gastos com Desemprego atingiram um máximo de 1,3% do PIB em 2010 e um mínimo de 0,8% em 2002; com Formação Profissional um máximo de 1,1% em 2011 e mínimo de 0,7% em 2007 e 2008; com Ação social um máximo de 1,0% em 2009 e 2010 e mínimo de 0,8% entre 2002 e 2005.

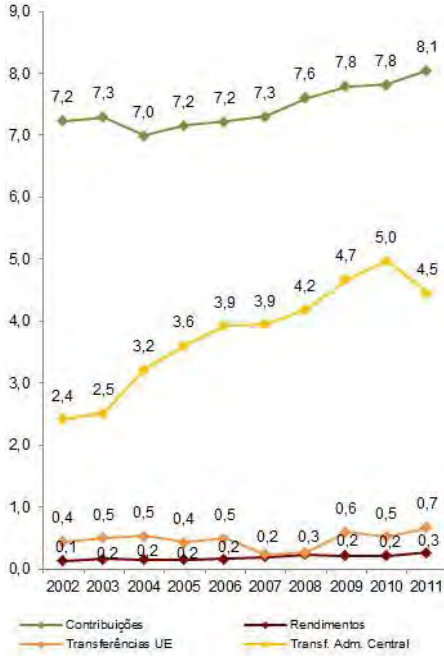
<sup>4</sup> No total, todas estas despesas representam 89,8% da despesa efetiva em 2011.

<sup>5</sup> Os gastos com prestações de doença quedam-se pelos 0,3% do PIB, o mesmo que é despendido com a Parentalidade (em 2011). O RSI equivale a 0,2% do PIB, tal como o gasto com a administração do sistema (desde 2008) e com o CSI (em 2011). As prestações por Morte mantiveram-se nos 0,1% do PIB ao longo do período.

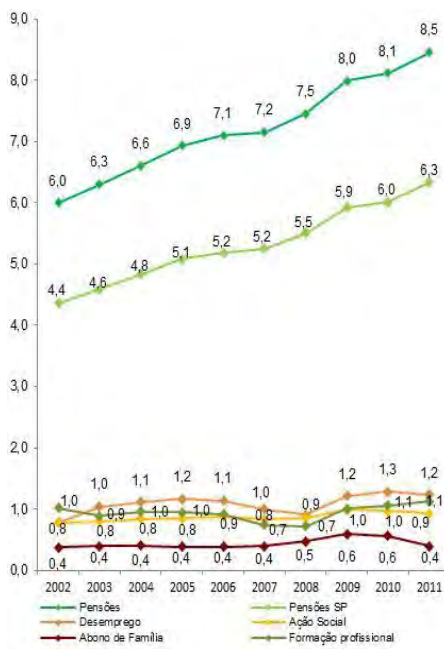


*Dr. Theodor*

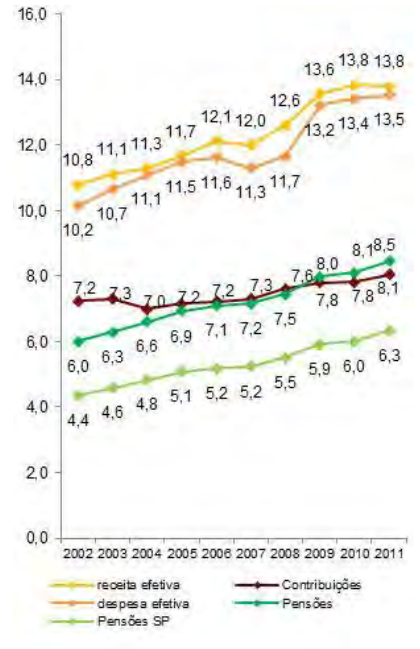
Gráfico 4 – Receitas e despesas em percentagem do PIB



Fonte: CSS.



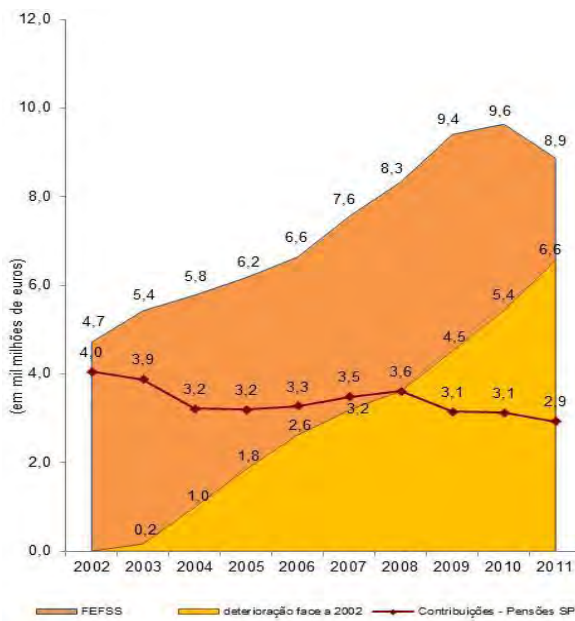
Fonte: CSS.



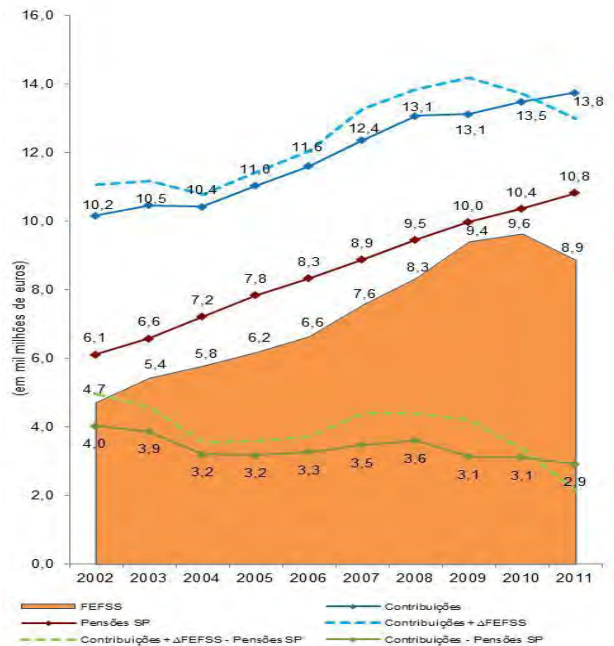
Fonte: CSS.

O Gráfico 5 mostra a evolução do sistema previdencial, tendo o ano 2002 como referência, nomeadamente os gastos com pensões, as contribuições arrecadadas e a valorização do FEFSS.

Gráfico 5 – Evolução dos principais agregados do sistema previdencial



Fonte: CSS e IGFCSS.



Fonte: CSS e IGFCSS.

Em 2011, a despesa com pensões do sistema previdencial foi superior à verificada em 2002 em € 4.705,3 M (76,8%), enquanto as contribuições foram superiores em € 3.591,8 M (35,3%), mesmo existindo menos 300.300 empregos na economia que em 2002 (menos 5,8%). A diferença entre a receita de contribuições e as pensões pagas passou de € 4.045,0 M em 2002 para € 2.931,5 M em 2011 (ou de € 4.963,4 M para € 2.165,9 M se acrescentarmos a valorização anual do FEFSS), uma quebra de 27,5%.

Face ao efeito estrutural do envelhecimento da população, a desaceleração do crescimento das pensões verificada nos últimos anos, com origem em alterações legislativas motivadas por preocupações de sustentabilidade desta despesa, podem não ser suficientes para reequilibrar o sistema, principalmente se não se reconduzir a economia para uma tendência de crescimento do produto que se reflita na criação líquida de emprego e no aumento da massa salarial. A análise do período mostra que as receitas de contribuições cresceram sistematicamente abaixo da despesa com pensões, apesar do valor da contribuição por empregado ter aumentado 43,7% de 2002 para 2011.

### 13.2.3. Balanço

A evolução da situação patrimonial da segurança social no período 2009 a 2011, traduzida na evolução de cada membro do balanço, é a que se evidencia no quadro seguinte:

**Quadro 11 – Balanço da segurança social**

(em milhões de euros)

Grupos Patrimoniais	2009	2010	2011		Variação 2010/09		Variação 2011/2010	
			Valor	%	Absoluta	%	Absoluta	%
<b>Ativo Bruto</b>								
Imobilizado	919,3	925,6	856,3	4,3	6,3	0,7	-69,3	-7,5
Existências	2,1	2,1	1,6	0,0	0,0	-1,6	-0,5	-24,6
Dívidas de terceiros	6.626,5	7.270,1	8.503,2	42,3	643,6	9,7	1.233,0	17,0
Disponibilidades	10.737,5	11.416,4	10.702,9	53,2	678,9	6,3	-713,5	-6,3
Acréscimos e diferimentos	149,3	163,8	37,1	0,2	14,6	9,8	-126,7	-77,4
<b>Total do Ativo bruto</b>	<b>18.434,7</b>	<b>19.778,0</b>	<b>20.101,0</b>	<b>100</b>	<b>1.343,4</b>	<b>7,3</b>	<b>323,0</b>	<b>1,6</b>
Amortizações/Provisões imobilizado	401,4	410,4	424,3		9,0	2,2	13,9	2,6
Provisões para cobranças duvidosas	4.560,0	5.437,7	3.873,4		877,6	19,2	-1.564,2	-28,8
<b>Total Ativo líquido</b>	<b>13.473,3</b>	<b>13.930,0</b>	<b>15.803,2</b>		<b>456,7</b>	<b>3,4</b>	<b>1.873,2</b>	<b>13,4</b>
<b>Fundos Próprios</b>								
Património	9.602,5	10.670,0	10.903,1	74,4	1.067,5	11,1	233,0	2,2
Cedências de ativos	-	-0,6	-0,6	0,0	-0,6	-	0,0	0,0
Reservas de reavaliação	2,6	1,1	0,0	0,0	-1,6	-58,7	-1,1	-100,0
Reservas	1.079,9	1.071,5	1.065,4	7,3	-8,4	-0,8	-6,1	-0,6
Resultados transitados	962,3	-102,5	2.574,2	17,6	-1.064,8	-110,7	2.676,8	2.610,9
Resultado líquido do exercício	664,8	1.231,5	112,9	0,8	566,8	85,3	-1.118,7	-90,8
<b>Total dos Fundos próprios</b>	<b>12.312,1</b>	<b>12.871,1</b>	<b>14.655,0</b>	<b>100</b>	<b>559,0</b>	<b>4,5</b>	<b>1.783,9</b>	<b>13,9</b>
<b>Passivo</b>								
Provisões para riscos e encargos	0,1	0,0	0,1	0,0	-0,1	-100	0,1	100,0
Dívidas a terceiros	374,4	304,4	426,9	37,2	-69,9	-18,7	122,5	40,2
Acréscimos e diferimentos	786,7	754,4	721,1	62,8	-32,2	-4,1	-33,3	-4,4
<b>Total do Passivo</b>	<b>1.161,2</b>	<b>1.058,9</b>	<b>1.148,2</b>	<b>100</b>	<b>-102,3</b>	<b>-8,8</b>	<b>89,3</b>	<b>8,4</b>
<b>Total dos Fundos próprios e do Passivo</b>	<b>13.473,3</b>	<b>13.930,0</b>	<b>15.803,2</b>		<b>456,7</b>	<b>3,4</b>	<b>1.873,2</b>	<b>13,4</b>

Fonte: Contas da Segurança Social.



O ativo da segurança social é composto maioritariamente por disponibilidades e por dívidas de terceiros que representam, em 2011, cerca de 53,2% e 42,3% do ativo bruto, respetivamente. As provisões para cobrança duvidosa absorvem 45,6% do valor em dívida e o imobilizado encontra-se amortizado/provisionado em 49,6%, reduzindo o ativo líquido a cerca de 78,6% do valor do ativo bruto. O segundo membro do balanço é constituído na quase totalidade por “Fundos próprios”, 92,7%.

### 13.2.3.1. Ativo

#### 13.2.3.1.1. Imobilizado

O imobilizado da segurança social é composto por imobilizações corpóreas, incorpóreas e investimentos financeiros, representando, em 2011, 4,3% do ativo bruto (4,7% em 2010) e 2,7% do ativo líquido (3,7% em 2010).

Quadro 12 – Imobilizado

(em milhões de euros)

Imobilizado	2009		2010		2011	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Imobilizações incorpóreas	0,1	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0
Imobilizações corpóreas	612,1	221,3	619,5	220,4	629,3	217,4
Investimentos financeiros	306,2	296,5	305,2	294,8	226,1	214,5
<b>Total</b>	<b>919,3</b>	<b>517,9</b>	<b>925,6</b>	<b>515,2</b>	<b>856,3</b>	<b>432,0</b>

Fonte: CSS/2009, CSS/2010 e CSS/2011.

O imobilizado corpóreo é o mais significativo quer em termos brutos quer em termos líquidos. Desde 2010 que o Anexo às demonstrações financeiras consolidadas inclui 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 2011, de um total de € 629,3 M de imobilizado bruto, 53,1% (€ 334,1 M) é propriedade do ISS e 32% (€ 201,3 M) do II. As classes de ativos mais relevantes na primeira entidade são os imóveis<sup>1</sup> (49,8%) e o equipamento básico (31,7%), em virtude da sua dispersão geográfica, enquanto na segunda o imobilizado é maioritariamente constituído por equipamento básico (96,9%), pelo facto deste Instituto ser responsável pela gestão da infraestrutura tecnológica do sistema de informação da segurança social.

Cerca de 65,4% do total do imobilizado corpóreo já foi amortizado. Com exceção da conta “Edifícios e outras construções”, o total relevado nas outras contas do balanço sujeito a amortizações já se encontra amortizado em mais de 92%, o que significa que a maioria dos equipamentos está totalmente amortizada, com exceção do básico, que se encontra amortizado em 88,2%, por força das aquisições realizadas no exercício de 2011.

<sup>1</sup> Relevados nas contas 421 – “Terrenos e recursos naturais” e 422 – “Edifícios e outras construções”.



Continua por solucionar o problema ocorrido em 2010<sup>1</sup> com o mapa do imobilizado bruto produzido pela aplicação informática SIF, uma vez que continua a registar movimentos ocorridos na mesma conta do razão sobrevalorizando as colunas incluídas no mapa de *Transferências e abates* e de *Aumentos*<sup>2</sup>. Este constrangimento, ao nível da conta consolidada, tem sido colmatado pelo IGFSS, com correções manuais, realizadas nos mapas do ativo bruto incluídos nas contas individuais das entidades que procederam a movimentos daquela natureza.

Em contraditório, o II alega que “*O problema identificado no Mapa do Imobilizado foi resolvido em 3.10.2012, estando neste momento a situação ultrapassada*”.

No âmbito dos Pareceres sobre a CGE e de auditorias realizadas<sup>3</sup>, o Tribunal tem formulado um conjunto de recomendações relativas à área do Imobilizado, que tem vindo a acompanhar e a evidenciar em anteriores Pareceres<sup>4</sup>, seguindo-se neste Parecer idêntica metodologia. Assim, de acordo com a informação prestada pelos 3 Institutos (IGFSS, II e ISS) e as conclusões do trabalho de campo realizado no IGFSS para análise dos processos de dações em pagamento e de alienações de imóveis salienta-se o seguinte:

◆ No IGFSS

- ◇ Após a conclusão dos procedimentos com vista à valorização e registo dos imóveis e à segregação contabilística entre o valor do imóvel e do respetivo terreno, o Instituto iniciou o procedimento de transferência de imobilizado corpóreo para investimentos financeiros relativamente aos imóveis que não estavam a ser utilizados na sua atividade operacional, tarefa que só foi concluída em 2012. Assim, de acordo com a nota 20 do Anexo às demonstrações financeiras consolidadas, a CSS de 2011 inclui nas contas do balanço 42 – “*Imobilizações corpóreas*” o montante de € 16,1 M, em vez de € 3,3 M, e 41 – “*Investimentos financeiros*” o montante de € 86,6 M, em vez de € 99,5 M;
- ◇ Foram realizadas verificações físicas pelo Instituto relativamente ao equipamento básico e ao equipamento administrativo, no total de 83 bens móveis, tendo aquele detetado que: apenas 9 possuíam as respetivas etiquetas de inventário; para 4, o estado de verificação era avariado; outros 4 não foram localizados; e para 28 a localização no sistema SIF (Módulo AA)<sup>5</sup> não correspondia à sua localização atual. As irregularidades detetadas foram objeto de regularização;
- ◇ Em sede de verificações no âmbito deste Parecer foram analisados os processos de 7 imóveis adquiridos em 2011 por dação em pagamento, no total de € 2,3 M, de 3 contribuintes e de 6 imóveis alienados no mesmo ano, no valor de € 1,3 M. Verificou-se que o abate dos imóveis apenas inclui o valor dos edifícios, permanecendo ainda no ativo do IGFSS o valor dos terrenos<sup>6</sup>. Este facto sobrevaloriza o valor dos investimentos financeiros, traduzindo deficiências de controlo dos serviços do Instituto que asseguram a gestão do património e a sua contabilidade.

---

<sup>1</sup> Cfr. Parecer sobre a CGE de 2010, pág. 298.

<sup>2</sup> Refletem os movimentos provenientes de centros de custos diferentes, de identificação de imobilizado de “baixo valor” e desagregação do imobilizado “Geral” para imobilizado “individual”. Estas operações não implicam movimentos de entradas (aumentos) e saídas (transferências e abates) entre contas patrimoniais.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Cfr. Parecer sobre a CGE de 2010 e 2009, ambos disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>5</sup> Gestão de Imobilizado.

<sup>6</sup> Indica-se a título de exemplo os imobilizados n.ºs 410000002432, 414000003922 e 414000003070.



Luc  
Dr.  
Thomaz  
A

- ◆ No II
  - ◇ Os equipamentos adquiridos anteriormente a 2004 foram, na quase totalidade, abatidos pelos serviços técnicos, persistindo, no entanto, um número residual de equipamentos por abater no SIF, em virtude do seu elevado número;
  - ◇ A etiquetagem dos bens adquiridos anteriormente ao final de 2007 ainda não está concluída, devido, por um lado, à dispersão geográfica e, por outro, à redução, por motivos de aposentação, do número de recursos que compõem as equipas locais;
  - ◇ Foi realizada uma ação de controlo, pelos serviços do II, aos equipamentos afetos ao próprio Instituto (14 PC e 4 impressoras), havendo, na sequência, necessidade de atualização do campo de localização no “módulo AA”<sup>1</sup>. Não foram realizadas ações de controlo a equipamentos afetos a outros organismos.
- ◆ No ISS
  - ◇ Está ainda a decorrer um processo de reorganização e centralização que implica a realização de ajustamentos e elaboração de novos inventários para os edifícios envolvidos, e, conseqüentemente, a alteração da localização dos bens afetos no módulo de gestão do imobilizado;
  - ◇ A afixação de etiquetas<sup>2</sup> nos bens inventariados também ainda não atingiu a sua totalidade, registando-se alguma morosidade nos bens anteriores a 2002<sup>3</sup>, dada a dificuldade em localizar o respetivo número de imobilizado;
  - ◇ Está prevista para 2012 a constituição de uma equipa para a realização de verificações físicas de bens inventariados.

#### B) Investimentos financeiros

Em 2011, o valor bruto dos “Investimentos financeiros” ascende a € 226,1 M, sendo maioritariamente constituído por “Partes de capital” (57,5%, € 130 M) e por “Investimentos em imóveis” (42,1%, € 95,1 M).

O FEFSS detém a parte mais significativa destes investimentos, cerca de 58,1% (€ 131,4 M) do total (€ 218 M em 2010), representados, na quase totalidade, em “Partes de capital”<sup>4</sup>, que constituem a classe de ativos designada por “Reserva Estratégica”. Durante o ano realizaram-se operações de alienação/aquisição direta de títulos, mantendo-se, contudo, a estrutura da “Reserva Estratégica”. No entanto, verificou-se um significativo decréscimo (40%) do valor desta Reserva relativamente a 2010, que decorreu dos seguintes acontecimentos:

<sup>1</sup> Gestão de Imobilizado (módulo AA).

<sup>2</sup> No que se refere ao processo de etiquetagem, estão definidos procedimentos, nomeadamente a obrigatoriedade de o serviço de compras remeter cópia da nota de entrega dos bens ao serviço de inventário, para que este venha a afixar em cada um a respetiva etiqueta saída do SAP, afetando o bem ao respetivo centro de custos.

<sup>3</sup> Encontram-se a ser controlados através das folhas de carga, afixadas em cada edifício. Em 2010, passou-se a gerar etiquetas para estes bens, através da aplicação SIF/SAP, sem que, para isso, fosse necessário criar imobilizado. Esta metodologia permite controlar de uma forma mais eficaz todos estes bens.

<sup>4</sup> Possui também uma pequena parte de investimentos em imóveis.

- ◆ Desvalorização das ações da *Portugal Telecom* e da *ZON-Multimédia*, (*ex-PT Multimédia*) e das unidades de participação *FINPRO*, conduzindo a decréscimos de 46,9%, 31,5% e 7,0%, respetivamente;
- ◆ Aumento do valor das ações da *Transurban Group* em 13,5%.

O IGFSS, embora com menor expressão financeira, gere 38,3% (€ 86,6 M) do total dos investimentos financeiros, mais 10,8 pontos percentuais que em 2010, mas apresenta uma carteira mais diversificada<sup>1</sup>, com destaque para os “*Investimentos em imóveis*”, cerca de € 82,3 M (95%), situação que decorre das suas atribuições na área do património imobiliário<sup>2</sup>, o que representa um acréscimo de 3,2% relativamente ao ano anterior e corresponde, essencialmente, a aumentos provenientes de dações em cumprimento (€ 2,3 M), a transferências de imobilizado em curso (€ 256,6 m)<sup>3</sup> e a diminuições por alienação de imóveis (€ 154 m)<sup>4</sup>.

### 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 2009 a 2011.

**Quadro 13 – Dívida de terceiros**

(em milhões de euros)

Dívidas de terceiros	2009		2010		2011	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Clientes	317,2	0,0	521,2	27,8	663,9	30,9
Contribuintes	4.597,3	807,6	5.450,9	943,9	6.488,7	3.721,4
Prestações sociais a repor	531,4	140,8	565,5	139,1	579,3	135,5
Outros devedores	1.178,0	1.116,8	729,9	720,8	768,5	741,2
Outros	2,7	1,3	2,6	0,8	2,7	0,7
<b>Total</b>	<b>6.626,5</b>	<b>2.066,5</b>	<b>7.270,1</b>	<b>1.832,5</b>	<b>8.503,2</b>	<b>4.629,7</b>

Fonte: CSS/2009, CSS/2010 e CSS/2011.

Em 2011, em termos brutos, as *dívidas de terceiros* de médio e longo prazo ascendem a € 4.106,4 M (€ 5.739,6 M em 2010) e as de curto prazo a € 4.396,7 M (€ 1.530,5 M em 2010). Cerca de 49,7% (€ 4.230 M) do total destas dívidas estão registadas em *dívidas de cobrança duvidosa*. As provisões acumuladas de cobrança duvidosa ascendem a € 3.873,4 M (91,6%), o que representa uma dívida em termos líquidos de € 356,6 M. A evolução no triénio de 2009 a 2011 das dívidas de terceiros, em termos brutos, tem sido em crescendo, acentuado em 2011 (17%), relativamente ao período homólogo anterior (em 2010 cresceu 9,7%). Também em termos líquidos se regista um exponencial aumento em

<sup>1</sup> Em partes de capital a carteira de títulos detida pelo IGFSS representa 4,5% do total. É composta, maioritariamente, por ações de processos de dação em pagamento das dívidas à SS e sofreu um ligeiro decréscimo por via da não relevação das partes de capital detidas na empresa *Tunapesca – União dos Armadores Açorianos da Pesca do Atum, SA*, até 2010.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Em 2011, a conta de imobilizações em curso foi saldada, sendo transferidos para investimentos em imóveis € 256,6 m. Até 2008 verificaram-se registos nas contas de imobilizações em curso de investimentos em imóveis, sem que fossem efetuadas quaisquer transferências para investimentos financeiros. Cfr. Parecer sobre a CGE de 2009, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>4</sup> No decurso do ano de 2011, o IGFSS transferiu para o FEFSS receitas provenientes de alienações de imóveis no montante de € 3,7 M, do próprio ano e € 337,1 m de anos anteriores.





2011 (152,6%, mais € 2.797,2 M), relativamente ao período homólogo anterior, situação contrária à que ocorreu de 2009 para 2010, em que o valor líquido decresceu 11,3% (menos € 234 M).

As dívidas com maior expressão financeira referem-se a “*Contribuintes*”, manifestando acréscimos de 18,6% e de 19%, em termos brutos, e de 16,9% e de 294,3%, em termos líquidos, comparando 2010 com 2009 e 2011 com 2010, respetivamente. 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*” revelam variações significativas em 2010, fruto de alterações de registo contabilístico<sup>1</sup>.

## A) Cientes

O valor da dívida relevada em clientes respeita essencialmente ao FGS<sup>2</sup> e ao FGADM<sup>3</sup>. A do FGS é a mais representativa e ascende a € 538,6 M, em 2011, encontrando-se este valor provisionado a 100%, em virtude do elevado risco de cobrança que estas dívidas assumem. Em 2011, o valor relevado no balanço continua subvalorizado na importância correspondente às retenções de IRS realizadas no pagamento das prestações aos beneficiários entre 2001 e 2006<sup>4</sup>. A subvalorização é ainda extensível ao valor correspondente às retenções de quotizações para a segurança social realizadas nas prestações atribuídas aos beneficiários no mesmo período. Em 2011 foram relevadas as dívidas de quotizações para a segurança social, respeitantes ao período de setembro de 2006 a 31/12/2011, no montante de € 14,9 M<sup>5</sup>, dando-se assim acolhimento parcial à recomendação formulada pelo Tribunal de Contas<sup>6</sup>. A dívida do FGADM, no valor de € 112 M, acusa um acréscimo de 27,4% e assume, também, um elevado risco de incobrabilidade (83,8% destas dívidas encontram-se provisionadas).

## B) Contribuintes

As dívidas de contribuintes ascendem, em 2011, a € 6.488,7 M, o que representa um acréscimo de 19% relativamente ao período homólogo anterior, crescimento semelhante ao ocorrido de 2009 para 2010 (18,6%). Em anteriores Pareceres, o Tribunal tem vindo a emitir uma opinião de reserva aos

<sup>1</sup> As dívidas de terceiros do FGADM, que até 2009 eram relevadas em “*Outros devedores*”, em 2010 passaram a ser registadas em “*Cientes*”.

<sup>2</sup> Dívidas das entidades empregadoras ao FGS por pagamentos de créditos emergentes de contratos de trabalho e da sua violação ou cessação que não puderam ser pagos por motivos de insolvência ou situação económica difícil.

<sup>3</sup> O IGFSS, através do FGADM, em cumprimento do Decreto-Lei n.º 164/99, de 13 de maio, que regula a garantia de alimentos devidos a menores, prevista na Lei n.º 75/98, de 19 de novembro, assegura o pagamento das prestações da pensão de alimentos, em substituição da pessoa judicialmente obrigada, no caso de incumprimento desta obrigação. A pensão de alimentos devida a menores – crianças ou jovens até aos 18 anos de idade – tem como objetivo garantir a subsistência do menor, em tudo o que é indispensável ao sustento, habitação, vestuário do alimentando/menor, e também, a sua instrução e educação. É uma prestação pecuniária, paga mensalmente.

<sup>4</sup> Só a partir de 2009 o valor das retenções realizadas nas prestações pagas aos beneficiários passaram a ser entregues à DGCI, retroagindo às retenções efetuadas em 2008 e 2007. Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE de 2010, pág. 301.

<sup>5</sup> Por contrapartida de resultados transitados, conta 592 – “*Regularizações de grande significado*”, no valor de € 10,7 M (período de 2006 a 2010) e por contrapartida de custos do exercício, conta 6333148 – “*Prestações sociais – Garantia Salarial*”, na quantia de € 4,2 M.

<sup>6</sup> No relatório de auditoria ao FGS (Relatório n.º 25/2008 – 2.ª Secção) 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, reiterando de novo tal recomendação no Parecer sobre a CGE 2010 (55-PCGE/2010), ambos disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

valores relevados nas dívidas de terceiros, designadamente nas dívidas de “Contribuintes”<sup>1</sup>. No último Parecer, entre outros aspetos, foram relatadas deficiências sobre a prescrição de dívidas nos processos em execução fiscal e o seu impacto na fiabilidade das contas da segurança social, sendo formuladas três recomendações<sup>2</sup>.

No que respeita à CSS de 2011 mantêm-se as reservas enunciadas no Parecer sobre a CGE de 2010 relativamente à metodologia utilizada na prescrição de dívidas quer manuais quer automáticas, uma vez que as diligências entretanto encetadas pelo IGFSS sobre esta matéria, com vista a acolher as recomendações formuladas pelo TC, apenas terão impacto em futuras contas da segurança social. Salienta-se, no entanto, que parte da recomendação 56-PCGE/2010 já foi acolhida em sede da CSS de 2011, uma vez que os ficheiros que serviram de base ao cálculo das prescrições e da constituição de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes foram atempadamente disponibilizados ao Tribunal pelo Instituto de Informática. Porém, no que respeita ao seu conteúdo, os ficheiros que serviram de base ao cálculo das provisões para cobrança duvidosa ainda não dispõem de toda a informação relevante que consta da recomendação atrás referida, designadamente a indicação do ano/mês referência da dívida.

Em 2011, o IGFSS, em colaboração com o ISS, reviu os critérios de extração da informação do sistema SEF, com vista a clarificar a informação que servia de base aos lançamentos contabilísticos. Em resultado desse trabalho, alterou a metodologia seguida em anos anteriores, de considerar como dívida de cobrança duvidosa toda a dívida participada às secções de processo executivo que se encontravam em mora há mais de 6 meses, uma vez que “(...) desconhecia o facto de, no cômputo da dívida em SEF, uma parte desta ter sido objeto de acordo prestacional com o contribuinte que, estando a ser cumprido, como tal configura situação contributiva regularizada (...)”. Neste contexto, apurou o valor de € 1.096,3 M de dívida com acordos prestacionais existentes em SEF e de € 1.432,7 M de dívida com garantia e/ou com situação de suspensão, que deixaram de ser consideradas de cobrança duvidosa. Na sequência desta alteração, a composição da dívida de contribuintes à segurança social, relevada no balanço consolidado de 2011, apresenta uma composição significativamente diferente relativamente aos anos anteriores, com a dívida de cobrança duvidosa a decrescer cerca de 40,1% (de € 5.051,0 M em 2010 para € 3.023,1 M em 2011), sendo o valor das provisões acumuladas de € 2.767,3 M (91,5%). Também ao nível da antiguidade da dívida se observa uma alteração significativa, com a dívida de curto prazo a aumentar 367% (de € 775,1 M em 2010 para € 3.619,7 M em 2011) e a dívida de médio e longo prazo a decrescer 38,6% (de € 4.675,9 M em 2010 para € 2.869,1 M em 2011).

O desconhecimento da existência de dívida com acordo prestacional num sistema que já leva uma década é uma situação grave e que tem implicações ao nível da fiabilidade das demonstrações financeiras, pois em anos anteriores foram constituídas indevidamente provisões sobre dívidas que não reuniam os requisitos para serem consideradas de cobrança duvidosa, reduzindo-se os resultados operacionais e, conseqüentemente, o resultado líquido dos exercícios respetivos. Por outro lado, em 2011, ainda não estavam criadas as condições que assegurassem a contabilização de todos os acordos

---

<sup>1</sup> Cfr. Pareceres sobre as CGE de 2009, 2008, 2007 e 2006, todos disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Cfr. Recomendações 56-PCGE/2010, 57-PCGE/2010 e 58-PCGE/2010, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



em contas adequadas por inexistência de informação suficiente para a sua autonomização<sup>1</sup> e a constituição de provisões não foi uniforme nas 3 instituições com competência para cobrar contribuições e quotizações<sup>2</sup>.

Em 2011, a dívida de cobrança duvidosa de contribuintes encontra-se relevada em duas contas distintas: 21812 – “Cobranças em atraso”, no valor de € 92,0 M e 21822 – “Cobranças em litígio”, no valor de € 2.931,0 M. O valor relevado na conta de cobranças em atraso respeita exclusivamente ao CSS da RAM, que desde 2009 vem refletindo nesta conta um “valor ajustado”, para o qual constituiu provisões a 100%. Segundo o ponto 6 da nota 8.2.39 do Anexo às DF daquele Centro, inclui-se neste valor, entre outras, “(...) a dívida participada anteriormente aos Serviços de Finanças (...). Ora, não existe uniformidade de critérios na classificação das dívidas relativamente aos processos em execução fiscal, uma vez que os que estão na posse da secção de processo do CSS da RAM são consideradas “em litígio” e as que ainda estão à guarda dos serviços de finanças são consideradas “em atraso”. Por outro lado, da metodologia adotada conclui-se que existe dívida não cobrada, com antiguidade significativa e que não foi participada para efeitos de execução fiscal, uma vez que está classificada como “Cobranças em atraso”, assim como existe dívida com antiguidade inferior a 24 meses e para a qual foram constituídas provisões para cobrança duvidosa a 100%.

A contabilização das contribuições e quotizações é efetuada, na quase totalidade, por procedimentos automáticos, no entanto, porque ainda não se encontram concluídos todos os processos, em 2011, ainda foram objeto de registo manual nas contas do Razão de contribuintes (SIF) vários acontecimentos, dos quais se salientam os lançamentos a débito do valor das declarações de remunerações cobradas e registadas na conta corrente dos contribuintes (GC)<sup>3</sup>:

- ◆ Caixas não integradas, no valor de € 95,8 M, relativo às declarações do ano de 2011<sup>4</sup>;
- ◆ Doca Pesca, no valor de € 62,6 M, relativo a declarações do período de janeiro de 2002 a outubro de 2007<sup>5</sup>;

<sup>1</sup> Na Informação da Direção de Contabilidade do IGFSS n.º 920/2012, de 12/03/2012 - Lançamentos de provisões de contribuintes, cobrança duvidosa e acordos em SEF é referido que “(...) relativamente aos acordos de contribuições que não foram celebrados no âmbito do SEF e que não se encontram registados em GC, não foram individualizados contabilisticamente nas contas de 2011, por não existir informação suficiente para a sua autonomização, desconhece-se, nomeadamente, a desagregação do valor em dívida em 2011/01/01 e em 2011/12/31 entre capital, juros de mora e juros vincendos, encontrando-se assim relevados nas contas 212 de contribuições. Encontra-se em curso um trabalho de equipa entre o ISS,IP e II,IP, para que estes acordos sejam geridos em GC e consequentemente contabilizados nas contas para o efeito em SIF, ficando desse modo criadas as condições para a sua autonomização contabilística em conta de contribuintes com acordos”.

<sup>2</sup> Para mais desenvolvimentos sobre a matéria cfr. ponto 13.2.4.1 – Demonstração de resultados - Resultados operacionais.

<sup>3</sup> O valor cobrado é registado na conta corrente dos contribuintes (GC) e contabilizado por via automática. No entanto, as declarações de remunerações ainda não estão integradas no Sistema GR, logo não são registadas em GC nem contabilizadas por via automática.

<sup>4</sup> Desde 2007 que o IGFSS procede anualmente à contabilização manual das declarações das Caixas não integradas, com exceção da Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, cuja contabilização só foi efetuada na conta de 2011. No que respeita à CPPCRGE, o valor indicado pelo Caixa encontra-se subavaliado em cerca de € 125,6 m, conforme informação prestada por aquela Caixa ao IGFSS em junho de 2012. Em 2011, já não procedeu à contabilização das DR relativas aos beneficiários da CAFEB, dado que as mesmas passaram a integrar o SISS e a ser contabilizadas por via automática.

<sup>5</sup> Em 2010, o IGFSS já tinha contabilizado o valor das DR a partir de novembro de 2007 (€ 40,8 M), cfr. Parecer sobre a CGE de 2010, págs. 309 e 310, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

- ◆ Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, na quantia de € 13,5 M<sup>1</sup>, respeitante às declarações do período de 2002 a 2010.

Foi ainda objeto de registo manual, a débito da conta do razão de contribuintes, o valor de € 950,4 M<sup>2</sup>, correspondente aos créditos ainda ativos em 28/02/2011, que retornaram à posse da segurança social enquanto pagamento do preço diferido na sequência do termo do contrato de cessão de créditos para efeitos de titularização<sup>3</sup>.

No que respeita à contabilização automática, foi realizada uma ação de verificação, no âmbito do presente Parecer, a 152 declarações de remunerações respeitantes a 146 contribuintes, com vista a aferir sobre a totalidade e integralidade dos registos efetuados nas contas correntes dos contribuintes (GC) relativamente às declarações de remunerações e aos valores entregues e respetiva contabilização no sistema de informação financeira (SIF) em 31/12/2011 e ainda a participação de dívida ao sistema de execução fiscal (SEF). Dessa análise salienta-se o seguinte:

- ◆ A generalidade das DR foram entregues dentro do prazo<sup>4</sup> e encontravam-se todas registadas em GR. À data do trabalho de campo (julho a setembro), estavam validadas 120 DR, sendo que em 33 destas os valores finais calculados foram diferentes dos declarados pelos contribuintes, o que originou a correção dos valores no GC e no SIF. 32 DR (21,1%) encontravam-se ainda por validar, tendo seguido com erros para GC e SIF, os quais, quando corrigidos, poderão originar correções nos valores devidos de contribuições;
- ◆ A multiplicidade de desdobramentos e/ou de compensações de créditos a que o registo inicial das DR e dos meios monetários entregues pelos contribuintes são sujeitos tornam complexa a leitura da conta corrente (GC). Estes desdobramentos e/ou compensações resultam quer de incumprimentos dos contribuintes das regras estabelecidas legalmente para preenchimento das DR<sup>5</sup> quer de divergências entre os dados declarados pelo contribuinte e os elementos existentes no sistema de Identificação e Qualificação quer, ainda, de compensações, em função das regras estabelecidas para a afetação a cada DR dos meios monetários entregues pelos contribuintes<sup>6</sup>;

---

<sup>1</sup> Entre o valor que a Caixa informou e o valor contabilizado pelo IGFSS existe uma diferença de € 2.282,80, para o qual não se obteve explicação.

<sup>2</sup> € 569 M em execução nas secções de processo executivo da própria segurança social e € 381 M em execução na Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

<sup>3</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 13.2.3.2.1 – Fundos próprios.

<sup>4</sup> 10 EE entregaram as DR fora de prazo, tendo-se, no entanto, verificado que relativamente a estes factos não foi instaurado nenhum processo de contraordenações (com o campo 'Identificação\_DR' n.ºs 70841089; 70848112; 70849813; 70853816; 70856283; 70862568; 70880615; 70882469; 70884954; 70938575).

<sup>5</sup> De acordo com o disposto no artigo 20.º, n.º 1 do Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro, deve ser entregue uma declaração de remunerações autónoma por mês de referência das remunerações declaradas, estabelecimento e taxa contributiva aplicável aos trabalhadores que integram cada estabelecimento. Verifica-se que há contribuintes que não cumprem esta regra. O sistema nestas situações desdobra o primeiro documento por tantas DR quanto o número de taxas diferentes incluídas no primeiro documento. Ainda, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 26.º daquele diploma legal, as correções relativas a remunerações de outros meses que não as do mês anterior (regulado no n.º 1 do mesmo artigo) só podem ser efetuadas através de Declaração de Remunerações autónoma. Verifica-se que há contribuintes que não cumprem esta regra ao incluírem na mesma declaração, correções de meses e até mesmo de anos anteriores.

<sup>6</sup> De acordo com as "Regras do Negócio" quando os meios monetários entregues pelo contribuinte não são suficientes para satisfazer o valor em dívida, primeiro afeta-se o valor às parcelas correspondentes às quotizações dos trabalhadores, segundo, às contribuições a cargo da entidade patronal e, por fim, aos juros, caso sejam devidos. Também nos casos em que o valor entregue é superior se aplica a mesma regra ficando o remanescente em crédito que poderá ser afeto a outras declarações que estejam ou venham a estar em dívida.



- ◆ 137 pagamentos ocorreram dentro do prazo legal e 4 com atraso, tendo sido calculados os juros correspondentes. Em 11 dos casos da amostra não existiam valores recebidos para pagar as contribuições do ano/mês referência selecionado. Destes, em 9, a dívida (incluindo os juros de mora) foi participada automaticamente às secções de processo e instaurados os correspondentes processos<sup>1</sup>, permanecendo os montantes em estado ativo nos outros dois casos<sup>2</sup>;
- ◆ 129 DR encontravam-se totalmente compensadas (pagas) e 13 estavam parcialmente compensadas. Estas compensações ocorrem, por vezes, muito tempo depois do mês da entrega da DR e dos respetivos meios monetários (as DR e os meios monetários deram entrada no mês de março de 2011 e muitas compensações ocorreram em novembro e dezembro do mesmo ano). Nas compensações parciais, o montante por compensar ficou ativo, exceto num dos casos que foi participado a SEF. Esta situação resulta, por norma, de correções nas DR, que geram um valor a pagar superior ao que o contribuinte declarou e pagou inicialmente;
- ◆ No caso das DR que se encontravam ainda com erros no final de 2011, a sua posterior correção poderá ainda vir a apurar montantes, a favor da segurança social ou créditos aos contribuintes, cujo impacto ocorrerá em exercícios futuros, afetando as demonstrações financeiras, uma vez que implica um débito na conta 7977 – “Correções de exercícios anteriores”, concorrendo para as situações relatadas, a propósito desta conta, no ponto 13.2.4.3 – “Resultados extraordinários”.
- ◆ No que respeita às DR cuja dívida foi participada ao SEF, verificou-se (em agosto de 2012), através da “visão conjunta”, que os processos que incluem a dívida relativa às DR selecionadas ainda permaneciam com valores em dívida, apesar de uma parte desta já ter sido paga e outra anulada. Foi ainda analisada a documentação existente no SEF relativamente a outros processos instaurados aos mesmos contribuintes, tendo-se concluído, num total de 27 processos analisados, que 12 continham documentos de anulação num total de 157. Destes, 65 têm como motivo de anulação “Decisão da entidade credora” e 92 “Pagamento”. Dos referidos 12 processos concluiu-se ainda que:
  - ◇ Foram emitidas certidões de dívida quando os pagamentos já estavam efetuados<sup>3</sup>;
  - ◇ As anulações de dívida ocorrem, em regra, por reclamação do contribuinte na sequência da notificação produzida pela aplicação informática aquando da instauração do processo em execução fiscal ou de um pedido de uma declaração da situação contributiva, ficando aquele, na prática, com o ónus de desencadear os procedimentos tendentes à correção dos dados constantes dos sistemas informáticos da segurança social.

Sublinha-se que a instauração de processos executivos relativamente a DR que já se encontram pagas em data anterior à emissão de certidões de dívida, algumas vezes anos após a data em que ocorreu o pagamento, é uma situação grave que deve ser corrigida, pois, para além dos incómodos que causa aos contribuintes – designadamente, exigindo-lhes, em sede de cobrança coerciva com as inerentes prerrogativas que esta comporta,

<sup>1</sup> Foi ainda participado para SEF uma parcela de uma outra DR não coberta pelo pagamento respetivo.

<sup>2</sup> DR n.ºs 70294989 e 70341554 relativas ao mês de fevereiro de 2011.

<sup>3</sup> A título de exemplo referem-se os seguintes processos com certidões de dívida emitidas em 2011: Processo 110201100506788, certidão n.º 4553/2011, de 14/05/2011, inclui os seguintes períodos: 2009/05, 2008/04, 2007/12 e 2006/12 e os pagamentos foram realizados em 28/07/2009, 15/05/2008, 15/01/2008 e 15/08/2009, respetivamente; Processo 102201100506907, certidão de dívida n.º 45566/2011, de 14/05/2011, inclui os seguintes períodos: 2009/05, 2008/04, 2007/12 e 2006/12 e os pagamentos foram realizados em 28/07/2009, 15/05/2008, 15/01/2008 e 15/08/2009, respetivamente; Processo 1102201101122908, certidão n.º 109373/2011, de 8/11/2011, inclui os seguintes períodos: 2011/08, 2011/07, 2009/01, 2008/08 e os pagamentos foram realizados em 11/10/2011, 19/08/2011, 16/02/2009, 15/09/2008, respetivamente; Processo 1102201100444812, certidão de dívida n.º 43557/2011, de 14/05/2011, inclui os seguintes períodos: 2010/01 e 2010/11 e as datas de pagamento foram 15/2/2010 e 15/12/2010, respetivamente.



nomeadamente a penhora, o pagamento de valores que já não são devidos e, por vezes, já o não eram à data da instauração do processo executivo – , transmite uma imagem de descontrolo da segurança social, para além dos custos, materiais e humanos, em que incorre com a instauração de processos que posteriormente são anulados.

Em contraditório, o II esclarece que “(...) *em nenhum momento o contribuinte tem o ónus de corrigir dados no sistema de informação, pode sim, corrigir dados que ele próprio comunicou à Segurança Social, ato esse que poderá ter como resultado a regularização da sua própria conta corrente*”. Ora, a argumentação em nada inviabiliza a observação, porquanto há a necessidade de nova comunicação pelo contribuinte de um pagamento anteriormente realizado que não foi objeto de registo imediato nas pertinentes aplicações informáticas. Com efeito, a segurança social tem a obrigação legal de implementar os mecanismos necessários ao seu imediato conhecimento pelo sistema, designadamente, para efeitos da quitação da dívida e da rigorosa relevação contabilística do pagamento ocorrido.

- ◆ Em outubro de 2012, verificou-se que ainda não tinham sido instaurados processos de contraordenações aos contribuintes que entregaram as DR fora de prazo<sup>1</sup> e/ou efetuaram o pagamento fora de prazo<sup>2</sup>.
- ◆ As DR registadas nas contas correntes dos contribuintes (GC) – débitos iniciais – e todos os valores cobrados registados nas mesmas contas correntes (GC) – créditos iniciais – foram contabilizadas na aplicação financeira que produz os mapas de suporte às contas da SS (SIF).
- ◆ Todos os registos dos créditos iniciais foram contabilizados em SIF através da tabela de imputação às classificações económicas de entidades empregadoras, de quotizações dos trabalhadores e dos regimes especiais e complementares<sup>3</sup>. Ora, se quanto às contribuições e quotizações o valor contabilizado, relativamente a cada parcela, não é em função do seu valor real, em particular nos casos de taxas diferentes do regime geral (34,75%) em que os desvios são mais acentuados, no que respeita à receita imputada aos regimes especiais verifica-se que são relevadas receitas provenientes de entidades que em nada contribuem para aqueles regimes, não havendo correspondência, quanto às entidades financiadoras destes regimes, entre as entidades empregadoras que concorrem para a contabilização dos proveitos nas contas patrimoniais e as que concorrem para a contabilização da respetiva receita por classificação económica de receita<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> 10 entidades empregadoras: DR n.ºs 70841089; 70848112; 70849813; 70853816; 70856283; 70862568; 70880615; 70882469; 70884954; 70938575.

<sup>2</sup> Cobranças relativas às DR com o campo ‘Identificação\_DR n.ºs 70779190; 70880615; 70882469; 70391505.

<sup>3</sup> Alegando a falta de informação sobre o valor cobrado na data em que o mesmo é objeto de registo na conta corrente do contribuinte, aqueles valores são sempre contabilizados de acordo com as percentagens definidas da tabela de imputação (64,8% para as contribuições a cargo da entidade empregadora, 34,15% para as quotizações dos trabalhadores e 0,05% para os regimes especiais de segurança social), independentemente das taxas a que estejam sujeitos as entidades empregadoras e os trabalhadores, bem como se financiam ou não os regimes especiais de segurança social. Posteriormente, estes registos são objeto de correção. Todavia, apesar das melhorias ocorridas, no ano de 2011, 37,7% das cobranças ainda continuaram refletidas na Conta com base na contabilização através da tabela de imputação.

<sup>4</sup> Enquanto os proveitos são contabilizados com base na informação prestada ou pelas entidades que financiam os fundos que atribuem os benefícios especiais (no caso das Caixas não integradas no SISS) ou por ficheiros disponibilizados pelo II (no caso de 3 entidades já integradas no SISS), as receitas cobradas relevadas na execução orçamental incluem valores de entidades que não financiam aqueles regimes. Sublinha-se, no entanto, que os valores utilizados para o cálculo das reservas destes fundos são os contabilizados como proveitos em cada uma das entidades financiadoras e não as receitas cobradas e explicitadas nos mapas de execução orçamental como provenientes dos “Regimes especiais e complementares de segurança social”. Para mais desenvolvimentos sobre o cálculo das reservas dos fundos especiais cfr. ponto 13.2.3.2.1 – “Fundos próprios”.



Luc  
Dr.  
Theresa  
A

A estrutura existente ao nível dos sistemas aplicativos de gestão de contas correntes de contribuintes não permite realizar um corte de operações para efeitos de conferências no âmbito do encerramento de contas. Assim, não existem instrumentos que permitam confrontar o valor total em dívida relevado no balanço da CSS e o total em dívida de todos os contribuintes, dado que as contas correntes dos contribuintes (GC) contêm valores em dívida de processos que entretanto foram cobrados ou prescritos em sede de execução fiscal, informação residente no sistema aplicativo SEF e não comunicada à conta corrente (GC). Sobre a não comunicação dos valores cobrados no SEF à GC, o Tribunal formulou uma recomendação em sede de uma auditoria que realizou em 2008<sup>1</sup> e reiterada no Parecer sobre a CGE de 2009<sup>2</sup>. Todavia, a segurança social optou por outra alternativa, integrada no contexto do projeto Sistema Integrado de Dívida (SID), que permite uma “*Visão Conjunta*” de toda a situação do contribuinte residente em GC e em SEF, de modo a evitar a duplicação de movimentos.

Não pondo em causa a opção tomada, designadamente pela sua utilidade no atendimento dos contribuintes, uma vez que permite a visualização do ponto de situação de forma mais amigável, esta opção não permite a sua utilização para efeitos de comparação entre o valor global da dívida residente em todas as contas individuais dos contribuintes (sistema GC) e o valor da dívida registado na contabilidade (SIF), dado que se trata de uma “*visão conjunta*” no momento, não sendo possível verificar o valor da dívida em determinada data, o que inviabiliza o corte de operações e impossibilita a verificação da correção entre balancetes auxiliares (que deveriam ser compostos pelos saldos de contas correntes dos contribuintes) e o saldo do balancete geral (ao nível das contas do razão geral) no âmbito dos trabalhos de encerramento de contas. De salientar que foram solicitados elementos sobre esta “*visão conjunta*” relativamente a cada um dos contribuintes selecionados na amostra, de modo a verificar qual a sua situação em 31/12/2011, no entanto, não foi possível a sua disponibilização, uma vez que o II apenas dispunha de uma cópia da base de dados a 31/12/2011 de GC, não havendo dados disponíveis reportados à mesma data para a situação de cada contribuinte em SEF, situação que inviabilizou a realização de uma circularização a contribuintes, no âmbito dos trabalhos para a emissão do presente Parecer, para validação dos valores em dívida a 31/12/2011.

Em contraditório, o II alega que “*A opção estratégica e gestonária (...) de não propagar os movimentos de pagamento e prescrições entrados em SEF para GC assentou basicamente em dois aspetos; evitar a replicação de um grande volume de movimentos (...), mas também, a separação clara de tipos de cobrança*”: Voluntária (GC) e coerciva (SEF) e que “*Esta divisão temática é assente em regras de negócio e não de ordem contabilística, no entanto, a mesma, não impede nenhuma validação ou conferência que se pretenda realizar com os dados contabilísticos*”, mas reconhece que “*(...) a verificação pretendida é particularmente complexa, existindo regras distintas em sede de SIF,(...)*”. Não obstante as alegações do II, reiteram-se as observações produzidas no presente Parecer sobre as limitações do sistema ao exercício de corte de operações para efeitos de encerramento de contas supra referidos, uma vez que não foram disponibilizados dados sobre o valor da dívida de cada contribuinte à data de 31/12/2011, sendo que os dados fornecidos apenas contemplavam os residentes no sistema GC, logo informação incompleta, porque não dispõe dos elementos residentes em SEF, designadamente o valor das cobranças e das prescrições.

O valor contabilizado como créditos prescritos (€ 544,3 M) é inferior ao valor total apurado dos processos prescritos em 2011 residentes no SEF (€ 736,1 M). Esta situação resulta de terem ocorrido

<sup>1</sup> Relatório n.º 53/2008-2.ª S – Auditoria aos Sistemas de arrecadação de contribuições e cotizações e a relação com entidades colaboradoras na sua cobrança, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Recomendação 70-a)-PCGE/2009, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

anulações de processos considerados prescritos em anos anteriores<sup>1</sup>, situação que não é despicienda quanto à sua materialidade, € 191,9 M, e é reveladora da deficiente qualidade dos dados que integram os sistemas de informação da segurança social, pondo em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras.

Em contraditório, o II refuta “(...) *totalmente a indicação de que os subsistemas do SISS aqui envolvidos (SEF) têm uma deficiente qualidade de dados*”. Esclarece-se que a afirmação tem um alcance mais abrangente e não apenas o subsistema SEF. Se houvesse uma boa qualidade de dados nos sistemas da segurança social não seriam anulados processos por pagamento que já se encontravam prescritos<sup>2</sup>, nem seriam emitidas certidões de dívidas e instaurados processos de execução fiscal quando os respetivos pagamentos ocorreram há mais de 3 anos, sendo posteriormente estes processos anulados<sup>3</sup>. Assim, em determinado ano são consideradas dívidas incobráveis ou constituídas provisões para cobrança duvidosa quando afinal aquelas dívidas foram cobradas.

### **C) Prestações sociais a repor**

As “*Prestações sociais a repor*”, em termos brutos, registam uma evolução crescente ao longo do triénio com um aumento de 2,4% de 2010 para 2011, atingindo, neste ano, o valor de € 579,3 M. Cerca de 89,4% destas dívidas estão relevadas como de cobrança duvidosa (€ 518 M), representando as respetivas provisões acumuladas 85,7% do seu valor (€ 443,8 M).

Os elementos que servem de suporte aos cálculos de provisões para cobranças duvidosas continuam a não conter elementos que permitam identificar o devedor, a respetiva dívida e a data em que a mesma foi constituída<sup>4</sup>, com exceção dos elementos disponibilizados pelo FGS<sup>5</sup> (dívidas de 2007) e pela CAFEB (dívidas de 1992 a 2009). Não foram remetidos ficheiros/documentos com os elementos da CPAFJ e da CPPTLP.

Os ficheiros do ISS, com registos desde 2001, são os que contêm as dívidas mais relevantes, contudo, várias são as contas que relevam movimentos negativos<sup>6</sup>, sendo que os mais significativos se encontram na conta 2652131200 – “*Cobranças em atraso – RSS – Subsídio de desemprego*”, no valor de € 11,2 M, correspondente a 80 registos. Salienta-se que esta conta apresenta registos positivos no valor de € 181,8 M, apurando-se, assim, um saldo em dívida de € 170,5 M.

Não foi possível confirmar o valor relevado como dívida de cobrança duvidosa, uma vez que não foram remetidos todos os elementos das entidades que integram o perímetro de consolidação, na

---

<sup>1</sup> No âmbito do Parecer sobre a CGE de 2010 foram detetadas situações em que o valor considerado prescrito foi posteriormente anulado, muitas vezes porque existiam pagamentos para os períodos de referência considerados em dívida e prescritos cfr. Parecer sobre a CGE de 2010, págs. 301 a 311, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Cfr. Parecer sobre a CGE de 2010, pág. 304, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>3</sup> Cfr. o referido neste mesmo ponto para os processos dos contribuintes selecionados na amostra relativa às verificações das DR.

<sup>4</sup> Os elementos do ISS indicam a data da constituição da dívida, mas não indicam o devedor, existindo valores que não têm qualquer referência a que respeitam. A RAA apenas identifica valores e intervalos de tempo para cálculo das percentagens das provisões. A RAM apenas identifica valores e anos.

<sup>5</sup> O valor provisionado respeita a valores pagos indevidamente no ano de 2007, resultante de um erro na interface FGS/SICC.

<sup>6</sup> No total, os registos negativos ascendem a € 31,7 M, correspondendo a 822 registos (em 2010, os registos negativos ascendiam a € 427,6 M, correspondendo a 1.355 registos). Embora tivessem sido solicitados esclarecimentos sobre estes movimentos, concedendo-se inclusivamente prorrogação de prazo para o efeito, o ISS apenas veio responder em contraditório, não sendo a informação prestada esclarecedora.





maioria dos casos não é identificado o devedor e nem sempre é possível aferir da antiguidade das dívidas.

No âmbito da auditoria orientada às operações de consolidação da Conta da Segurança Social de 2008<sup>1</sup>, 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 exata da sua constituição, diretamente do SIF e de outros sistemas de informação. No Parecer sobre a CGE de 2010, o Tribunal formulou uma recomendação<sup>2</sup> no sentido de que os ficheiros que suportam os cálculos para a constituição de provisões de cobrança duvidosa de prestações sociais a repor incluam elementos que permitam identificar o beneficiário, o mês e ano a que respeita a dívida e o correspondente valor, por tipo de prestação paga.

O ISS no ato de remessa dos elementos supra referidos menciona que “(...) *está em curso um profundo trabalho de compatibilização entre o SIF e o SICCC, no âmbito das prestações sociais indevidamente pagas (...)*”, acrescentando que este trabalho se revela “(...) *bastante complexo a nível técnico e aplicacional, sendo assim bastante moroso*”.

No âmbito das ações de verificação para o presente Parecer na área das Pensões – pensão de velhice, constatou-se que quando ocorrem pagamentos indevidos, por óbito do pensionista, a recuperação dos valores são, em primeira linha, deduzidos nas prestações por morte a que houver direito. Nas situações em que tal prática não é possível, o devedor é notificado para proceder à devolução dos valores indevidamente recebidos a título de pensões. Caso se mostre inviável a recuperação daqueles valores através de ações administrativas deveriam os processos ser remetidos às secções de processo do IGFSS para efeitos de cobrança coerciva, todavia, tal não se verifica. Encontravam-se no Núcleo de Assuntos Jurídicos e Contencioso do CNP, em 26 de julho de 2012, “(...) *a aguardar a remessa à Secção de Processos do IGFSS (por não ter sido implementada a rotina informática – ficheiro layout, que permite a participação eletrónica dos débitos do CNP)*” 502 processos, correspondente a um total de dívida de € 1,7 M. Com efeito, um vogal do Conselho Diretivo do IGFSS, em agosto de 2008, informou o Diretor do CNP<sup>3</sup> de que o Instituto estava “(...) *tecnicamente impossibilitado de proceder à instauração das certidões enviadas pelo CNP, pelo que se devolvem as certidões de dívida remetidas. A participação destas dívidas deverá ser efetuada de forma automática, de acordo com a solução que vier a ser desenvolvida em conjunto com o CNP e com o II, IP*”.

No âmbito de outra ação de controlo, o Tribunal, na sequência de solicitação, foi informado pelo IGFSS<sup>4</sup>, a propósito do estado de cobrança de 3 certidões de dívida emitidas pelo Centro Distrital do Porto, de que para uma “(...) *não foi instaurado processo de execução fiscal, uma vez que o IGFSS, IP passou a estar tecnicamente impossibilitado de proceder à instauração de certidões de dívida (...) tendo a secção de processo do Porto devolvido a certidão ao Centro Distrital do Porto através de carta registada (...) datada de 23 de novembro de 2007 (...)*”.

Esta situação é grave, passível de fazer incorrer os responsáveis pela não efetivação da cobrança coerciva dos valores indevidamente pagos pela segurança social em responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos artigos 60.º e 65.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a nova redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto. Com efeito, a impossibilidade de utilização de meios automatizados de processamento de informação não é motivo para a devolução de certidão de dívida, incumprindo deste modo o exercício das competências que

<sup>1</sup> Cfr. Relatório n.º 52/2009 – 2. S., disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Cfr. Recomendação 59-PCGE/2010, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>3</sup> Ofício n.º 12731, de 05/08/2008.

<sup>4</sup> Ofício n.º 15981, de 26/09/2012.

lhes estão expressamente atribuídas por lei<sup>1</sup>. Acresce que a entidade à qual legalmente se encontra cometida a cobrança coerciva de dívidas à segurança social, o IGFSS, não pode renunciar ao seu exercício pelo invocado motivo, como resulta do disposto no artigo 29.º do CPA<sup>2</sup>.

O ISS, em contraditório, alega que não são desenvolvidas medidas de cobrança coerciva por inexistência de um sistema que permita a integração automática dos débitos em execução fiscal.

O II alega que *“Não obstante não existirem mecanismos automáticos para a realização da cobrança coerciva com as entidades invocadas, é possível ao SEF integrar dívida oriunda de outros sistemas, sendo necessário para tal a inclusão das respetivas certidões de dívida na interface que alimenta o SEF”*.

O IGFSS alega que o projeto está em andamento de acordo com a calendarização definida pelo II, mas que irá diligenciar junto deste Instituto para que seja aberta a participação manual da dívida de prestações enquanto não for possível a participação automática.

Resulta das alegações o desconhecimento por parte do IGFSS e do ISS da possibilidade de instauração de processos executivos por via da inserção de certidão de dívida em interface já existente, tal como informado pelo II, mecanismo que deverá ser utilizado enquanto não estiver integralmente implementada a participação automática.

#### **D) Outros devedores**

Em 2011, as dívidas incluídas na conta *“Outros devedores”* ascendem a € 768,5 M, em termos brutos, e são maioritariamente de curto prazo (68,8%), 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 4,6% (em 2010 era de 1,4%), não obstante as dívidas de médio e longo prazo representarem cerca de 31,2% do valor bruto, situação que resulta da relevação nesta conta de dívidas do Estado e de outros entes públicos, as quais, nos termos do POCISSSS, não são consideradas de cobrança duvidosa.

Continuam relevadas na conta *“Outros devedores de cobrança duvidosa”* do balanço do FSS dívidas no valor de € 472,1 m relativas a processos introduzidos em execução fiscal em várias *“repartições de finanças”* no período de 1970 a 1987. Por outro lado, no relatório de gestão que acompanhou a prestação de contas de 2011 do FSS ao Tribunal é referido que *“(…) foi recebido do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP, um montante no valor de 36.179,30 €, referente a valores antigos na posse da referida instituição e que o FSS não tinha conhecimento”*. Tendo em consideração o tempo já decorrido e o valor recebido do IGCP, as dívidas relevadas nas contas do FSS são suscetíveis de se encontrarem prescritas ou cobradas, pelo que urge imprimir maior rigor na informação financeira produzida com vista a eliminar as situações em que a cobrança se encontra legalmente inviabilizada e anular as provisões constituídas correspondentes às importâncias já cobradas.

---

<sup>1</sup> *“1. Para efeitos do disposto no Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de fevereiro, compete ao IGFSS, IP, a instauração e instrução de processo de execução de dívidas à segurança social, através da secção de processo executivo do distrito da sede ou área de residência do devedor. 2. As instituições do sistema de segurança social remetem as certidões de dívida à secção de processo executivo do IGFSS, IP competente, nos termos do número anterior”* (cfr. artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de maio, e artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março).

<sup>2</sup> Mário Esteves de Oliveira e outros, no Código do Procedimento Administrativo Comentado, Almedina (2.ª edição, 4.ª reimpressão e páginas desta) afirmam, a propósito deste preceito legal e do princípio fundamental da legalidade da competência administrativa que lhe subjaz que *“(…) os órgãos administrativos estão legalmente obrigados a exercer a sua competência”* e ainda que *“Não se trata (...) de regras ou princípios postos com vista à proteção dos interessados, mas de uma constrição que impende sobre os órgãos administrativos (...) com o objetivo de garantir a prossecução do interesse público”*.



Em contraditório, o IGFSS informa que o FSS tem vindo a questionar as várias repartições de finanças e já obteve informação de que não foram encontrados processos executivos.

Em 2011, o ISS, acolhendo as recomendações<sup>1</sup> do Tribunal de Contas, anulou a dívida da Sociedade Mecânica Setubalense, Lda., no valor de € 312,9 m<sup>2</sup>.

Permanecem por regularizar várias situações que se reportam a um passado remoto, que têm sido, desde 2008, objeto de recomendações por parte do Tribunal, no sentido da sua resolução<sup>3</sup>. São exemplos desta situação as dívidas a seguir mencionadas:

(em milhares de euros)

Entidade credora	Entidade devedora	Período da dívida	Valor
CPPTLP	Ministério da Saúde	1979 a 1994	88.652,9
IGFSS	Ministério da Saúde	1981 e 1982	406,1
	Caixa Previdência Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela	1989 a 1993	5.714,9
	Direção Regional do Trabalho e Qualificação Profissional dos Açores	1981 a 1984	1.825,0
	Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral	1987	69,1
FSS	Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral	1989	99,8

Fonte: CSS 2011

No âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas nos sucessivos Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado, o Secretário de Estado da Segurança Social informou, em maio de 2012, que o Departamento de Orçamento e Conta do IGFSS solicitou ao Gabinete Jurídico do mesmo Instituto uma análise sobre a prescrição de dívidas da Direção Regional do Trabalho e Qualificação Profissional dos Açores, do Ministério da Saúde e da Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral. Recorde-se que o Ministério da Saúde, em sede contraditório do Parecer sobre a CGE de 2010, alegou que iria submeter à Tutela um pedido de quitação das alegadas dívidas, nos mesmos termos do ocorrido em 2007, e que o então Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e o atual Ministério da Solidariedade e da Segurança Social têm vindo a informar desde 2008 que as situações estão a ser objeto de avaliação jurídica<sup>4</sup>.

O IGFSS, em julho de 2011, acionou um encontro de contas com a Administração Central de Sistemas de Saúde, IP (ACSS) na sequência de um montante (€ 4,3 M) transferido em excesso por esta entidade para fazer face à sua comparticipação nos encargos com “Benefícios adicionais de saúde” atribuídos aos beneficiários de CSI<sup>5</sup>. Deste encontro de contas resultou que a dívida ao IGFSS, no montante de € 406,1 m, foi regularizada<sup>6</sup>.

Sobre esta matéria pronunciou-se, em sede de contraditório, a ACSS, informando, em síntese, que por despacho do Presidente do seu Conselho Diretivo foi determinada a cessação de todos os pagamentos ao IGFSS relativos a Benefícios Adicionais em Saúde, o apuramento dos valores indevidamente pagos

<sup>1</sup> Cfr. Pareceres sobre as CGE de 2010 e 2009, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Este valor correspondia 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 2010, pelo que, já neste ano, a conta de “Outros devedores” se encontrava sobrevalorizada.

<sup>3</sup> Relatório n.º 16/2007 – 2.ª S – Auditoria à área de devedores (não contribuintes) à Segurança Social; Recomendações 61-PCGE/2010, 61-PCGE/2009, 76-b)-PCGE/2008 e 74-PCGE/2007, todos disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>4</sup> Cfr. Parecer sobre a CGE de 2010, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>5</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE de 2010, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>6</sup> Despacho autorizador do Conselho Diretivo do IGFSS, de 28/07/2011, exarado na Informação n.º 2002/2011, de 18/07.

a este título<sup>1</sup> e a promoção de um “acerto de contas/reembolso” com o IGFSS que, oficiado por duas vezes para devolver a referida verba, não o fez, apesar de, alegadamente, ter reconhecido a dívida através de ofício datado de 17/08/2011 e de a ACSS ter comunicado que não procederá a novos pagamentos no referido âmbito antes da regularização da dívida. Verifica-se, assim, que cada uma das entidades envolvidas decidiu unilateralmente a forma e o montante da regularização a efetuar, tendo o IGFSS procedido a uma compensação contabilística de créditos, sem qualquer negociação ou participação da mesma à ACSS. No que respeita à dívida à CPPTLP, o IGFSS procedeu à transferência daquela dívida para o seu património e efetuou o encontro de contas com o valor remanescente, transferido pela ACSS, fixando-se o valor em dívida, em 31/12/2011, em € 84,5 M<sup>2</sup>.

No que respeita à Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral (APPC) foi formulado em 17/02/2012 um documento designado por “*Confissão de Dívida e Acordo sobre o Modo de Pagamento*” em que a APPC reconhece ser devedora ao FSS da quantia de € 99,8 m, acrescida dos respetivos juros de mora vencidos e vincendos, a pagar em 60 prestações mensais e sucessivas a partir de 1 de março de 2012,

<sup>1</sup> De acordo com a ACSS, o valor referente ao período entre 2007 e janeiro de 2011 é de €4.532.267,73. tendo o IGFSS sido oficiado por duas vezes, para devolver a referida verba, o que não fez, apesar de, alegadamente, ter reconhecido a dívida através de ofício datado de 17/08/2011.

<sup>2</sup> Foram proferidas, sobre esta matéria, duas decisões, ambas no mesmo sentido, mas com diferente extensão. Com efeito, em reunião do Conselho Diretivo do IGFSS de 28/07/2011, foi deliberada, com base na Informação n.º 2002/2011, “*a transferência da dívida ativa do Ministério da Saúde inscrita na Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto, para o IGFSS, até perfazer o montante do saldo credor para com a ACSS, IP*”. Posteriormente, em reunião do mesmo órgão, de 12/04/2012, e com base na Informação n.º 60/2012, volta a ser aprovada a referida transferência, desta feita abrangendo a totalidade da dívida do Ministério da Saúde à referida Caixa, no valor de € 88.652.877,04. Os atos praticados pelo Conselho Diretivo do IGFSS supra referidos, são inteiramente estranhos às atribuições deste Instituto, como resulta do disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de maio, e do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março. O Instituto, sem qualquer participação, no caso da primeira deliberação, do órgão máximo da Caixa, entidade com a natureza jurídica de instituição de previdência e com personalidade jurídica distinta da do IGFSS, representada pelos seus órgãos próprios, fez seu um crédito que lhe não pertencia, nem originariamente nem por via da cessão de créditos, com a intenção de dele dispor por via da figura jurídica da compensação de créditos com a ACSS, IP. Atuou, pois, fora das atribuições que legalmente lhe foram cometidas, pelo que a deliberação em causa há de ter-se, por força do disposto no artigo 132.º do CPA, como nula. O mesmo pode dizer-se relativamente à segunda das mencionadas deliberações, com a única diferença de que, à data da prática desta, a instituição titular do crédito em apreço era já o ISS atento o disposto nos artigos 1.º, 3.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 26/2012, de 6 de fevereiro, que procedeu “*à extinção, por fusão no Instituto da Segurança Social, IP (ISS, IP)*” de várias Caixas de Previdência, entre as quais a CPPTLP. Parece poder retirar-se das informações que subjazem às deliberações inválidas a ideia de que a transferência do crédito encontraria suporte na atribuição de gestão da tesouraria única da segurança social que vem sendo cometida ao IGFSS quer pelas suas leis orgânicas, quer pela LEO. Ora, a capacidade jurídica de atuar como recebedor e pagador no âmbito da segurança social, tal como descrita nos n.ºs 4 a 6 do artigo 48.º da LEO, não abrange o poder de se substituir a outros entes dotados de personalidade jurídica, apropriando-se de bens ou direitos que se encontram na titularidade destes, conduta que, para além do que acima ficou dito, viola o princípio da legalidade, previsto no artigo 3.º, n.º 1 do CPA, e o princípio da especialidade dos institutos públicos, previsto no artigo 14.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos, ferindo ainda o regime da autonomia financeira tal como resultante dos n.ºs 1 e 2 do artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho. A ausência de estabelecimento em diploma legal do conceito e regime da tesouraria única da segurança social, em incumprimento das sucessivas recomendações formuladas por este Tribunal sobre a matéria, a que urge pôr termo, não é certamente alheia à ocorrência deste tipo de situações, o que, contudo, não desobriga o IGFSS de dar estrito cumprimento a todas as disposições legais ora invocadas. Em contraditório, o IGFSS alegou, em síntese, que os atos praticados não padeciam das ilegalidades supra apontadas, uma vez que encontravam cobertura no regime da tesouraria única da segurança social - embora reconhecendo que este não se encontra regulado - e que a compensação de créditos entre as diferentes instituições que compõem o perímetro da segurança social, muitas vezes operada de forma automática, é prática corrente e por aquelas aceite. Ora, a argumentação do Instituto improcede integralmente, porquanto, por um lado, se reitera a ilegalidade da apropriação unilateral pelo IGFSS do crédito da CPPTLP sobre a ACSS, IP, ato não subsumível à figura jurídica da compensação de créditos, tal como delineada no artigo 847.º do Código Civil e, por outro, a tesouraria única se reflete tão-só a atos tendentes à arrecadação de receitas da segurança social e despesas de segurança social, como decorre, desde logo, do disposto no n.º 5 do artigo 1.º do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho, não podendo contender com os poderes decorrentes da personalidade jurídica e da autonomia administrativa e financeira das entidades, ainda que pertencentes ao perímetro.



estando também em curso a celebração de um acordo prestacional, relativamente à dívida desta Associação ao IGFSS.

No que concerne à dívida da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela, o IGFSS, em setembro de 2012, informou que, na sequência de contactos estabelecidos com a Procuradora da Caixa de Previdência em julho de 2012, o assunto terá sido encaminhado pelo Ministro da Administração Pública, Emprego e Segurança Social de Angola para “(...) *apreciação da Comissão Mista Angola/Portugal com vista a encontrar uma solução que melhor se ajuste aos interesses das instituições de ambos os países*”.

Destaque merecem, ainda, as seguintes dívidas:

(em milhares de euros)

Entidade credora	Entidade devedora	Período da dívida	Valor
IGFSS	Ministério da Defesa Nacional	2004 a 2006	28.244,0
IGFSS	Ministério Agricultura e Pescas	2006	84.519,5
ISS	Associação para o Desenvolvimento Comunitário (ADESCO)	1998	207,3

Fonte: CSS 2011.

Relativamente à dívida do Ministério da Defesa Nacional, a mesma respeita a encargos previstos no artigo 11.º da Lei n.º 9/2002, de 11 de fevereiro, pagos pela segurança social durante o período de 2004 a 2006. Com exceção do valor transferido em 2009 (€ 1,2 M), o MDN não voltou a transferir para a segurança social qualquer montante em 2010 e 2011 para ressarcimento daquela dívida, não obstante as LOE de ambos os anos preverem que o produto de alienação e da oneração do património do Estado pode ser destinado à regularização da referida dívida à segurança social<sup>1</sup>.

Em contraditório, o Secretário de Estado Adjunto da Defesa Nacional alega que de acordo com os elementos constantes no processo existente na Secretaria-Geral do Ministério o valor em dívida é de € 27.787.554,00, desconhecendo a razão da diferença para o valor indicado, e alega que, nos termos do n.º 3 do artigo 14.º da Lei orgânica n.º 3/2008, de 8 de setembro, por decisão ministerial, a quase totalidade das receitas obtidas foram canalizadas para o reforço do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas.

No que respeita à dívida do Ministério da Agricultura, proveniente de medidas específicas aplicáveis às taxas contributivas dos produtores agrícolas, no âmbito do Decreto-Lei n.º 159/2001, de 18 de maio, o Tribunal, nos Pareceres sobre a CGE de 2006 e de 2007, formulou recomendações<sup>2</sup> no sentido de se promoverem as diligências necessárias junto do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP) com vista à demonstração do apuramento da dívida. Todavia, desde 2008 que o IGFSS vem informando que o assunto se encontra em análise<sup>3</sup>, sem que demonstre quaisquer avanços no sentido de se concluir pela existência ou não da dívida. Recorde-se que o IFAP, em 2007, informou o Tribunal de que desconhecia (...) *a existência de um saldo em dívida (...) relevado nas contas da Segurança Social*<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Alínea a) do artigo 4.º das LOE para 2010 e para 2011.

<sup>2</sup> Cfr. Recomendações 75-PCGE/2007 e 93-PCGE/2006, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>3</sup> 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 ser envidados todos os esforços com vista ao apuramento da dívida (cfr. Pareceres sobre as CGE de 2009 e 2008), todos disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)

<sup>4</sup> Ofício n.º 1925, de 30/07/2007.

Por último, no que concerne à ADESCO, existe um processo judicial em curso, estando o ISS a aguardar, desde meados de 2009, “(...) pela prolação da respetiva sentença”.

### 13.2.3.1.3. Disponibilidades e acréscimos e diferimentos

O grupo patrimonial de “Disponibilidades” constitui-se o grupo mais significativo do ativo líquido, representando 67,7%, do seu total, ascendendo em 2011 a cerca de € 10.702,9 M e apresentando a seguinte composição no triénio 2009/2011:

**Quadro 14 – Disponibilidades**

(em milhões de euros)

Disponibilidades	Valor			Δ 2011/2010	
	2009	2010	2011	Valor	%
<b>Títulos negociáveis</b>	<b>8.264,3</b>	<b>8.795,2</b>	<b>8.399,3</b>	<b>-395,9</b>	<b>-4,5</b>
Ações	1.340,1	1.894,5	1.356,4	-538,1	-28,4
Obrigações e títulos de participação	122,9	19,5	13,5	-6,0	-30,7
Títulos da dívida pública	6.116,4	5.982,6	6.253,5	270,9	4,5
Outros Títulos	9,5	416,8	109,3	-307,5	-73,8
Outras aplicações de tesouraria	675,4	481,8	666,7	184,8	38,4
<b>Depósitos em instituições financeiras e Caixa</b>	<b>2.473,2</b>	<b>2.621,2</b>	<b>2.303,6</b>	<b>-317,6</b>	<b>-12,1</b>
Depósitos em instituições financeiras	2.467,8	2.609,8	2.294,9	-314,9	-12,1
Caixa	5,4	11,4	8,6	-2,7	-23,9
<b>Total</b>	<b>10.737,5</b>	<b>11.416,4</b>	<b>10.702,9</b>	<b>-713,5</b>	<b>-6,3</b>

Fonte: CSS de 2009 a 2011.

Em 2011, as “Disponibilidades” decresceram 6,3% relativamente ao ano anterior e são constituídas na sua maioria por “Títulos negociáveis” do FEFSS (78,5%) destacando-se os *Títulos da dívida pública* no total de € 6.253,5 M<sup>1</sup>. Os “Depósitos em instituições financeiras” representam 21,4% repartidos por € 937,9 M depositados à ordem (40,9%) e € 1.357 M (59,1%) em depósitos a prazo, sendo o IGFSS a entidade que detém o maior volume destes depósitos (€ 577,6 M à ordem e € 1.211,9 M a prazo). A conta “Caixa” ascendia a cerca de € 8,6 M, registando um decréscimo de 23,9%, face a 2010, e resulta especialmente dos valores de contribuições e juros de mora recebidos nas tesourarias (menos 30,8% que em 2010), concentrando-se maioritariamente no ISS (88,4%).

Em 2011, o IGFCSS passou a registar os juros corridos nas contas respetivas dos ativos financeiros (15 – “Títulos negociáveis”) do FEFSS de acordo com as normas internacionais de contabilidade<sup>2</sup>, acolhendo a recomendação formulada pelo Tribunal de Contas no Relatório de auditoria n.º 29/2010, anteriormente refletidos na conta “Acréscimos e diferimentos”, 271 – “Acréscimos de proveitos”.

Em Pareceres anteriores, o Tribunal vem reafirmando a existência de muitos movimentos “por reconciliar” há mais de 2 anos, quer no IGFSS quer no ISS. Na sequência de análises realizadas aos “mapas justificativos de conciliações bancárias” e do trabalho de campo realizado junto dos dois institutos, verificou-se que, durante o ano de 2011, ambos os Institutos procederam à regularização de movimentos com antiguidade significativa.

<sup>1</sup> Os títulos negociáveis do FEFSS estão valorizados ao justo valor. Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 14.3 – Património financeiro.

<sup>2</sup> IAS 18 e IAS 39.





## A) IGFSS

Os movimentos por reconciliar em 2011 e os reconciliados neste ano respeitam maioritariamente a receita proveniente de contribuições. Esta receita é contabilizada por meios automáticos, através de extrações da conta corrente dos contribuintes (sistema GC) para o sistema de informação financeira (SIF). Os valores pagos pelos contribuintes são registados nas contas correntes (GC) por meios automáticos, através de ficheiros enviados pelos bancos<sup>1</sup>, pelo sistema GT<sup>2</sup> e pelos CTT<sup>3</sup>. Assim, os valores individuais de cada contribuinte são agregados de acordo com as regras estabelecidas e cada agregado dá origem a um registo no SIF. No caso das cobranças realizadas através da banca e dos CTT, o documento considerado para efeitos de reconciliação bancária é constituído apenas por um movimento diário em cada conta bancária, que totaliza todas as cobranças de um determinado dia. Para que o documento seja reconciliado é necessário que todas as extrações de GC de determinada conta bancária e de determinado dia sejam registadas no SIF e totalizem o valor do extrato bancário.

Esta metodologia teve início no ano de 2007<sup>4</sup>. Todavia, a partir deste ano o número de documentos por reconciliar começou a avolumar-se e o processo de extração GC/SIF foi reanalisado em 2008/2009 com vista a detetar as causas que contribuíam para aquela situação<sup>5</sup>.

No documento “Processos de Regularização GC/SIF”<sup>6</sup>, é referido que se identificaram “(...), no período anterior a 2010, extrações em duplicado em SIF originadas por uma anomalia no software. A anomalia já está corrigida desde dezembro de 2009 e atualmente já não se verificam novas ocorrências, mas importa regularizar as situações antigas” e define-se a solução técnica encontrada para regularizar as situações de duplicação.

Nas verificações efetuadas aos movimentos que foram regularizados em 2011<sup>7</sup>, constatou-se que as causas que necessitaram de intervenção técnica para a sua resolução resultaram das seguintes situações:

<sup>1</sup> Bancos incluídos no protocolo celebrado entre o IGFSS e a APB. Contas bancárias exclusivamente destinadas à cobrança de contribuições (TSU) de entidades empregadoras e conta bancária de acesso à Rede de Multibanco- serviço especial-, destinada aos trabalhadores independentes e do serviço doméstico e pelos beneficiários do seguro social voluntário (no âmbito das verificações efetuadas).

<sup>2</sup> O Sistema GT engloba a rede de tesourarias da segurança social. Nestas tesourarias são recolhidos e tratados pagamentos, essencialmente de ENE, mas também de EE (para valores até € 150,00) em cheque ou em numerário ou valores superiores, desde que o cheque seja visado ou com autorização documentada do IGFSS. Estes pagamentos são diariamente disponibilizados ao II para posterior integração na conta corrente.

<sup>3</sup> Conta destinada a cobrança de contribuições dos trabalhadores independentes e acordos prestacionais.

<sup>4</sup> Início do funcionamento do sistema aplicacional GC.

<sup>5</sup> Segundo o II “Uma das situações detetadas foi a ausência da sequência do ficheiro nos agregadores de informação provocando a agregação de movimentos de ficheiros diferentes. Outra situação detetada reporta ao campo de atribuição que inviabilizava a reconciliação automática e conseqüentemente a necessidade de compensação manual pelos utilizadores (...). A partir de meados de 2010, momento em que entraram em exploração as melhorias ao processo, as situações reportadas anteriormente deixaram de ocorrer, não se verificando novas ocorrências. No entanto, todas as situações identificadas estavam extraídas e contabilizadas. Estas teriam que ser regularizadas (...) Para regularização dos casos apresentados foi elaborado, em conjunto como IGFSS, IP, um procedimento capaz de resolver as situações dentro das regras definidas para a contabilização”.

<sup>6</sup> Documento emitido pelo Instituto de Informática em 27/12/2010.

<sup>7</sup> O IGFSS efetuou regularizações em 12 contas bancárias, das 19 existentes em 2010, com movimentos por reconciliar há mais de 2 anos, totalizando 2.424 do banco e 359.967 da contabilidade (Situação da base de dados em 16/01/2012). A amostra incidiu sobre 8 contas bancárias e 102 registos, relativos ao período de 2003 a 2008.

- ◆ Contas bancárias com protocolo celebrado<sup>1</sup>;
  - ◇ Extrações para SIF em duplicado;
  - ◇ Extração de movimentos para SIF incluídos em ficheiros do banco diferentes;
  - ◇ Incumprimento do protocolo celebrado entre o IGFSS e a APB, por inclusão de movimentos de regularização (RTU) no mesmo extrato bancário de movimentos normais (PTU) com datas valor diferentes<sup>2</sup>;
  - ◇ Falta de extrações de movimentos para SIF.
- ◆ Conta bancária - protocolo com os CTT<sup>3</sup>:
  - ◇ Falta de extrações de movimentos para SIF;
  - ◇ Discrepância entre os valores cobrados registados na contabilidade e os valores depositados no banco.
- ◆ Conta bancária - Tesourarias<sup>4</sup>: Discrepância entre os valores cobrados registados na contabilidade e os valores depositados no banco<sup>5</sup>.
- ◆ Em 2011, foi ainda objeto de regularização uma conta<sup>6</sup>, cujos movimentos se encontravam “por reconciliar” desde 2003 por falta de extrato bancário<sup>7</sup>.

Os valores que se encontravam “por reconciliar” em 31/12/2011 também foram objeto de verificações<sup>8</sup>. Da amostra<sup>9</sup> analisada constatou-se que:

- ◆ Dos 100 movimentos “por reconciliar” apenas 8 respeitavam ao ano de 2011 e os restantes aos anos de 2004 a 2010, sendo a sua maioria dos anos de 2007 e 2008 e os motivos que originavam a sua permanência são os identificados anteriormente e também a agregação

---

<sup>1</sup> Cinco contas bancárias: 11 “documentos 41” no total de € 150.227.213,79 (saldo por reconciliar no banco) e 40 “documentos 61” no montante de € 73.352.792,63 (saldo por reconciliar na contabilidade).

<sup>2</sup> Adenda ao Protocolo entre o IGFSS e a APB, nomeadamente no que se refere à regra 3 que determina “(...) *No fim de cada dia o Banco somará, por data valor, os movimentos PTU e RTU (soma algébrica) realizados, efetuando uma transferência, nesse mesmo dia, a débito ou a crédito, para a conta genérica por cada um dos totais apurados, tendo cada uma dessas transferências a data-valor dos movimentos PTU e RTU usados para apurar.*”

<sup>3</sup> Uma conta bancária: 4 “documentos 41” no montante de € 5.960.808,41 (saldo por reconciliar no banco) e 23 “documentos 61” no total de € 3.364.491,55 (saldo por reconciliar na contabilidade).

<sup>4</sup> Uma conta bancária: 6 “documentos 41” no montante de € 235.416,27 (saldo por reconciliar no banco) e 2 “documentos 42” no total de € 3.279,62 (saldo por reconciliar na contabilidade).

<sup>5</sup> Divergências entre o valor inscrito nos cheques por extenso e o valor indicado em numerário; diferenças entre a listagem de cheques apresentada pela Tesouraria (diferença entre o valor do cheque que foi apresentado ao banco para depósito e o valor que constava da listagem de cheques apresentada à contabilidade).

<sup>6</sup> Uma conta bancária: 1 registo por reconciliar no banco, no valor de € 152,84, e 5 registos por reconciliar na contabilidade no valor de € 55.254,70.

<sup>7</sup> Foram solicitados os documentos de suporte aos registos contabilísticos de despesa que deram origem aos levantamentos no extrato bancário. No entanto, o Instituto informou que “ (...) *não foi possível encontrar absolutamente nada. Está em curso um processo de microfilmagem e como tal as pastas de arquivo estão a ser levadas para a empresa que está a cargo.*”

<sup>8</sup> Encontram-se por reconciliar movimentos em 35 contas bancárias, alguns de 2002, sendo a sua maioria de 2007 e de 2008 (379.470 registos no total de € 3.467.407,94 há mais de 2 anos e 36.574 no montante de € 120.423.613,55 há menos de 2 anos).

<sup>9</sup> 8 Contas: 43 Registos do banco por reconciliar no valor de € 397.878.733,61 e 57 registos da contabilidade por reconciliar, no valor de € 119.837.786,65.





incorreta de dados para efeitos de extração para SIF (agregação por dia quando deveria ser por ficheiro);

- ◆ Ainda no decurso da ação foram regularizados todos os movimentos de 6 das 8 contas bancárias analisadas, permanecendo por reconciliar os movimentos relativos à conta bancária-CTT e à conta bancária de acesso à Rede de Multibanco. O IGFSS informou que em 2011 foi dada prioridade à regularização das contas protocoladas com os bancos para as EE e que *“Esta conta foi deixada para ser analisada em último lugar”*, informando o II que uma das causas para a ocorrência de muitos movimentos por regularizar na conta bancária de acesso à Rede Multibanco resulta da agregação incorreta por dia quando deveria ter sido por ficheiro (cada ficheiro tem movimentos do dia n a partir das 20.00 horas até às 20.00 horas do dia n+1).

Conclui-se que os movimentos por reconciliar há mais de 2 anos tiveram origem: numa deficiência de *software*, que permitiu a ocorrência de extrações em duplicado para o SIF, situação grave dado que registou receita cobrada sem a correspondente entrada de fluxos financeiros; na falta de extrações necessárias para SIF; na deficiente informação prestada pela banca; na agregação incorreta de dados para efeitos de extração para SIF; e também em erros humanos (ex. conta bancária das Tesourarias). As diligências realizadas entre o IGFSS e o II no sentido de ultrapassar as situações tem resultado na diminuição de movimentos por regularizar, com antiguidade significativa, e permitiram que os movimentos por reconciliar com “data valor” a partir de 2010 sejam bastante mais reduzidos. Porém, existem pelo menos duas contas que continuam a exibir grande volume de movimentos “por reconciliar” (desde 2006): a conta bancária de acesso à Rede de Multibanco e a conta bancária-CTT, sendo a causa, mais significativa, da primeira a agregação incorreta de dados para efeitos de extrações para SIF (agregação por dia quando deveria ser por ficheiro).

## B) ISS

Os movimentos “por reconciliar” têm antiguidades mais significativas. Até finais de 2007, os serviços do Instituto-Serviços Centrais, Centros Distritais e CNP- funcionavam em termos financeiros e contabilísticos como entidades autónomas, possuindo cada um as suas próprias contas bancárias. Com a centralização iniciada a partir de 2008, os saldos contabilísticos das “antigas empresas” transitaram para os Serviços Centrais, passando a existir apenas uma entidade contabilística. Na sequência desta alteração, muitas contas bancárias existentes nos vários serviços do ISS também foram encerradas transitando os seus saldos para as contas dos Serviços Centrais, os quais incluíam movimentos que se encontravam “por reconciliar” desde 2001. Em 2011, o ISS regularizou algumas destas situações que se verificavam há mais de 2 anos<sup>1</sup>, quer resultantes da transição de saldos quer resultantes da própria centralização. Destas destacam-se as seguintes:

- ◆ Serviços Centrais – Contas de fundos fixos<sup>2</sup>

Os movimentos “por reconciliar”, quer no banco quer na contabilidade, da conta que inicialmente foi criada para movimentos de fundos fixos, foram regularizados, considerando o saldo credor como uma receita de anos anteriores, fundamentado no facto de que *“(…) foram*

<sup>1</sup> O ISS efetuou regularizações em 29 contas bancárias das 30 existentes em 2010 com movimentos por reconciliar há mais de 2 anos, totalizando 1.323 registos do banco e 625 da contabilidade (Situação da base de dados em 16/01/2012). A amostra incidiu sobre 6 contas bancárias e 48 registos.

<sup>2</sup> Duas contas bancárias: 4 registos do banco por reconciliar, no valor de € 48.478,17, e 5 registos da contabilidade, no valor de € 32.217,35.

*efetuadas todas as diligências para a identificação dos valores lançados na conta bancária e não ter sido possível obter uma conclusão através da averiguação realizada (...)*<sup>1</sup>.

Nesta conta, para além de receitas relativas a participações e outras receitas de Estabelecimentos Integrados, existiam registos de cheques emitidos em 2001 e 2002 por fundos de maneiio daqueles Estabelecimentos e que não foram levantados. Estas situações são reveladoras de deficiente controlo por parte do Centro Distrital de Lisboa.

◆ Centro Distrital de Coimbra – Conta de subsídio de doença<sup>2</sup>.

De acordo com informação deste Centro foi contabilizada como receita de anos anteriores a diferença entre o saldo bancário e o valor contabilizado<sup>3</sup>, “(...) dada a antiguidade dos saldos, a impossibilidade de consulta dos respetivos registos e a necessidade de proceder à regularização contabilística do saldo da conta bancária (...)”<sup>4</sup>.

A conta em causa servia para pagar subsídio de doença e, de acordo com o mapa de reconciliação, existiam diversos valores devolvidos em 2001 e 2002 que nunca foram contabilizados como receita. A avaliar pela antiguidade da devolução, aqueles valores já deveriam ter sido contabilizados pelo Centro Distrital de Coimbra, verificando-se assim ausência de controlo, à época, pelos serviços do Centro Distrital.

◆ Centro Distrital de Faro – Prestações sociais<sup>5</sup>.

De acordo com as informações deste Centro<sup>6</sup>, de maio e agosto de 2011, foram anulados cheques emitidos em 2005, relativos a benefícios atribuídos, nos anos de 2004 e 2005, “(...) que nunca chegaram a ser levantados por parte dos beneficiários (...)” com o fundamento de que aqueles benefícios se encontravam prescritos. Refere ainda que o encerramento da conta bancária se deve a orientações emanadas pelos Serviços Centrais.

A situação foi regularizada através de proveitos extraordinários e a receita registada por “Reposições não abatidas nos pagamentos”. Esta classificação económica não é correta, uma vez que não se trata de uma receita proveniente de um pagamento indevido, mas de uma verba devida ao beneficiário, que a não levantou, revertendo assim a favor da segurança social nos termos do artigo 69.º da Lei n.º 4/2007.

Foram ainda objeto de regularização valores que constavam dos extratos bancários relativos a prestações sociais devolvidas pelo banco e, portanto, não pagas aos beneficiários cuja regularização não ocorreu por registo contabilístico de entrada de receita orçamental, mas sim por operações de tesouraria, fundamentado na necessidade de identificar, relativamente a cada beneficiário, qual o período a que respeita a prestação que não foi paga, informação residente no sistema de conta corrente de beneficiários (SICC).

◆ Centro Distrital de Beja – Prestações sociais<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Informação n.º 364/2011 do Departamento de Gestão Financeira de 6/12/2011.

<sup>2</sup> Uma conta bancária: 6 registos do banco por reconciliar, no valor de € 21.266,82, e 1 registo da contabilidade, no valor de € 5.158,82.

<sup>3</sup> Informação n.º 2, de 15/04/2011.

<sup>4</sup> “Na sequência da implementação da Tesouraria Única, com a consequente centralização de pagamentos em contas bancárias tituladas pelos Serviços Centrais do ISS, IP, devem os Centros Distritais proceder ao encerramento de todas as contas bancárias tituladas pelos mesmos, através dos quais se procedia ao pagamento de diversas prestações sociais e respetivos reembolsos de valores não pagos”.

<sup>5</sup> Uma conta bancária: 11 registos do banco por reconciliar, no valor de € 1.962,18.

<sup>6</sup> Informação NAF/ECP/10.11, de 17/05/2011, e NAF/ECP/15.11, de 22/08/2011.

<sup>7</sup> Duas contas bancárias: 21 registos do banco por reconciliar, no valor de € 31.952,13.



De acordo com a informação deste Centro<sup>1</sup>, de modo a permitir o encerramento das duas contas bancárias as prestações sociais que permaneciam nos extratos bancários desde 2002 a 2010 foram contabilizadas como operações de tesouraria. Para as relativas ao período de 2005 a 2008 foram recuperados “(...) os ficheiros de retorno que se encontravam por integrar em SICC e posteriormente efetuada a sua contabilização em (...) SIF/SAP”. Para os movimentos respeitantes aos anos de 2002 e 2003 não foi possível a sua regularização pelo mesmo processo, sendo os mesmos contabilizados numa conta de outros devedores e credores até que seja possível identificar a origem daqueles movimentos.

À data em que foram efetuadas as regularizações os valores devolvidos pelos bancos em 2002, 2003 e 2005 já se encontravam prescritos, nos termos do disposto no artigo 70.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro, e artigo 69.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, pelo que deveriam ter sido contabilizados como receita orçamental. A antiguidade dos registos por reconciliar evidência falta de controlo, à época, pelos serviços do Centro Distrital.

Os valores que se encontravam por reconciliar em 31/12/2011 também foram objeto de verificações<sup>2</sup>. Da amostra<sup>3</sup> analisada constatou-se que:

- ◆ 15 registos encontravam-se por reconciliar por falta de documentação, salientando-se que 13 se referem a movimentos realizados entre 2002 e 2007 e dois reportam-se a 2008 e 2009 e resultam de falta de conferência das faturas de consumos de água e de eletricidade pagas através de débitos diretos;
- ◆ 4 registos respeitavam a movimentos ocorridos no final de dezembro de 2011 e foram reconciliados em janeiro de 2012.

Conclui-se que as situações que existiam por reconciliar há mais de dois anos e regularizadas durante o exercício de 2011 respeitam, essencialmente, a prestações sociais que, embora postas à disposição dos beneficiários, retornaram à posse da segurança social e permaneceram nas contas bancárias dos Centros Distritais durante largos anos sem que fossem objeto de tratamento adequado, designadamente o seu reflexo na conta de disponibilidades, subavaliando o saldo desta conta. Verifica-se que os procedimentos utilizados por cada um dos serviços do ISS nas regularizações efetuadas não foram uniformes. Enquanto uns contabilizaram como receita orçamental os valores das prestações que já se encontravam prescritos, outros continuam a considerar aqueles valores como operações de tesouraria, subavaliando assim o saldo orçamental<sup>4</sup>. Nos casos em que não foi possível aos serviços a identificação concreta das situações por regularizar procedeu-se a registos de acerto entre o saldo do banco e o saldo contabilístico. Ao longo do ano de 2011 foram encerradas cerca de 79 contas bancárias, estando ativas apenas 47 no final de 2011, nas quais ainda permaneciam por regularizar 292 registos com antiguidade superior a 2 anos. Todavia, reconhece-se que a centralização dos serviços do

<sup>1</sup> E-mail de 01/06/2012 e Informação n.º 1/2011, de 15/11/2011.

<sup>2</sup> Encontram-se por reconciliar movimentos em 38 contas bancárias, alguns de 2001 (292 registos há mais de 2 anos, no montante de € 33.564,95 e 3.865 registos há menos de 2 anos, no total de € 19.924.875,54). Ao longo do ano de 2011 foram encerradas cerca de 79 contas bancárias, estando ativas apenas 47 no final de 2011.

<sup>3</sup> Nove contas: 10 registos do banco por reconciliar, no valor de € 12.266.689,69 e 9 registos da contabilidade por reconciliar, no valor de € 12.182.390,17.

<sup>4</sup> Sobre o procedimento vigente na segurança social relativamente à forma de contabilização das prestações sociais que são postas à disposição dos beneficiários e que são devolvidas à segurança social, o Tribunal já se pronunciou em Pareceres anteriores. Para mais desenvolvimentos sobre a matéria cfr. ponto 13.2.2.3 – Execução orçamental – Despesa.

ISS tem contribuído, em larga medida, para que as situações que perduravam há largos anos nas contas bancárias fossem sujeitas a tratamento contabilístico.

### 13.2.3.2. Fundos próprios e passivo

#### 13.2.3.2.1. Fundos próprios

Os “*Fundos próprios*” que em 2011 ascendem a € 14.655 M, evidenciam um acréscimo de 13,9% relativamente ao ano de 2010 (mais € 1.783,9 M). A conta “*Património*” é a mais significativa, representando cerca de 74,4% (€ 10.903,1 M) dos fundos próprios e releva um acréscimo, em relação ao ano de 2010, de 2,2% (mais € 233 M). O total das contas de “*Resultados*” é a segunda parcela mais significativa (€ 2.687,1 M), apresentando um acréscimo de 138% (€ 1.558,1 M), em virtude do exponencial aumento dos “*Resultados transitados*” que atingiu 2.610,9%, passando de € 102,5 M negativos para € 2.574,2 M positivos, e da significativa redução, na ordem dos 90,8%, ocorrida nos “*Resultados líquidos do exercício*” (menos € 1.118,7 M).

Sobre os “*Fundos próprios*” destaca-se o seguinte:

- ◆ A conta 51 – “*Património*” integra o património do FEFSS, o mais significativo de todos (€ 9.421M)<sup>1</sup>, do IGFSS (€ 1.477,6 M) e do FSS (€ 4,5 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 que o Fundo seja financiado de modo a assegurar o seu funcionamento e que os seus excedentes continuem exclusivamente afetos 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 financiamento por parte do Estado<sup>2</sup>. Em 2012<sup>3</sup>, o Ministro da Solidariedade e da Segurança Social informou que ia ser criado um grupo de trabalho formado pelo IGFSS “*(...) pelo Instituto da Segurança Social e pelo Ministério da Economia e do Emprego com o objetivo de preparar os anteprojetos de diploma que visem a eliminação de todas as desconformidades atualmente existentes entre a regulamentação específica do Fundo de Garantia Salarial e o normativo superveniente e enquadrador da sua atividade*”. Em contraditório, o IGFSS informou que, em 31/10/2012, foi enviado à tutela o anteprojeto de decreto-lei que regula o Fundo, produzido pelo Grupo de Trabalho.

O acréscimo verificado em 2011, relativamente a 2010, na conta de património (€ 233 M) respeita exclusivamente ao património do FEFSS e corresponde ao reforço da capitalização pública realizado em 2010 (€ 223 M)<sup>4</sup> e à aplicação do resultado líquido do Fundo daquele ano (€ 9,5 M).

---

<sup>1</sup> O valor consolidado difere do valor relevado na conta individual do IGFSS/FEFSS (€ 9.718 M), dado que as transferências efetuadas, em 2011, para reforço da capitalização pública (€ 297 M) apenas serão refletidas na conta de património consolidada no ano de 2012, enquanto na conta individual estas transferências já foram consideradas em 2011 como parte integrante da conta de património.

<sup>2</sup> Cfr. Relatório n.º 25/2008, - Auditoria Financeira ao FGS, e Recomendações 63-PCGE/2010 e 56-PCGE/2009, todos disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt). Sobre o acolhimento das recomendações cfr. ponto 16 deste Parecer.

<sup>3</sup> O Ministro de Estado e das Finanças não ofereceu resposta ao ofício da DGTC n.º 854, de 16/01/2012, (acompanhamento das recomendações formuladas no Relatório n.º 25/2008).

<sup>4</sup> Parte do saldo do sistema previdencial de 2008 (€ 200,1 M) e as receitas provenientes de alienação de património (€ 23,4 M). Sobre a transferência do saldo do sistema previdencial cfr. ponto 13.2.2.2 – Execução orçamental – Receita.



*Luc*  
*Dr.*  
*Thomaz*  
*A*

- ◆ A conta 56 – “Reservas de reavaliação”, que no final de 2010 apresentava um saldo de € 1.092,1 m, no final de 2011 exibia um saldo nulo. A anulação deste saldo resulta da desvalorização de um imóvel do FEFSS, no montante de € 2.846,4 m<sup>1</sup>. De acordo com o Normativo de Valorimetria do Fundo, os imóveis devem ser reavaliados de 5 em 5 anos, tendo o IGFSS/FEFSS, até 2009, relevado o valor das reavaliações na conta de reservas de reavaliação e a partir de 2010 nas contas de resultados por aplicação da IAS 40, em cumprimento do referido Normativo de Valorimetria<sup>2</sup>.
- ◆ As “Reservas” ascendem a € 1.065,4 M<sup>3</sup> e apresentaram um decréscimo de cerca de € 6,1 M, relativamente ao período homólogo, refletindo a redução das reservas estatutárias dos fundos especiais que se encontram sob gestão financeira do IGFSS. Continuam a verificar-se deficiências no cálculo do valor das reservas estatutárias destes fundos, das quais se salientam as incongruências nos valores apurados para os fundos da CPPTLP<sup>4</sup> e ex-Caixa da Indústria dos Lanifícios<sup>5</sup>. Acresce que a taxa de rendibilidade utilizada para o cálculo do rendimento dos fundos (1,948%) é inferior à estabelecida (4,44%)<sup>6</sup>. 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 2011, se cifram em cerca de € 11,7 M (em 2010 eram de € 14,3 M).

Em contraditório, o IGFSS informou que a taxa de rendibilidade utilizada foi a apurada para o ano de 2010 e não para o ano de 2011, “(...) uma vez que de acordo com a Nota de Serviço n.º 59-A da DOC/DC de 2003/07/16, a contabilização dos rendimentos atribuídos aos Fundos Especiais no ano n efetuar-se-á no ano n+1”. Ainda que se utilize a taxa média anual de rendibilidade para o ano de 2010, de acordo com o relatório e contas do IGFSS, a taxa desse ano é de 2,13% e não 1,948%.

O Tribunal tem vindo a formular recomendações no sentido da necessidade de resolução dos problemas que afetam a relevação contabilística das receitas e das despesas dos fundos especiais, bem como o seu reflexo nas reservas legais<sup>7</sup>.

Em abril de 2011, o IGFSS comunicou ao Secretário de Estado da Segurança Social a situação económico-financeira dos fundos especiais e solicitou o desenvolvimento de medidas adequadas, alertando para o facto de o FETCPCFL ter deixado de gerar meios financeiros para

<sup>1</sup> Uma parte da desvalorização foi registada em reservas de reavaliação (€ 1.092,1 m) e outra parte em custos extraordinários (€ 1.754,3 m).

<sup>2</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE de 2010, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>3</sup> Constituídas por: reservas legais no montante de € 1.003,8 M; reservas estatutárias no valor de € 60,8 M; doações de € 222,2 m e reservas decorrentes de transferência de ativos de € 551,3 m.

<sup>4</sup> Os saldos de gerência de 2011 e acumulado do Fundo estão incorretamente apurados, em virtude de ter sido considerada despesa em duplicado no valor de € 1,4 M e dos rendimentos afetos ao Fundo terem sido calculados sem ter em conta a despesa incluída em 2011, mas respeitante a anos anteriores (rendimentos de € 766,0 m em vez de € 752,8 m). Por outro lado, o valor do lançamento contabilístico na conta de reservas (€ 1.699.134,50) não corresponde ao valor do saldo de gerência apurado pelo IGFSS (- € 1.789.134,50).

<sup>5</sup> Em 2010, o saldo foi incorretamente apurado pelo IGFSS. Em 2011, o saldo foi corrigido. Contudo, o mesmo não se encontra conforme os elementos de suporte à receita e à despesa disponibilizados pelo Instituto. Por outro lado, também se detetaram deficiências no cálculo dos rendimentos a imputar ao Fundo.

<sup>6</sup> Nos termos do ponto 3 do Despacho n.º 13375/2000, de 30 de junho, “A valorização dos fundos especiais confiados à guarda do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social com origem nas antigas ou nas atuais caixas de previdência é feita à taxa média anual de rendibilidade líquida das aplicações feitas pelo mesmo Instituto”. De acordo com o Relatório da Conta da Segurança Social de 2011, pág. 504, a taxa média de rendibilidade obtida pelo IGFSS em 2011 foi de 4,44%.

<sup>7</sup> Cfr. Recomendações 69-PCGE/2009, 81-PCGE/2008 e 81-PCGE/2007. Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE de 2010 (pág. 318), todos disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



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 falência<sup>1</sup>. Em junho de 2012 foi criado um Grupo de Trabalho, constituído por elementos do IGFSS e da DGSS, para apresentar ao Governo propostas de solução a adotar para cada um dos fundos, até final de julho<sup>2</sup>. O IGFSS informou, em finais de outubro de 2012, que aguardava a convocatória para integrar o grupo de trabalho.

- ◆ Em 2011, os “*Resultados transitados*”, no valor de € 2.574,2 M, apresentam um acréscimo bastante significativo (2.610,9%) relativamente ao período homólogo, recuperando a tendência positiva que tinham registado em 2009, uma vez que em 2010 estes resultados foram negativos no valor de € 102,5 M. Esta conta, em 2011, foi alvo de um considerável número de movimentos relacionados com a dívida de contribuintes<sup>3</sup>, na mesma linha do que vem ocorrendo nos últimos anos, com vista a acomodar diversas correções às contas de anos anteriores no sentido de melhorar a fidedignidade do valor relevado de dívida de contribuintes, o qual tem merecido reservas por parte do Tribunal.

Foi também registado nesta conta o montante de € 950,4 M, correspondente aos créditos ainda ativos em 28/02/2011, constantes no *Explorer March 2011 Investor Report do Citigroup* de 25/03/2011, que retornaram à posse da segurança social, enquanto “*pagamento do preço diferido pela SAGRES, STC, SA*”, na sequência do termo do contrato de cessão de créditos para efeitos de titularização celebrado em 2003 entre o Estado Português (representado pelo Ministro das Finanças) e o IGFSS, como cedentes, e a SAGRES, STC, SA, como cessionária. A relevação destes ativos deveria afetar o resultado líquido do exercício de 2011 e não a conta de resultados transitados, dado que não se trata de correção a exercícios de anos anteriores, pois o termo do contrato e o inerente pagamento do preço diferido só ocorreram em 2011, tendo determinado, nessa mesma data, a transferência dos ativos para o património da segurança social. Com efeito, durante toda a vigência do contrato, os referidos ativos deixaram de integrar o património da segurança social, que apenas tinha a seu cargo a gestão da respetiva cobrança, sempre que não assegurada pela DGCI.

Em contraditório, o IGFSS alega que por razões de consistência deverá movimentar a mesma conta patrimonial utilizada em 2003 aquando da celebração do contrato de titularização nos termos da Circular Normativa n.º 11/CD/2004, de 7 de abril. Esta alegação não colhe, ainda que se tenha utilizado a conta de resultados transitados em 2003 para registar a perda do valor dos créditos que efetivamente estariam perdidos nessa data, procedimento que é discutível pois a operação foi realizada em 2003 e incluiu também créditos de 2003, o IGFSS no seu relatório e contas de 2003, a propósito da contabilização desta operação, referia o seguinte: “*A contabilização desta operação teve um impacto significativo na conta de resultados transitados, pelo facto de se ter assumido como prejuízo a diferença entre o valor dos créditos cedidos e o montante inicial recebido da Sagres Soc. de Titularização de Créditos, SA (cerca de 307 milhões de euros), devendo os montantes que vierem a ser recebidos para além da referida verba, serem considerados em proveitos de anos futuros*”. Assim, o regresso à segurança social dos créditos cedidos em 2011 deveria ter sido contabilizado como proveito do exercício, quer por uma questão de correção quer por uma questão de coerência com o divulgado no seu relatório e contas de 2003.

<sup>1</sup> 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 2011, o Fundo já tinha consumido cerca de € 33 M de recursos financeiros do regime geral.

<sup>2</sup> A Nota Interna do Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social elenca a prossecução dos seguintes objetivos: “*Reavaliação da sustentabilidade económico financeira a médio e longo prazo de cada um dos fundos*” e “*Definição das soluções a adotar para cada um dos fundos: 1. Saneamento com vista ao seu reequilíbrio económico-financeiro de médio e longo prazo; 2. Devolução do fundo à entidade externa que o criou; 3. Extinção do fundo e integração no sistema de segurança social, após o saneamento financeiro*”.

<sup>3</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 13.2.3.1.2 – Dívida de terceiros.



### 13.2.3.2.2. Passivo

Em 2011, o passivo ascende a € 1.148,2 M, é constituído por “*Provisões para riscos e encargos*” pelas “*Dívidas a terceiros – Curto prazo*” e pelos “*Acréscimos e diferimentos*” e evidencia um acréscimo de cerca de € 89,3 M (8,4%), representando um aumento das responsabilidades do sistema, quando em 2010 se tinha verificado uma diminuição de € 102 M, sendo, ainda, de assinalar o seguinte:

- ◆ Foram constituídas “*Provisões para riscos e encargos*”, no valor de € 145,9 m, para fazer face a eventuais condenações que possam ser proferidas em desfavor do IGFSS, relativamente a 4 processos instaurados em diversos Tribunais entre os anos de 2007 a 2010. Sublinha-se que em 2010 foi anulado o valor total das provisões registado, desde 2002 (€ 117,1 m), relativamente a 4 processos litigiosos dos quais 3 foram resolvidos entre 2005 e 2008<sup>1</sup>, Verifica-se, assim, a existência de demoras excessivas, quer na anulação de provisões, no caso de resolução judicial de litígios, quer na sua constituição, que deveria ocorrer imediatamente após o conhecimento da propositura das ações judiciais. Tal indicia uma deficiente articulação entre os serviços que têm a gestão e o acompanhamento dos processos judiciais e os que procedem aos movimentos contabilísticos respetivos, o que põe em causa o princípio da prudência e, conseqüentemente, a fidedignidade das demonstrações financeiras.

Em contraditório, o IGFSS informa que “*Em 2012, foi instituído um procedimento administrativo que permite que a área contabilística tenha conhecimento atempado das situações que venham a revelar necessidade de constituir provisões para riscos e encargos e as suas respetivas anulações, quando for caso disso*”.

- ◆ As “*Dívidas a terceiros*”, no valor de € 426,9 M, cresceram 40,2% (mais 122,5 M) relativamente ao período homólogo anterior e são basicamente constituídas por “*Outros credores*” (€ 339,3 M), “*Estado e outros entes públicos*” (€ 75,9 M) e “*Prestações sociais a pagar*” (€ 11,2 M). O maior acréscimo registou-se na conta “*Outros credores*”, em virtude do aumento de obrigações, por parte do ISS, para com outros Estados no que respeita ao pagamento de prestações sociais a beneficiários residentes no estrangeiro (mais € 31,7 M) e ao exponencial acréscimo verificado no FEFSS, de 35.487,7% (mais € 68 M), por alteração de política contabilística no registo das posições em aberto das operações com *forwards* sobre moeda estrangeira<sup>2</sup>. A propósito desta alteração contabilística é referido na nota 49.1 do anexo às DF consolidadas que “*Acolhendo as recomendações do Tribunal de contas, em 2011, os «Forwards» e «Instrumentos Financeiros Derivados» sujeitos a revalorização negativa passaram a ser apresentados na conta 268 – “Outros credores”*. Sublinha-se que o Tribunal não formulou qualquer recomendação relativamente à relevação contabilística dos *forwards*<sup>3</sup>.

Na conta “*Outros credores*” encontra-se também relevada a importância de € 58,9 M de créditos relacionados com prestações sociais, que constituem direitos dos beneficiários sobre as instituições de segurança social por valores devolvidos, prescrevendo<sup>4</sup> a favor daquelas

<sup>1</sup> Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE de 2010, pág. 319.

<sup>2</sup> Em anos anteriores as revalorizações negativas eram registadas na conta 273721 – *Acréscimos e diferimentos – Acréscimo de custos – Diferenças de câmbio desfavoráveis*.

<sup>3</sup> A recomendação 13.a) i) formulada no Relatório n.º 29/2010 – 2.ª S – Auditoria integrada ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP foi dirigida à reavaliação de imóveis e aos juros corridos.

<sup>4</sup> Cfr. artigo 69.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, que refere “*O direito às prestações pecuniárias vencidas prescreve a favor das instituições devedoras no prazo de cinco anos, 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 reclamadas<sup>1</sup>.

- ◆ Os “*Acréscimos e diferimentos*” representam 62,8% (€ 721,1 M) do passivo e registam um decréscimo de 4,4% face a 2010. Encontra-se relevado em “*Acréscimos de custos*” o montante de € 23,8 M, menos 75,9% que em 2010. Esta diminuição resulta, por um lado, da alteração da política contabilística no registo das revalorizações negativas das operações com *forwards*, que passaram a ser registadas na conta “*Outros credores*”, conforme já referido (em 2010 registava € 56,1 M), e, por outro, na redução da subconta “*Remunerações a liquidar*”, em virtude da suspensão de pagamento do subsídio de férias aos trabalhadores do sector público, ao abrigo do artigo 21.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (menos € 18,6 M). Os “*Proveitos diferidos*” ascendem a € 697,3 M, mais 6,4% (€ 41,7 M) que no período homólogo anterior. Este aumento resulta, essencialmente, do efeito conjugado do acréscimo de € 61,8 M (39,9%) dos saldos de *ações de formação profissional* e do decréscimo dos *juros vincendos* de € 10,1 M (menos 45,2%) e dos saldos dos proveitos oriundos dos *jogos sociais* de € 9,8 M (menos 2,1%). Os referidos saldos<sup>2</sup> representam cerca de 97,5% do total dos “*Proveitos diferidos*” e ascendem a € 154,7 M, no caso das *ações de formação profissional*, e a € 473,4 M, no caso dos *jogos sociais*.

Em anos anteriores, a contabilização de juros vincendos de acordos na conta 2741 – “*Proveitos diferidos – Juros vincendos*” não tinha a sua correspondente imputação anual às contas de proveitos, tendo sido alvo de críticas por parte do Tribunal que levaram à formulação de recomendações<sup>3</sup>. Este processo tem sido objeto de análise por parte dos institutos envolvidos, no sentido de corrigir a situação. No que respeita à imputação de juros, em 2011, ainda ocorreram contabilizações incorretas no IGFSS e no CSS da RAM, motivadas por um erro de parametrização na aplicação informática, mas em julho e setembro do mesmo ano foram estornados e contabilizados novos movimentos<sup>4</sup> naquelas entidades, que totalizaram € 8,9 M e € 1,2 M de proveitos, respetivamente. No entanto, o IGFSS realizou um movimento de correção à conta 7953 – “*Proveitos extraordinários – Juros vincendos*”, transferindo para a conta 592 – “*Regularizações de grande significado*” o valor dos movimentos relativos a anos anteriores a 2011, que ascendem a € 8,8 M<sup>5</sup>.

Ainda sobre a conta 2741 – “*Juros vincendos*” e a respetiva contabilização de acordos, verifica-se que em 2011 não foi registado a crédito desta conta qualquer valor, pelo que a mesma se encontra subvalorizada no valor correspondente à parcela dos juros vincendos dos acordos celebrados em 2011. De salientar que neste ano foram celebrados acordos que abrangeram 95.767 devedores num valor de dívida superior a € 800 M<sup>6</sup>.

Em contraditório, o IGFSS alega que “(...) o volume de acordos (...) se refere a acordos SEF os quais se encontram relevados na conta 21225, sendo que as correções efetuadas à componente dos acordos (...) apenas se referem a acordos GC”. Esclarece-se que a observação abrange todos os

<sup>1</sup> Sobre a forma de contabilização na contabilidade orçamental dos valores devolvidos veja-se o ponto 13.2.2.3 – Execução orçamental – Despesa.

<sup>2</sup> Trata-se de receitas consignadas a determinadas despesas: ações de formação profissional e programas financiados por receitas provenientes de jogos sociais. Assim, os proveitos só são imputados à medida que os custos se vão realizando.

<sup>3</sup> Cfr. Recomendações 64-PCGE/2010, 64-PCGE/2009 e 78-b-PCGE/2008, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>4</sup> No IGFSS inclui movimentos dos anos de 2007 a 2011. Na CSS da RAM incluiu movimentos de 2008 a 2011. O IGFSS não contabilizou qualquer valor em 2011, tendo anulado, neste ano, o valor imputado aos proveitos em 2010.

<sup>5</sup> Informação do IGFSS n.º 1138/2012-DOC, de 28/03/2012.

<sup>6</sup> No “Relatório da Dívida à Segurança Social de 2011”, elaborado pelo IGFSS na pág. 5, é referido que “A partir de 2007, o IGFSS decidiu adotar um posicionamento estratégico que dá prioridade à viabilização das empresas, recuperando os valores em dívida através de acordos prestacionais mais adaptados às suas possibilidades financeiras. Em 2011, esta opção estratégica culminou num número recorde de acordos celebrados abrangendo 95.767 devedores à segurança social num valor de dívida superior a 800 milhões de euros”.





acordos celebrados e sobre os quais são calculados juros vincendos que devem ser contabilizados como proveitos diferidos, tendo sido indicado o valor dos acordos incluídos no sistema SEF e celebrados em 2011, dado que foi uma medida destacada pelo IGFSS relativamente ao seu desempenho naquele exercício, mas cujo reflexo não está devidamente espelhado ao nível contabilístico, relativamente à parcela de juros vincendos. Por outro lado, tal como é afirmado na Informação do IGFSS n.º 920/2012, de 12/03/2012, existem outros acordos que não foram celebrados no âmbito do SEF e que não se encontram registados em GC para os quais não existe informação suficiente para a sua autonomização<sup>1</sup>.

O IGFSS tem vindo a receber verbas do ex - MAOTDR para financiar subsídios de renda e do IHRU para financiar as respetivas despesas administrativas<sup>2</sup>. As verbas recebidas têm sido bastante superiores às necessárias para fazer face aos encargos por elas financiados, acumulando saldos na posse do IGFSS, uma vez que o Instituto não tem cumprido o estabelecido nas disposições legais (n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 68/86, de 27 de março, e n.º 4 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 158/2006, de 8 de agosto), ou seja, não tem procedido à prestação de contas até 31 de janeiro do ano seguinte àquele a que respeita a receita e a despesa em causa. Em face deste incumprimento, o Tribunal formulou uma recomendação no Parecer sobre a CGE de 2010<sup>3</sup>.

Em 2011, a receita atingiu € 721,8 m enquanto a despesa apenas € 2,7 m, tendo o IGFSS apurado, em 31/12/2011, um valor em excesso de € 1,9 M que contabilizou na conta 274794 – “*Proveitos diferidos - Subsídios de renda*”, na sequência da deliberação do Conselho Diretivo do Instituto, de 19/04/2012, que aprovou “(...) a proposta de regularização contabilística do saldo apurado referente ao pagamento do subsídio de renda, do cumprimento do previsto no artigo 16.º do DL n.º 68/86 e à recomendação 65-PCGE do TC relativa ao ano de 2010”. No entanto, o valor ainda não foi devolvido ao organismo financiador<sup>4</sup>, informando o Instituto que aguarda a confirmação do MAMAOT sobre a inscrição ou não de dotações orçamentais nos orçamentos de 2012 e 2013 para transferência para o OSS de modo a proceder ao cálculo do valor a devolver<sup>5</sup>.

Não há justificação para que o Instituto não tenha procedido à devolução do saldo durante o ano de 2012, pois a previsão de receita inscrita no OSS para este ano é de apenas € 21.000,00<sup>6</sup>. Ora, sendo o saldo apurado em 31/12/2011 no valor de € 1,9 M, mesmo compensando o valor previsto para a transferência em 2012 haveria sempre saldo a devolver, o qual deveria constar de uma conta “268-Devedores e Credores Diversos” e não de uma conta “274-Proveitos diferidos”.

<sup>1</sup> Cfr. Nota no ponto 13.2.3.1.2. – Dívida de terceiros, B) Contribuintes.

<sup>2</sup> De acordo com os artigos 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 68/86, de 27 de março, as despesas de administração afetas à execução do diploma (atribuição do subsídio de renda) são suportadas pelo OE.

<sup>3</sup> Cfr. Recomendação 65 – PCGE/2010, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>4</sup> O IGFSS informou em 29/10/2012 que a devolução do saldo está dependente de: “*Confirmação por parte do Ministério da Agricultura do Mar do Ambiente e do Ordenamento do Território em como não inscreveu nenhuma transferência a favor da Segurança Social em 2012; Confirmação junto do MAMAOT da inscrição em dotação para orçamento de 2013 a favor do IGFSS; Cálculo e aprovação do montante efetivamente a devolver no final deste ano, caso se confirme o referido no ponto anterior*”.

<sup>5</sup> Despacho exarado na Informação do IGFSS n.º 1319/2012- DOC-NCEC, de 14/04/2012.

<sup>6</sup> De acordo com a informação prestada no âmbito das ações de acompanhamento da execução do OSS relativa ao 2.º Trimestre de 2012.

### 13.2.4. Demonstração de resultados

O Quadro 15 reflete os proveitos e ganhos, os custos e perdas provenientes da atividade desenvolvida pelas entidades incluídas no perímetro de consolidação ao longo do triênio 2009/2011, bem como o valor dos respectivos resultados operacionais, financeiros, extraordinários e líquidos.

**Quadro 15 – Demonstração de resultados da segurança social – 2009 a 2011**

(em milhões de euros)

	Valor			Variação 2010/09		Variação 2011/10	
	2009	2010	2011	Valor	%	Valor	%
<b>Custos e Perdas</b>							
Transferências correntes concedidas e prestações sociais	21.534,2	22.508,1	22.568,6	973,9	4,5	60,5	0,3
Custos com o pessoal	354,8	323,7	272,6	-31,1	-8,8	-51,1	-15,8
Fornecimentos e serviços externos	123,3	130,0	103,8	6,7	5,4	-26,3	-20,2
Provisões do exercício	1.020,6	945,9	321,5	-74,7	-7,3	-624,4	-66,0
Amortizações do exercício	18,8	16,2	17,7	-2,6	-14	1,6	9,7
Outros custos e perdas operacionais	12,3	12,3	12,4	0,0	-0,2	0,2	1,3
<b>Total dos custos operacionais</b>	<b>23.064,1</b>	<b>23.936,2</b>	<b>23.296,6</b>	<b>872,1</b>	<b>3,8</b>	<b>-639,6</b>	<b>-2,7</b>
Custos e perdas financeiras	705,7	1.278,5	2.221,2	572,8	81,2	942,7	73,7
Custos e perdas extraordinárias	133,0	131,7	602,6	-1,3	-1,0	470,9	357,6
<b>Total dos Custos e Perdas</b>	<b>23.902,8</b>	<b>25.346,4</b>	<b>26.120,4</b>	<b>1.443,6</b>	<b>6</b>	<b>774,1</b>	<b>3,1</b>
<b>Proveitos e Ganhos</b>							
Impostos e taxas	14.508,6	15.175,3	15.319,2	666,8	4,6	143,8	0,9
Transferências e subsídios correntes obtidos	8.141,2	9.004,8	8.236,0	863,6	10,6	-768,8	-8,5
Outros proveitos e ganhos operacionais	110,1	143,5	153,4	33,3	30,3	9,9	6,9
<b>Total dos proveitos operacionais</b>	<b>22.759,9</b>	<b>24.323,6</b>	<b>23.708,5</b>	<b>1.563,7</b>	<b>6,9</b>	<b>-615,1</b>	<b>-2,5</b>
Proveitos e ganhos financeiros	1.304,0	1.328,9	1.256,2	24,8	1,9	-72,7	-5,5
Proveitos e ganhos extraordinários	503,6	925,4	1.268,6	421,8	83,8	343,2	37,1
<b>Total dos Proveitos e Ganhos</b>	<b>24.567,5</b>	<b>26.577,9</b>	<b>26.233,3</b>	<b>2.010,4</b>	<b>8,2</b>	<b>-344,6</b>	<b>-1,3</b>
Resultados operacionais	-304,2	387,4	411,9	691,6	227,4	24,5	6,3
Resultados financeiros	598,3	50,4	-965,0	-548,0	-91,6	-1.015,4	-2.016,0
Resultados extraordinários	370,6	793,7	666,0	423,1	114,2	-127,7	-16,1
<b>Resultado líquido do exercício</b>	<b>664,8</b>	<b>1.231,5</b>	<b>112,9</b>	<b>566,8</b>	<b>85,3</b>	<b>-1.118,7</b>	<b>-90,8</b>

Fonte: Contas da Segurança Social.

Em 2011, todos os resultados se apresentavam positivos, com exceção dos resultados financeiros, sendo os extraordinários os mais representativos, seguindo-se os operacionais, que culminaram num resultado líquido bastante inferior ao registado no ano anterior, representando apenas 17,0% do valor apurado em 2009 e 9,2% do valor apurado em 2010.

#### 13.2.4.1. Resultados operacionais

Os resultados operacionais exibem um crescimento de 6,3%, relativamente ao período homólogo anterior, contribuindo para este resultado um decréscimo mais significativo nos custos e perdas operacionais (2,7%) do que nos proveitos e ganhos operacionais (2,5%).

Em 2011, os proveitos operacionais representam 90,4% do total dos proveitos e ganhos, destacando-se, pela sua relevância, os “Impostos e taxas” e as “Transferências e subsídios correntes obtidos”, que correspondem, respetivamente, a 58,4% e 31,4% do total dos proveitos e ganhos.



Luc  
Dr.  
Thomaz  
A

Os “*Impostos e taxas*” são constituídos sobretudo pelas contribuições e quotizações (€ 14.578,2 M), registando-se nesta conta também a receita consignada à segurança social proveniente do IVA (€ 717 M), nos termos do Decreto-Lei n.º 39-B/94, de 27 de dezembro.

As “*Transferências e subsídios correntes obtidos*” são maioritariamente provenientes do OE para financiar o SSS (€ 6.897,2 M). Incluem-se também nesta conta as transferências do FSE, para financiar ações de formação profissional (€ 1.153,6 M), e os proveitos oriundos da SCML, relativos à distribuição de lucros dos jogos sociais (€ 184,5 M), estes últimos para financiar a ação social. Em 2011, apresentaram um decréscimo de 8,5% relativamente ao ano anterior. As transferências do FSE e as receitas dos jogos sociais cresceram a um ritmo de 18,4% e de 19,2%, respetivamente, quando comparadas com o período homólogo anterior. 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 respetivos custos, encontrando-se os excedentes refletidos na conta 274 – “*Proveitos diferidos*”.

Os “*Custos e perdas operacionais*” representam 89,2% do total dos custos, salientando-se as “*Transferências correntes concedidas e prestações sociais*”, que significam 86,4% 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 (€ 19.204,6 M), e os custos com transferências correntes para as administrações públicas (€ 1.255,8 M) e para as Instituições sem fins lucrativos (€ 1.364,9 M). A variação registada de 0,3% foi inferior à verificada no período homólogo anterior (4,5%). Os custos que mais condicionam estes comportamentos são as prestações sociais (menos 0,2% em 2011 e 4,5% em 2010), uma vez que representam cerca de 85,1% (€ 19.204,6 M), refletindo já as alterações legislativas que têm restringido o acesso a algumas destas prestações e as alterações à forma de cálculo das pensões.

Os “*Custos com pessoal*”, ascenderam a cerca de € 272,6 M, o que representou uma variação negativa de 15,8% face ao período homólogo. O decréscimo verificado deve-se ao efeito conjugado da redução das remunerações impostas pelo OE de 2011<sup>1</sup> com a redução do número de efetivos que nos últimos anos tem sido progressiva<sup>2</sup>, apresentando em 2011 uma redução de 9,3%, relativamente ao período homólogo anterior (menos 1.312 efetivos<sup>3</sup>), observando-se decréscimos em todos os grupos profissionais.

O decréscimo verificado nos “*Fornecimentos e serviços externos*”, de cerca de € 26,3 M (20,2%), decorreu da diminuição dos encargos registados em todas as contas, com exceção da conta de “*Transporte de materiais*”. Esta quebra é justificada essencialmente pela diminuição da despesa nas contas de “*Trabalhos especializados*”, “*Honorários*” e “*Alimentação de utentes*” com menos € 10,2 M, € 2,5 M e € 2,2 M, respetivamente, o que representa 56,9% do total do decréscimo. As “*Deslocações e estadas*”, embora não tão representativas, evidenciam um decréscimo de 55,5%, impulsionado pelo facto de o Gabinete de Cooperação Externa não ter apresentado em 2011 despesas desta natureza ao IGFSS. A maior contração de despesas foi verificada, em valor absoluto, no ISS (€ 24,2 M) seguido pelo II (€ 2,7 M).

As “*Provisões do exercício*”, no valor de € 321,4 M, têm vindo a diminuir ao longo do triénio, exibindo, em 2011, um acentuado decréscimo 66,0%. Este decréscimo resulta, essencialmente, da alteração da

<sup>1</sup> Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

<sup>2</sup> Menos 564 de 2007 para 2008; menos 822 de 2008 para 2009; e menos 1.019 de 2009 para 2010.

<sup>3</sup> A Instituição com maior número de efetivos é o ISS, com cerca de 79,4% (11.216) em 2010 e de 78,2% (10.019) em 2011, seguido do CSS RAM com cerca de 10,6% (1.493) em 2010 e de 11,2% (1.431) em 2011.

classificação da dívida de cobrança duvidosa de contribuintes<sup>1</sup>. Na constituição de provisões para contribuintes de cobrança duvidosa não houve uniformidade de critério entre os três institutos envolvidos na matéria. Assim, o IGFSS considerou como provisões do exercício o valor da dívida de cobrança duvidosa constituída entre 01/07/2010 e 30/06/2011<sup>2</sup>, o CSS da RAM o valor apurado entre a diferença do valor da anulação de provisões por motivo de prescrição de dívida de contribuintes e o valor que era necessário reduzir de provisões acumuladas em 2011 face a 2010<sup>3</sup> e o IGFSSA não constituiu qualquer provisão<sup>4</sup>. As diferentes metodologias têm impactos diferentes ao nível dos resultados operacionais, dos resultados extraordinários e do resultado líquido do exercício, sendo o motivo que originou a redução de provisões exatamente o mesmo. Não tendo ocorrido procedimentos idênticos, haveria que harmonizar, em sede de consolidação, o que não foi realizado.

### 13.2.4.2. Resultados financeiros

No exercício de 2011, os resultados financeiros são negativos, no valor de € 965,0 M, situação que ao longo da última década só ocorreu em 2008 (menos € 194,2 M). Esta situação foi fortemente influenciada pela gestão do FEFSS, que apresentou resultados negativos na importância de € 1.052,7 M, resultados que continuaram a refletir o impacto da crise económica e dos mercados financeiros.

De acordo com os dados relevados na conta consolidada e também na conta do FEFSS, constata-se que a informação divulgada induz em erro. Assim, é divulgado na nota 39 do anexo às DF consolidadas e na nota 8.3.37 do anexo às DF do FEFSS que os “Ganhos na alienação de aplicações de tesouraria” são de € 35,2 M e as “Perdas na alienação de aplicações de tesouraria” de € 1.499,1 M. Ora, esta informação não é verdadeira, pois aqueles valores incluem valias potenciais de ativos que ainda estão na posse do FEFSS e não foram alienados. De acordo com os dados incluídos no balancete que

<sup>1</sup> Sobre os motivos que levaram a esta alteração cfr. ponto 13.2.3.1.2. – Dívidas de terceiros – B)- Contribuintes.

<sup>2</sup> Na sequência da alteração da classificação da dívida de cobrança duvidosa era necessário reduzir a conta de provisões acumuladas no valor de € 1.206,7 M. Para obter este resultado, o IGFSS, registou na conta 67122 – “Provisões do exercício-Dívida de contribuintes – Cobranças em litígio” o valor de € 121,9 M e anulou provisões acumuladas através da conta 592 – “Regularizações de grande significado” no valor de € 1.328,6 M. Para além desta anulação de provisões, foram ainda anuladas provisões na conta 7962 – “Proveitos e ganhos extraordinários – Redução de provisões”, no valor de € 521 M, relativamente ao valor dos processos prescritos em execução fiscal, considerados como dívidas incobráveis na conta 692 – “Dívidas incobráveis por prescrição”. A metodologia utilizada pelo IGFSS visou minimizar o impacto que a alteração da classificação de dívidas de cobrança duvidosa provocaria no resultado líquido do exercício, imputando uma parte significativa aos resultados transitados. A parcela que alocou às provisões do exercício é seguramente inferior à que deveria ser calculada, pois apenas considerou as provisões sobre a parcela da dívida que nunca tinha sido objeto de provisão. Ficou, assim, por considerar a parte das provisões correspondentes às parcelas de dívida que no ano anterior já tinham sido objeto de constituição de provisões a 50% e a 75%. Sobre esta questão o IGFSS informa que “Como o cálculo das provisões tem por base um valor acumulado de dívida, não é possível determinar com certeza em que maturidade a dívida reclassificada, acordos e dívida garantida, se encontrava em 2010. Assim, aplicou-se o princípio da prudência e optou-se por registar como provisões do exercício (conta 67) apenas aquelas que incidiram sobre a dívida relativamente à qual se tinha a certeza de nunca ter sido provisionada”.

<sup>3</sup> Na sequência da alteração da classificação da dívida de cobrança duvidosa, era necessário reduzir a conta de provisões acumuladas no valor de € 1 M. Como procedeu à anulação de provisões através da conta 7962 – “Proveitos e ganhos extraordinários – Redução de provisões”, relativamente ao valor dos processos prescritos em execução fiscal (€ 9,9 M) e considerados incobráveis (registados na conta 692 – “Dívidas incobráveis por prescrição”, no mesmo valor), registou na conta 67122 – “Provisões do exercício-Dívida de contribuintes – Cobranças em litígio” o valor de € 8,9 M.

<sup>4</sup> Na sequência da alteração da classificação da dívida de cobrança duvidosa, era necessário reduzir a conta de provisões acumuladas no valor de € 2,2 M. Esta redução foi realizada através da anulação de provisões na conta 7962 – “Proveitos e ganhos extraordinários – Redução de provisões”, naquele exato montante. O IGFSSA registou o valor de € 13,4 M de dívidas incobráveis por prescrição de processos em execução fiscal na conta 692 – “Dívidas incobráveis por prescrição”. Porém, não procedeu à anulação das respetivas provisões, através da conta 7962 – “Proveitos e ganhos extraordinários – Redução de provisões”, que já haviam sido constituídas em anos anteriores.



integrou a prestação de contas daquele Fundo, verifica-se que as contas de proveitos e custos financeiros destinadas ao registo das valias potenciais foram saldadas<sup>1</sup> e os seus saldos transferidos para as contas destinadas ao registo das valias obtidas na alienação de aplicações de tesouraria<sup>2</sup>.

Assim, constata-se daquele documento que os ganhos na alienação de aplicações de tesouraria são de € 177,7 M e que os ganhos potenciais apresentam um saldo devedor (contranatura) no valor de € 142,5 M; estes dois saldos resultam no valor de € 35,2 M que integra a conta 787 – “Ganhos na alienação de aplicações de tesouraria”. No que respeita às perdas na alienação de aplicações de tesouraria, naquele documento consta o montante de € 47,4 M e as perdas potenciais ascendem a € 1.451,7 M, totalizando estes dois saldos o valor de € 1.499,1 M, que integra a conta 687 – “Perdas na alienação de aplicações de tesouraria”.

A metodologia de transferência dos saldos das contas 7885 – “Outros proveitos e ganhos financeiros - Ganhos potenciais” e 6885 – “Outros custos e perdas financeiras - Perdas potenciais” para as contas 787 – “Ganhos na alienação de aplicações de tesouraria” e 687 – “Perdas na alienação de aplicações de tesouraria” não é correta, em primeiro lugar porque as contas de proveitos e custos financeiros devem ser saldadas por contrapartida de contas de resultados e, em segundo lugar, porque aqueles saldos estão a ser transferidos para as contas que acolhem as mais e menos valias obtidas, em virtude de alienações de aplicações de tesouraria e não de mais e menos valias potenciais de ativos relevados no balanço.

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 esta forma de registo o Tribunal já se pronunciou em Pareceres anteriores tendo formulado recomendações<sup>3</sup>.

### 13.2.4.3. Resultados extraordinários

Os “Resultados extraordinários” registaram uma variação negativa de 16,1% (menos € 127,7 M) quando comparados com 2010. Para o apuramento deste resultado contribuíram, essencialmente, por um lado, os proveitos e ganhos extraordinários provenientes de “Reduções de amortizações e de provisões” e de “Correções relativas de exercícios anteriores”, nos montantes de € 567,7 M e de € 545,9 M, respetivamente, e por outro, os custos e as perdas extraordinárias resultantes de “Dívidas incobráveis” no valor de € 542,2 M.

A conta 796 – “Reduções de amortizações e de provisões” apresentou um incremento de 729,7%, sendo o IGFSS, com € 521,0 M, a entidade que mais contribuiu para este resultado, seguido pelo CSS da RAM com € 18,3 M. Estas reduções resultam, especialmente, da anulação de provisões para cobrança duvidosa de dívida prescrita em sede de execução fiscal. Não obstante o total dos processos prescritos ascender a € 736,1 M, a anulação de provisões foi inferior (€ 544,3 M), dado que, nos anos anteriores, o apuramento deste valor não teve em conta o montante das anulações de prescrições que entretanto, ocorreram. Acresce que o valor da anulação de provisões para cobrança duvidosa estará subvalorizado,

<sup>1</sup> Contas 7885 – “Outros proveitos e ganhos financeiros-Ganhos potenciais” e 6885 – “Outros custos e perdas financeiras-Perdas potenciais”.

<sup>2</sup> Contas 787 – “Ganhos na alienação de aplicações de tesouraria” e 687 – “Perdas na alienação de aplicações de tesouraria”.

<sup>3</sup> Cfr. Recomendações 66-PCGE/2010, 66-PCGE/2009 e 79-PCGE/2008, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt). Sobre o acolhimento de recomendações cfr. ponto 16 deste Parecer.

pois não inclui qualquer valor relativo a cobranças obtidas provenientes de processos que tenham contribuído para a constituição de provisões em anos anteriores.

Em contraditório, o IGFSS, em síntese, alega que considera inadequado concluir que a anulação de provisões estará subavaliada, uma vez que a regularização das provisões constituídas em 2010 foram registadas na conta 59 – “*Resultados transitados*”, por ser inviável identificar as dívidas provisionadas em 2010 em 25% ou 50% e que em 2011 não estavam cobertas por acordos prestacionais. O facto de não se dispor de informação que permita anular provisões decorrentes de processos cobrados em 2011, com provisões constituídas em anos anteriores mas sem acordos celebrados, não inviabiliza a conclusão de que a conta 796 – “*Reduções de amortizações e de provisões*” está subavaliada já que em 2011 ocorreram cobranças que dariam lugar a anulações com reflexo nos resultados extraordinários e não nos resultados transitados.

O IGFSSA considerou indevidamente uma dívida incobrável, quando já estava cobrada desde 2001<sup>1</sup> no valor de € 31,9 m, e, conseqüentemente, a anulação da respetiva provisão por se encontrar constituída.

A conta 7977 – “*Correções relativas a anos anteriores – Contribuições*” acolhe ao longo do ano vários registos a débito e a crédito, sendo que os seus saldos mensais, em 2011, se apresentaram sempre devedores, com exceção do mês de março. O IGFSS no sentido de corrigir este saldo nos trabalhos de encerramento de contas, solicitou ao II a identificação do tipo de movimentos realizados nas contas correntes dos contribuintes (GC) que foram registados na conta do razão (SIF) em referência. Na posse desses dados, efetuou um lançamento de correção, transferindo para a conta 592 – “*Resultados transitados*” o valor de € 598,1 M, ficando aquela conta (7977) com um saldo credor de € 299,1 M, que considerou como proveito do exercício proveniente de DR relativas a anos anteriores. Para este procedimento justificou<sup>2</sup> que ao conjunto de movimentos realizados pela anulação de débitos e créditos gerados em GC<sup>3</sup> “*(...) acresce o constrangimento de que o timing em que os débitos são lançados/extraídos por vezes diverge do timing do lançamento/extração dos créditos, fazendo com que, por vezes, grande parte dos valores a débito seja lançado num ano diferente do crédito*”, mas que “*também se verificou, que em 2011, foram anulados muitos débitos, devido ao processo de atualização da conta corrente GC, com base em alterações de IDQ, por encerramento da atividade do contribuinte ou a anotação de suspensão*”. O CSS da RAM anulou a quase totalidade dos movimentos da conta (7977), que ficou com um saldo credor no valor de € 971,70, por contrapartida da conta 592 – “*Resultados transitados*”, no valor de € 22,9 M, tendo, assim, transferido o valor de todos os movimentos registados a débito da conta (7977), permanecendo apenas, como proveito relativo a anos anteriores, o montante proveniente de DR das “*Ex-CSP – seguros*” (€ 971,70). Já o IGFSSA não procedeu a qualquer correção à conta (7977) transferindo o saldo devedor para a conta 84 – “*Resultados extraordinários*”, no valor de € 3,9 M<sup>4</sup>, ou seja um saldo contranatura.

---

<sup>1</sup> Sobre esta matéria, já em 2010 foi referido que o valor da dívida se encontrava regularizado através de recuperação em processo de insolvência. No ano de 2011, foi considerada incobrável a totalidade da dívida (€ 48,7 m). Questionado o IGFSSA sobre o motivo por que tinha considerado a dívida incobrável, veio informar, em 24/10/2012, que “*(...) o valor da dívida incobrável (...) à data de 31/12/2001 é de 16.798,36€ que resultou do valor efetivo declarado (153.694,89€) e das cobranças ocorridas em 2001, no valor total de 136.896,53€*”.

<sup>2</sup> Informação do IGFSS n.º 1280-DOC-2012, de 11/04/2012.

<sup>3</sup> A título de exemplo, entre vários movimentos, foram registados a crédito da conta 7977 movimentos de novas Declarações de Remunerações (DR), no valor de € 1.889,5 M, e a débito da conta 7977 movimentos de correções de DR, no valor de € 2.751,5 M.

<sup>4</sup> Esta correção foi efetuada por contrapartida da conta 84 – “*Resultados extraordinários*” através de débitos e de créditos no valor de € 78,4 M e € 82,2 M, respetivamente.





Mais uma vez se verifica que os procedimentos utilizados pelas instituições, sobre as mesmas matérias, não são uniformes nem uniformizados em sede de consolidação, com impactos ao nível dos resultados extraordinários e do resultado líquido do exercício. Salienta-se que, enquanto o IGFSS, mitigou a situação através da análise de elementos complementares ao SIF, no caso das instituições das Regiões Autónomas não foi relevado o valor de proveitos de DR respeitantes a anos anteriores. No caso do CSS da RAM o valor foi praticamente todo anulado e no caso do IGFSSA além de não ter sido relevado qualquer proveito, o saldo devedor ainda foi reduzir o valor dos resultados extraordinários no montante de € 3,9 M. Estes movimentos contabilísticos retiram credibilidade e fiabilidade às demonstrações financeiras.

#### **13.2.4.4. Resultado líquido do exercício**

O *Resultado líquido do exercício* ao longo do triénio apresenta sempre montantes positivos, registando o valor máximo no ano de 2010 (€ 1.232 M) e o valor mínimo em 2011 (€ 113 M), espelhando uma variação negativa de 90,8% em relação ao período homólogo anterior. Se fossem utilizados critérios e metodologias homogéneos, relativamente à constituição de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes, à anulação de provisões para dívidas de contribuintes já constituídas, à imputação dos juros vincendos ao exercício e à correção dos registos acolhidos na conta 7977 – “*Correções de exercício anteriores – Contribuições*”, haveria lugar a impactos nos resultados, em geral, e, consequentemente, no resultado líquido do exercício.







**Tribunal de Contas**

---

|||  
**14. Análises Complementares**  
|||





*Luc*  
*Dr.*  
*Ther...*  
*A*

## 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 respetiva evolução fator fundamental para a apreciação da sustentabilidade futura do mesmo.

O gasto total com pensões, no período 2007/2011, bem como o seu peso no conjunto das despesas correntes, das contribuições e das quotizações, e das despesas, total e efetiva, suportadas pelo SSS pode visualizar-se no quadro seguinte:

Quadro 16 – Evolução do rácio das pensões

(em milhões de euros)

Natureza		2007	2008	2009*	2010*	2011*
(1)	Pensões, suplementos e complementos	12.113,1	12.818,2	13.464,7	14.011,9	14.448,7
(2)	Pensões do sistema previdencial	8.885,7	9.470,9	9.987,7	10.374,7	10.828,6
(3)	Despesas correntes	19.069,4	19.964,9	22.167,7	23.085,7	23.052,8
(4)	<b>=(1)/(3)*100</b>	<b>63,5</b>	<b>64,2</b>	<b>60,7</b>	<b>60,7</b>	<b>62,7</b>
(5)	Contribuições e quotizações do sistema previdencial	10.906,8	12.598,0	12.739,4	13.501,1	13.753,1
(6)	<b>=(2)/(5)*100</b>	<b>81,5</b>	<b>75,2</b>	<b>78,4</b>	<b>76,8</b>	<b>78,7</b>
(7)	Despesa Total	21.532,9	26.801,2	29.579,2	31.108,4	29.372,3
(8)	<b>=(1)/(7)*100</b>	<b>56,3</b>	<b>47,8</b>	<b>45,5</b>	<b>45,0</b>	<b>49,2</b>
(9)	Despesa efetiva	19.142,3	20.038,5	22.271,6	23.182,8	23.118,6
(10)	<b>=(1)/(9)*100</b>	<b>63,3</b>	<b>64,0</b>	<b>60,5</b>	<b>60,4</b>	<b>62,5</b>

\* Para efeitos comparativos com os anos anteriores foram utilizados valores não consolidados de arrendamentos inter-instituições (2009 a 2011) e de encargos para a segurança social a cargo da entidade patronal (2010 e 2011).

Fonte: Mapas IX, XII e XIII das CSS de 2007 a 2011.

Relacionando as pensões do sistema previdencial com o valor das contribuições e quotizações afetas àquele sistema, conclui-se, nesta estrita apreciação, que a perda gradual de capacidade financeira que o sistema vinha registando até 2007, influiu em 2008, ano em que a receita de contribuições foi absorvida em cerca de 75,2% no financiamento de pensões<sup>1</sup>, comportamento que ilustra não propriamente a melhoria de capacidade financeira do sistema, mas o reflexo no sistema previdencial da parcela das contribuições que até 2007 eram afetas ao subsistema de proteção familiar e políticas ativas de emprego<sup>2</sup>. Nos anos seguintes, o rácio volta a manifestar uma tendência de perda de capacidade financeira do sistema, com uma ligeira atenuação em 2010, ano em que deixou de ser transferida para capitalização uma parcela de quotizações dos trabalhadores que perdurou entre 2007 e 2009 (€ 114,6 M, € 477,2 M e € 385,4 M).

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Com a entrada em vigor da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro (nova LBSS), o valor das contribuições passou a estar afeto apenas ao sistema previdencial – repartição (com exceção dos montantes transferidos para capitalização de 2007 a 2009), enquanto nos anos anteriores uma parte das contribuições e quotizações estava afeta ao subsistema de proteção familiar e políticas ativas de emprego. Em 2007, o montante afeto àquele subsistema foi de € 1.341,5 M.

### 14.1.1. Dados financeiros e físicos

Neste ponto analisam-se, relativamente ao quinquénio 2007/2011, 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.

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 respetiva evolução ocorrida entre 2007 e 2011.

**Quadro 17 – Evolução das despesas com pensões**

(em milhões de euros)

Modalidades/sistemas/subsistemas		2007	2008	2009	2010	2011	08/07 %	09/08 %	10/09 %	11/10 %	TCMA 07/11 %
Velhice	Sistema de proteção social de cidadania	2.488,1	2.588,0	2.695,1	2.821,7	2.812,6	4,0	4,1	4,7	-0,3	3,1
	Subsistema de solidariedade	1.898,6	2.332,0	2.424,1	2.544,6	2.526,3	22,8	3,9	5,0	-0,7	7,4
	Subsistema de proteção familiar	589,5	256,0	271,0	277,1	286,3	-56,6	5,9	2,2	3,3	-16,5
	Sistema previdencial	6.469,9	6.963,3	7.391,5	7.725,6	8.251,3	7,8	6,1	4,5	6,8	6,3
	<b>Total</b>	<b>8.948,1</b>	<b>9.551,3</b>	<b>10.086,6</b>	<b>10.547,3</b>	<b>11.063,8</b>	<b>6,7</b>	<b>5,6</b>	<b>4,6</b>	<b>4,9</b>	<b>5,4</b>
Invalidez	Sistema de proteção social de cidadania	434,9	440,6	448,7	448,4	440,8	1,3	1,8	0,1	-1,7	0,3
	Subsistema de solidariedade	414,7	390,4	395,4	392,9	383,4	-5,9	1,3	-0,7	-2,4	-1,9
	Subsistema de proteção familiar	20,2	50,2	53,3	55,5	57,4	148,8	6,1	4,3	3,3	29,9
	Sistema previdencial	993,1	985,7	972,5	959,3	954,8	-0,7	-1,3	-1,4	-0,5	-1,0
	<b>Total</b>	<b>1.428,0</b>	<b>1.426,3</b>	<b>1.421,2</b>	<b>1.407,7</b>	<b>1.395,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,6</b>
Sobrevivência	Sistema de proteção social de cidadania	304,3	318,6	333,1	337,9	332,6	4,7	4,5	1,5	-1,6	2,2
	Subsistema de solidariedade	280,8	288,6	300,3	303,4	306,1	2,8	4,0	1,1	0,9	2,2
	Subsistema de proteção familiar	23,6	30,0	32,8	34,5	26,5	27,5	9,3	5,2	-23,3	3,0
	Sistema previdencial	1.432,7	1.522,0	1.623,7	1.689,7	1.622,5	6,2	6,7	4,1	-4,0	3,2
	<b>Total</b>	<b>1.737,1</b>	<b>1.840,6</b>	<b>1.956,8</b>	<b>2.027,7</b>	<b>1.955,1</b>	<b>6,0</b>	<b>6,3</b>	<b>3,6</b>	<b>-3,6</b>	<b>3,0</b>
Complemento especial de pensão antigos combatentes		-	-	-	29,2	34,3	-	-	-	-	-
<b>Total geral</b>		<b>12.113,1</b>	<b>12.818,2</b>	<b>13.464,7</b>	<b>14.011,9</b>	<b>14.448,7</b>	<b>5,8</b>	<b>5,0</b>	<b>4,1</b>	<b>3,1</b>	<b>4,5</b>

Nota: A partir de 2010, o montante correspondente a Complemento especial de pensão antigos combatentes foi contabilizado destacadamente das eventualidades de pensões.

Fonte: Mapa execução orçamental – Pensões.

A partir de 2006 verificaram-se alterações decorrentes, por um lado, da entrada em vigor da LBSS, Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, e do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, que define e regulamenta o regime jurídico de proteção nas eventualidades velhice e invalidez e, por outro, da criação do indexante de apoios sociais (IAS).

Durante o ano de 2011 é suspenso o regime de atualização anual do IAS, conforme dispõe o artigo 67.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro. O artigo 68.º da mesma lei determina que os valores das pensões do SSS, bem como os subsídios e complementos previstos na Portaria n.º 1458/2009, de 31 de dezembro, não são objeto de atualização, no ano de 2011. Embora se verifique um crescimento global dos gastos com pensões no quinquénio, a evolução das três eventualidades não é uniforme.

O volume de gastos relativos às pensões na eventualidade *Velhice*, que atingiu, em 2011, € 11.064 M, sofreu um acréscimo de 4,9 %, face ao período homólogo anterior (cerca de € 517 M), o que denota um ligeiro crescimento relativamente ao período anterior, 2009/10, embora inferior ao dos anos de 2007/2008 e 2008/2009, sendo a taxa de crescimento médio anual, entre 2007 e 2011, de 5,4%. A



despesa relevada nesta eventualidade inclui, em 2011, 167.356 pensões antecipadas que ascenderam a € 1.310 M<sup>1</sup>.

A despesa relativa às pensões de reforma por *Invalidez* foi, em 2011, de € 1.396 M, registando um decréscimo de 0,9%, em relação a 2010, com uma taxa de crescimento médio anual, no período de 2007/2011, de menos 0,6%. No que se refere aos encargos desta eventualidade do sistema de proteção social de cidadania, observa-se um constante crescimento até 2009, tendência que começa a inverter-se a partir de 2010, acentuando-se em 2011, ao apresentar montante idêntico ao de 2008. As pensões do sistema previdencial registam decréscimos sucessivos ao longo de todo o período em análise e representam, em 2011, 68,4% dos gastos com pensões e complementos de invalidez.

Comparativamente com 2010, as despesas com a eventualidade *Sobrevivência* apresentaram, em 2011, um decréscimo de 3,6% (- € 73 M). A taxa de crescimento médio anual entre 2007 e 2010 foi de 5,3%. É de registar nesta eventualidade a hegemonia do sistema previdencial, representando os seus gastos, em 2011, mais de 83,0% do total (€ 1.623 M).

Na evolução dos custos com pensões pode ser considerado como fator relevante, para além dos aumentos decorrentes das atualizações dos montantes por via legislativa, o número crescente de beneficiários nas modalidades de velhice, que aumentou 2,5% em 2011 relativamente a 2010, 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 2007 a 2011, é apresentada no quadro seguinte:

Quadro 18 – Evolução do número de pensionistas por eventualidade – 2007/2011

N.º de beneficiários	2007	2008	2009	2010	2011	Δ 2008/07 em %	Δ 2009/08 em %	Δ 2010/09 em %	Δ 2011/10 em %
Velhice	1.790.727	1.827.052	1.864.840	1.903.525	1.951.031	2,0	2,1	2,1	2,5
Invalidez	310.221	302.538	297.186	289.409	282.697	-2,5	-1,8	-2,6	-2,3
Sobrevivência	681.817	688.256	697.243	703.131	709.917	0,9	1,3	0,8	1,0

Fonte: Estatísticas da Segurança Social.

Analisando, em termos relativos, a evolução registada no valor médio das pensões, que em 2011 era de € 417,63, € 344,52 e € 206,85, na velhice, invalidez e sobrevivência, respetivamente, observa-se, pela primeira vez, uma variação negativa face ao ano anterior, superior a (0,1%).

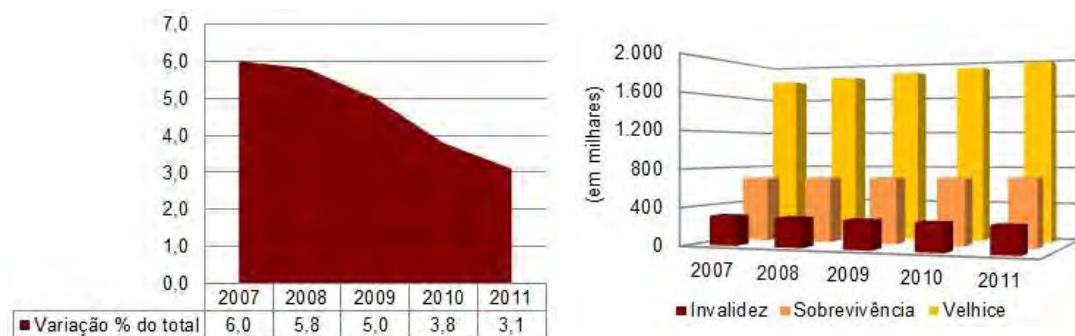
O comportamento das despesas, no que concerne à eventualidade *velhice*, é acompanhado pela evolução do número de beneficiários, que em 2011 representa 66,3% do número total de pensionistas.

Na invalidez, que representa 9,6% do total, verifica-se uma perda de quase 28 mil beneficiários no período de 2007 a 2011.

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 2007 e 2011:

<sup>1</sup> € 627,5 M suportadas pelo subsistema solidariedade e € 682,8 M pelo sistema previdencial.

**Gráfico 6 – Variação anual no total das despesas com pensões/evolução do número de pensionistas por eventualidade**



Da análise efetuada, junto do Centro Nacional de Pensões do ISS, a uma amostra de processos de atribuição e pagamento de pensões do regime geral, constituída por 149 processos, com requerimentos deferidos no mês de julho dos anos de 2003, 2007 e 2011 e que se encontravam ainda ativos em 2011, correspondentes a beneficiários dos Distritos do Porto, de Faro e de Bragança; e junto do Centro Distrital de Segurança Social do Porto do ISS, a documentação solicitada e remetida pelos Centros Distritais de Segurança Social de Bragança e Faro, de uma amostra de 33 processos de atribuição e pagamento de pensões sociais, selecionada com base no mesmo critério, conclui-se o seguinte:

1. A informação necessária à atribuição e ao cálculo das pensões do regime geral reside em várias aplicações/bases de dados do CNP (Aplicações de Cálculo, de Pensionistas e Banco Nacional de Dados de Beneficiários e Utentes – BNDBU) e do Sistema de Informação da Segurança Social (Identificação e Qualificação – IdQ, Gestão de Remunerações – GR, Desemprego – DES, e Incapacidade Temporária para o Trabalho – ITPT), as quais nem sempre contêm a integralidade da informação necessária à atribuição e cálculo das pensões, designadamente a referente às carreiras contributivas e remunerações de alguns beneficiários, pelo que alguma informação tem de ser introduzida manualmente o que comporta o risco de erros como os que determinaram as situações infra identificadas. Por outro lado, identificaram-se situações em que as remunerações do beneficiário não eram coincidentes nos suportes documentais, nas bases de dados e nos valores introduzidos na aplicação informática com vista à atribuição e cálculo do valor da pensão;
2. Relativamente a estas pensões, foi identificado um ato ilegal na sua atribuição, uma vez que o beneficiário não reunia um dos requisitos legalmente exigidos de acesso à pensão antecipada por desemprego de longa duração – à data do desemprego ter, cumulativamente, idade igual ou superior a 50 anos e possuir carreira contributiva de, pelo menos, 20 anos civis com registo de remunerações. Detetaram-se, ainda, situações irregulares relativamente aos elementos considerados para cálculo das pensões, que conduziram a diferenças para mais ou para menos dos valores devidos. Os atos de autorização de despesa e de pagamento que determinaram aumentos indevidos de despesa são suscetíveis de configurar infrações financeiras de natureza reintegratória e sancionatória, como decorre, respetivamente, do disposto nos artigos 59.º, n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 98/97<sup>1</sup>, e ainda do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) da mesma Lei<sup>2</sup>.

O CNP, ouvido sobre a matéria, informou: ter analisado todas as situações identificadas e procedido, de imediato, a algumas correções, sendo as restantes objeto de correção até ao final

<sup>1</sup> Este artigo foi alterado pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

<sup>2</sup> Este artigo foi sucessivamente alterado pelas Leis n.º 48/2006, de 29 de agosto, n.º 35/2007, de 13 de agosto, e n.º 61/2011, de 7 de dezembro.



do mês de setembro; quanto ao ato ilegal de atribuição de uma pensão, o mesmo seria revogado, após audição prévia do beneficiário;

3. Nos processos de atribuição de pensões sociais pelo Centro Distrital do Porto, constantes da amostra, verificou-se a sua correção, em face da legislação aplicável, incluindo a fase do apuramento dos rendimentos do candidato a pensionista com vista a aferir do seu direito;
4. Ainda relativamente a estes processos do Centro Distrital do Porto, dois, com deferimento do pedido de atribuição em 2007, não foram localizados. Tal facto poderá eventualmente ter origem na inexistência de procedimentos de controlo ao nível do arquivo temporário, o qual não dispunha, à data do trabalho de campo, de um responsável, sendo o seu acesso livre a qualquer funcionário.

#### 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:

**Quadro 19 – 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: - Prestações sociais prescritas; - Taxas, multas e outras penalidades; - Transferências da CGA por conta do Fundo de Pensões Regulamentares da CPRM.	<b>Sistema de proteção social de cidadania</b>	<b>3.620,2</b>	<b>25,1</b>
	<b>Subsistema solidariedade</b>	<b>3.250,1</b>	<b>22,5</b>
	Regime não contributivo (RNC)	1.855,2	12,8
	Complementos sociais de pensões	1.555,1	10,8
	Pensões	271,4	1,9
	Complementos extraordinário solidariedade	28,4	0,2
	Regime transitório dos rurais (RTR)	29,6	0,2
	Pensões	27,1	0,2
	Complemento extraordinário de solidariedade	2,6	0,0
	Regime esp. de S. S. das atividades agrícolas (RESSAA) - pensões	641,9	4,4
	Regime especial de segurança social dos ferroviários - pensões	47,0	0,3
	Desalojados das ex-colónias – pensões	14,5	0,1
	Complemento especial de pensão dos antigos combatentes	34,3	0,2
	Pensões por antecipação da idade de reforma	627,5	4,3
	<b>Subsistema proteção familiar</b>	<b>370,1</b>	<b>2,6</b>
Complementos por dependência	360,8	2,5	
Complementos por cônjuge a cargo	9,2	0,1	
Complementos - Marconi	0,1	0,0	
Cotizações dos trabalhadores e contribuições de beneficiários  Contribuições das entidades empregadoras e dos beneficiários  -Outras receitas: - Prestações sociais prescritas; - Taxas, multas e outras penalidades; - Transferências da CGA por conta do Fundo de Pensões da Marconi e do Fundo de Pensões Regulamentares da CPRM.	<b>Sistema Previdencial - Repartição</b>	<b>10.828,6</b>	<b>74,9</b>
	Pensões – Regime Geral	10.128,4	70,1
	Complemento de pensão (Portaria n.º 193/79)	1,2	0,0
	Pensões - Marconi	16,1	0,1
	Pensões por antecipação da idade de reforma	682,8	4,7
<b>Total</b>		<b>14.448,7</b>	<b>100</b>

Fonte: CSS de 2011.

Conclui-se, deste modo, que 74,9% das pensões e complementos são suportados, essencialmente, pelas quotizações dos trabalhadores e contribuições das entidades empregadoras e 25,1% por transferências do Estado e consignação de receitas fiscais.

## 14.2. O emprego, desemprego, políticas ativas de emprego e formação profissional

### 14.2.1. Enquadramento geral – emprego/desemprego

A crise económica, mundial e em Portugal, 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 20 – Evolução das taxas de emprego e desemprego**

(em percentagem)						(em percentagem)					
Emprego	2007	2008	2009	2010	2011	Desemprego	2007	2008	2009	2010	2011
Taxa de atividade (a)	53,0	53,0	52,5	52,5	52,1	Taxa de desemprego (b)	8,0	7,6	9,5	10,8	12,7
15-64 anos	74,1	74,2	73,7	74,0	74,1	Homens	6,6	6,5	8,9	9,8	12,4
Homens	79,4	79,5	78,5	78,2	78,5	Mulheres	9,6	8,8	10,2	11,9	13,1
Mulheres	68,8	68,9	69,0	69,9	69,8	Taxa desemp. Jovens (15-24 anos)	16,6	16,4	20,1	22,4	30,1
Jovens (15-24 anos)	41,0	40,1	39,2	36,7	38,8	Por nível de escolaridade:					
Taxa de emprego (a)	48,8	48,9	47,5	46,8	45,4	Básico – 1.º e 2.º Ciclos	19,6	18,7	22,8	25,9	37,9
Homens	54,3	54,4	52,2	51,4	50,0	Básico – 3.º Ciclo	13,8	14,2	19,2	20,5	30,9
Mulheres	43,5	43,8	43,1	42,5	41,2	Secundário	14,8	14,3	18,0	21,2	27,2
Jovens (15-24 anos)	34,2	33,5	31,3	28,5	27,2	Superior	25,3	27,1	24,4	26,1	29,0

(a) Em percentagem da população total.

(b) Em percentagem da população ativa.

Fonte: INE (Inquérito ao Emprego) e Banco de Portugal (Relatório e Contas de 2011).

A taxa de atividade, pese embora a tendência de descida (-0,9%), mantém-se quase estável ao longo do quinquénio em análise, enquanto a taxa de emprego regista uma diminuição de 3,4% de 2007 para 2011. A taxa de desemprego global anual, por seu turno, em resultado da desaceleração da atividade económica, ao atingir os 12,7% em 2011, apresenta um agravamento de 1,9 p.p. relativamente a 2010.

No desemprego, as circunstâncias estruturais e conjunturais adversas atingem particularmente os jovens com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos, com uma taxa de desemprego, em todos os anos observados, sempre superior à taxa global (mais do dobro), registando um agravamento nos três últimos anos, com maior expressão em 2011 (7,7 p.p.). Saliente-se, também, nesta faixa etária, a alteração da tendência que se vinha registando relativamente aos titulares de curso superior que, pela primeira vez, apresenta uma taxa inferior à dos escalões da escolaridade básica, apesar de ter subido quase 3 p.p. relativamente ao ano anterior. O maior incremento registou-se nos titulares do ensino básico com 12 p.p. no 1.º e 2.º ciclos e 10,4 p.p. no 3.º ciclo.

O desemprego de longa duração<sup>1</sup>, em 2011, representa 53,1% do desemprego global, contra 54,3% em 2010.

<sup>1</sup> 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 ativa, 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 adoção de medidas com vista a evitar a irregularidade da manutenção do subsídio<sup>1</sup>.

### 14.2.2.1. Beneficiários de prestações de desemprego

O total de desempregados subsidiados em 2011 ronda os 590 mil, menos 37 mil que em 2010, em contraste com os incrementos observados de 2009 para 2010, de 5,8%, e de quase 20% de 2008 para 2009. O número de beneficiários com subsídio de desemprego é o mais representativo, com 76,8% do total, e regista um crescimento de 6,7% relativamente a 2010, contrariando a tendência do total com o decréscimo de 5,8%. No subsídio social de desemprego, o número de beneficiários regista, em 2011, um significativo decréscimo de 32,3% face a 2010, sendo mais significativo o do subsídio social de desemprego subsequente (27,8%) em contraste com o período de 2010/09, em que registou um aumento de 22,7%, fruto das políticas mais restritivas introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho.

Os dados físicos apresentados no quadro seguinte respeitam aos beneficiários que tiveram pelo menos um dia processado de prestação de desemprego em cada ano<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> 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 atividade por conta de outrem a tempo parcial ou atividade 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 de o beneficiário estar inscrito no respetivo centro de emprego, acrescendo ainda as seguintes condições: subsídio de desemprego – 450 dias de trabalho por conta de outrem (com efeitos a partir de 1 de julho de 2012, este prazo foi reduzido para 360 dias, conforme DL n.º 64/2012, de 15/03) 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 nos termos do disposto no artigo 24.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 220/2006, na redação resultante do Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho.

<sup>2</sup> 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.

**Quadro 21 – N.º de beneficiários com processamento de prestações de desemprego**

(em número e %)

Prestações de desemprego	2007		2008		2009		2010		2011	
	N.º	% s/total	N.º	% s/total	N.º	% s/total	N.º	% s/total	N.º	% s/total
Sub. de desemprego	354.093	67,2	322.562	65,1	399.948	67,5	424.966	67,8	453.413	76,8
Sub. social de desemprego	172.569	32,8	172.845	34,9	192.636	32,5	201.717	32,2	136.620	23,2
Inicial	83.242	15,8	98.810	19,9	116.875	19,7	108.880	17,4	69.644	11,8
Subsequente	88.909	16,9	73.689	14,9	75.563	12,8	92.734	14,8	66.908	11,3
Prolongamento	418	0,1	346	0,1	198	0,0	103	0,0	68	0,0
<b>Total</b>	<b>526.662</b>	<b>100</b>	<b>495.407</b>	<b>100</b>	<b>592.584</b>	<b>100</b>	<b>626.683</b>	<b>100</b>	<b>590.033</b>	<b>100</b>

Nota: 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 03/02/2012 e extraídos em 28/08/2012.

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 85,8% do total de desempregados a nível nacional.

#### 14.2.2.2. Despesa com prestações de desemprego

No quadro seguinte apresenta-se a despesa com as prestações de desemprego e respetivo peso no total e no PIB.

**Quadro 22 – Evolução da despesa com prestações de desemprego**

(em milhões de euros)

Prestações de desemprego	2007		2008		2009		2010		2011	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Subsídio de desemprego	1.216,1	72,2	1.055,6	67,4	1.363,6	66,7	1.525,5	68,7	1.566,1	74,4
Subsídio social de desemprego	312,8	18,6	325,5	20,8	436,2	21,3	426,7	19,2	278,5	13,2
Outras prestações	156,0	9,3	185,5	11,8	245,4	12,0	268,9	12,1	259,2	12,3
<b>Total</b>	<b>1.684,8</b>	<b>100</b>	<b>1.566,6</b>	<b>100</b>	<b>2.045,2</b>	<b>100</b>	<b>2.221,1</b>	<b>100</b>	<b>2.103,8</b>	<b>100</b>
<b>% do PIB (INE)</b>	<b>1,0</b>		<b>0,9</b>		<b>1,2</b>		<b>1,3</b>		<b>1,2</b>	

Fonte: CSS/2007 a CSS/2011; INE – “Contas Nacionais Trimestrais (Base 2006), em 28/09/2012.

Em 2011, a despesa com prestações de desemprego totalizou € 2.104 M, repartidos entre subsídio de desemprego, social de desemprego e outras prestações. Este montante foi financiado em € 1.740 M pelo sistema previdencial - componente repartição e o restante (€ 364 M) pelo subsistema de solidariedade.



As outras prestações incluem € 56,2 M de despesas correntes com indemnização compensatória por salários em atraso (SD) e € 117,4 M para suporte às políticas ativas de emprego e formação profissional, distribuídas por compensação salarial (€ 3,9 M), garantia salarial<sup>1</sup> (€ 112,5 M), indemnização compensatória por salários em atraso (SSD) (cerca de € 565 m) e € 347 m relativas a PEPS - compensação de custos de manutenção dos postos de trabalho, todas financiadas pelo sistema previdencial componente repartição; incluem, ainda, do subsistema de solidariedade, € 85,7 M, de complemento de desemprego.

De 2007 para 2011, as “Prestações de desemprego” cresceram em média cerca de 5,7% ao ano, mais 0,7% que no quinquénio 2010/2006, sendo o “Subsídio de desemprego” a componente com maior peso no conjunto das prestações, com um aumento médio anual de 6,5%. O “Subsídio social de desemprego”, e as “Outras prestações” apresentam uma taxa de crescimento médio anual de menos 2,9% e de mais 13,5%, respetivamente. 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”).

### 14.2.3. Transferências e subsídios – políticas ativas de emprego e formação profissional

Considerando a origem do financiamento, o quadro seguinte apresenta, relativamente ao quinquénio 2007/2011, os montantes despendidos com transferências e subsídios associados a políticas ativas de emprego e formação profissional, nas correspondentes rubricas orçamentais da despesa.

Quadro 23 – Transferências e subsídios associados a PAEFP

(em milhões de euros)

Fonte de financiamento	Valor				
	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Com financiamento por transferências do OSS:</b>					
Componente nacional das ações de formação profissional	154,8	115,3	219,1	223,2	226,3
De Contribuições:					
Transferências correntes para políticas ativas de emprego e formação profissional	560,3	625,5	663,2	603,9	520,6
Transferências correntes para higiene, saúde e segurança no trabalho	20,7	25,1	26,7	24,4	24,9
<b>Subtotal</b>	<b>735,9</b>	<b>766,0</b>	<b>909,0</b>	<b>851,5</b>	<b>771,7</b>
<b>Com financiamento comunitário – FSE:</b>					
Componente comunitária das ações de formação profissional	543,6	468,7	790,6	982,4	1.159,5
<b>Total das Transferências e Subsídios associados a PAEFP</b>	<b>1.279,5</b>	<b>1.234,7</b>	<b>1.699,5</b>	<b>1.833,9</b>	<b>1.931,3</b>
<b>% do PIB (INE)</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>

Fonte: CSS/2007 a CSS/2011; INE – “Contas Nacionais Trimestrais (Base 2006), em 28/09/2012.

<sup>1</sup> O FGS, a que se refere o artigo 336.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro (criado pelo DL 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. Os estatutos foram aprovados através do DL n.º 139/2001, de 24 de abril), 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 2011, originaram o recurso ao FGS, por incumprimento dos seus compromissos relativos ao pagamento dos salários dos trabalhadores, 4.061 empresas, menos 945 que em 2010, tendo sido deferidos menos 2.094 requerimentos de beneficiários do que no ano anterior. No entanto, os pagamentos efetuados totalizaram € 112,5 M, cerca de mais € 3 M do que no ano anterior.

O montante global dos recursos alocados a políticas ativas de emprego e formação profissional manifesta, de 2007 para 2011, um crescimento médio anual de 10,8%. Relativamente ao financiamento com origem no OSS, no mesmo período, esse crescimento é de 1,2%, quase metade do registado no quinquénio anterior (2010/2006), que foi de 2,3%. No que concerne à componente comunitária, que assegura exclusivamente o cofinanciamento externo das ações de formação profissional, suportada pelo FSE, a taxa de crescimento médio anual, no mesmo período, foi de 20,9%, contra 8,1% no quinquénio homólogo.

Em 2011, o IGFSS efetuou adiantamentos para financiar os programas cofinanciados pelo FSE no montante de € 53 M, situando-se o saldo final em € 132 M<sup>1</sup>, não excedendo o montante autorizado pela LOE<sup>2</sup> e não tendo recorrido a empréstimos de curto prazo para financiar ações de formação profissional cofinanciadas por aquele Fundo<sup>3</sup>.

### 14.3. Património financeiro

#### 14.3.1. Enquadramento legal e atividade do IGFCSS

O FEFSS foi criado em 1989, com uma dotação inicial de € 216 M, com personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira “(...) visando a estabilização financeira do sistema de segurança social e a instituição de uma garantia complementar de maior solidez”. Em 1990 é-lhe conferida a natureza de instituto público. Em 1999 é criado o IGFCSS que sucede ao FEFSS “ (...) para todos os efeitos jurídicos e patrimoniais (...)” enquanto se vinha procedendo a uma opção estratégica de “(...) reforço do Fundo enquanto instrumento de capitalização pública, com vista a assegurar a cobertura das despesas previsíveis com pensões por um período mínimo de dois anos”. A sua lei orgânica foi revista em 2007 e em 2012<sup>4</sup>, é consagrada a separação do património do Fundo<sup>5</sup>, ficando o Instituto vocacionado para gerir carteiras, sendo o FEFSS uma delas<sup>6</sup>.

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 outrem<sup>7</sup>, os saldos anuais do sistema previdencial, as receitas resultantes da alienação de património e os ganhos obtidos das aplicações financeiras. Ao contrário do que vinha acontecendo nas LOE anteriores, a LOE para 2011 não referia quais as receitas a transferir para capitalização<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Em 2011, o saldo inicial de adiantamentos realizados em anos anteriores era de € 147 M e o valor cobrado em 2011 de amortizações de adiantamentos foi de € 68 M.

<sup>2</sup> De acordo com o n.º 6 do artigo 76.º as antecipações não podem exceder € 200 M, considerando estas desde 2007.

<sup>3</sup> O artigo 59.º do DLEO estabelecia o limite máximo de € 260 M de recurso a empréstimos de curto prazo.

<sup>4</sup> Decreto-Lei n.º 216/2007, de 29 de maio, e Decreto-Lei n.º 203/2012, de 28 de agosto, respetivamente.

<sup>5</sup> Em 2011 as contas do IGFCSS e do FEFSS foram autonomizadas, integrando ambas o perímetro de consolidação da CSS. Cfr. Ponto 13- Orçamento e Conta da Segurança Social, deste Parecer.

<sup>6</sup> O IGFCSS manteve ainda a gestão do Fundo de Certificados de Reforma (FCR), criado no âmbito do Regime Público de Capitalização (RPC). No final de 2011, os aderentes ao regime tinham diminuído 1,6% (para 8.084) e o FCR estava valorizado em € 20,3 M, tendo registado uma rentabilidade líquida de - 1,48%.

<sup>7</sup> Até que aquele Fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões por um período mínimo de dois anos e desde que a conjuntura económica e situação financeira justificadamente o permitam.

<sup>8</sup> O artigo 45.º da LOE para 2010 estipulava a transferência para capitalização dos saldos anuais do sistema previdencial e as receitas resultantes da alienação de património, situação reposta no artigo 76.º da LOE para 2012.



### 14.3.2. Comportamento dos mercados financeiros em 2011

A resposta ao impacto da crise financeira na economia real levou à utilização de elevados recursos pelos governos dos países afetados.

O resultado, principalmente nos países do sul da Europa, onde o peso da dívida no PIB e os déficits orçamentais são historicamente elevados, foi um agravamento do desequilíbrio das contas públicas, debilidade que facilitou o desencadear de uma grande pressão sobre a sua dívida soberana nos mercados, que culminou em pedidos de ajuda financeira internacional para vários países (nomeadamente Portugal), que ficaram sujeitos a programas de austeridade geradores de efeitos recessivos na economia<sup>1</sup>.

A atenção dos investidores manteve-se no mercado da dívida dos chamados países periféricos, onde a volatilidade continuou elevada, o mesmo acontecendo com as taxas de juro. O mercado das ações acabou por sentir o efeito da escassez do crédito, da desconfiança na evolução dos agregados macroeconómicos e na saúde das empresas, principalmente as que mantêm relações económicas mais relevantes com os Estados (como as empresas de obras públicas) ou que foram afetadas pelo aumento da carga fiscal (como o comércio) ou mais dependentes do rendimento disponível das famílias (todo o sector dos bens não transacionáveis). A quebra da procura interna, desenhada pelas medidas de austeridade, provoca reajustamentos na dimensão dos negócios e dos planos de investimentos, tornando-se crucial a capacidade competitiva das empresas exportadoras. Por outro lado o sistema bancário continuou a procurar consolidar os seus ativos e a resolver imparidades, tornando o crédito mais difícil e mais caro.

O índice *MSCI World Developed*<sup>2</sup> desvalorizou 7,6% (depois de um crescimento de 9,6% em 2010), sendo a quebra especialmente sentida na Zona Euro (19,2%)<sup>3</sup> e na União Económica e Monetária (20,2%). Neste índice, só a Irlanda e a Nova Zelândia apresentaram uma variação positiva (de 11,4% e 1,1%, respetivamente), com os EUA a ostentar uma quebra marginal (de 0,1%). O *MSCI All Country World Index*, que agrega mercados desenvolvidos e mercados emergentes, desvalorizou 9,4% (quando havia valorizado 10,4% em 2010), com o contributo de todas as áreas geográficas, especialmente dos mercados da Europa e Ásia. O PSI 20, que agrega as maiores empresas cotadas em Portugal, desvalorizou 28,2%<sup>4</sup>.

No mercado da dívida pública, a *yield do Treasury* norte-americano<sup>5</sup> baixou em todas as maturidades. A 1 ano passou de 0,29% no fim de 2010 para 0,12% no fim de 2011 e a 10 anos passou de 3,3% para 1,89%<sup>6</sup>. O *Bund* alemão seguiu igual tendência, com a maturidade a 10 anos a cair de 2,96% para 1,84%<sup>7</sup>. Mas os países europeus cuja sustentabilidade das finanças públicas estava no centro das atenções dos mercados viram disparar o diferencial das taxas de juro, nomeadamente face ao *Bund*. Na

<sup>1</sup> O FMI, que inicialmente havia estimado um efeito multiplicador de 0,5, reviu o impacto para um intervalo entre 0,9 e 1,7. Ou seja, cada euro poupado com as medidas de austeridade poderá gerar, no intervalo máximo agora considerado, uma diminuição de 1,7 euros no PIB (*World Economic Outlook, October 2012, IMF*).

<sup>2</sup> O *Morgan Stanley Capital International World (Developed Markets)* é um índice de mercado que reúne ações de países da OCDE, Hong Kong e Singapura (disponível em [www.msci.com](http://www.msci.com)).

<sup>3</sup> A quebra mais elevada foi sentida na Grécia (- 63,6%), estando os mercados português e alemão entre os que mais caíram (25,7% e 20,1%, respetivamente).

<sup>4</sup> Cotações disponíveis em [www.euronext.com](http://www.euronext.com).

<sup>5</sup> Dados disponíveis em [www.treasury.gov](http://www.treasury.gov).

<sup>6</sup> Fixando-se em - 0,07% em termos reais, sendo também negativa para todos os prazos inferiores.

<sup>7</sup> Dados retirados do *site* do “The Wall Street Journal”.

Grécia a *yield* da dívida atingiu os 33,4% (10 anos) e 123,5% (2 anos)<sup>1</sup>; em Portugal 12,82% e 14,14%; na Itália 6,98% e 4,78% e na Espanha 5,09% e 3,21%, respetivamente<sup>2</sup>.

De acordo com a OCDE<sup>3</sup>, os ativos acumulados nos fundos de pensões daquele espaço geográfico cresceram de forma moderada em 2011, devido essencialmente a novas entradas de capital, uma vez que as rendibilidades foram muito ténues (a rendibilidade média, em moeda local e líquida de despesas de gestão, foi negativa em 1,7%), permitindo-lhes recuperar a totalidade das perdas sentidas com a crise financeira de 2008. Na composição dos portefólios notou-se uma significativa diminuição dos títulos de dívida pública face aos últimos anos.

### 14.3.3. Composição da carteira do FEFSS

O Quadro 24 mostra a composição do FEFSS por classes de ativos no final dos anos de 2009 a 2011. A 31 de dezembro de 2011, estava valorizado em € 8.872,4 M, o equivalente a 5,2% do PIB português<sup>4</sup>.

**Quadro 24 – Estrutura da Carteira (no final do período)**

(em milhões de euros)

Descrição	2009	2010	2011	Peso 2011	Δ 11/10
Dívida pública nacional (a)	4.756,3	4.690,7	3.735,2	42,1%	-20,4%
Dívida pública estrangeira (a)(b)	2.187,9	2.028,6	1.801,0	20,3%	-11,2%
Dívida privada(a)	382,9	179,1	13,5	0,2%	-92,5%
Ações (b)	1.611,6	2.239,8	1.446,9	16,3%	-35,4%
Fundos de Investimento Mistos	0,0	0,0	0,0	0,0%	-
Imobiliário	216,8	212,5	205,3	2,3%	-3,4%
Reserva Estratégica	213,6	209,4	130,0	1,5%	-37,9%
Liquidez	37,0	76,6	1.538,2	17,3%	1.907,2%
Provisões e Impostos a Receber	0,6	1,2	2,2	0,0%	80,2%
<b>Total</b>	<b>9.406,7</b>	<b>9.637,9</b>	<b>8.872,4</b>	<b>100,0%</b>	<b>-7,9%</b>

(a) Inclui juros corridos.

(b) Inclui futuros e valias potenciais de *forwards* afetas à cobertura de posições.

Fonte: IGFCSS.

No final de 2011, o valor em dívida pública nacional equivalia a 42,1% da carteira, diminuindo 20,4% em termos homólogos, para € 3.735,2 M<sup>5</sup>. Deste montante, € 3.704,8 M estão aplicados em OT e € 30,4 M em dívida garantida não emitida pelas administrações públicas<sup>6</sup>. Na globalidade, estes ativos estão valorizados 32,7% abaixo do seu valor de reembolso na data de maturidade, assumindo menos

<sup>1</sup> Nos últimos dados disponíveis do ano, de 17 de novembro de 2011.

<sup>2</sup> No final de 2010, a *yield* da dívida a 10 anos estava nos 6,68% em Portugal, 5,46% na Espanha e 4,87% na Itália.

<sup>3</sup> Cfr. “*Pension Market in Focus*”, OCDE, setembro de 2012.

<sup>4</sup> Considerando o valor de € 170.909 M para o PIB a preços correntes (Contas Nacionais, INE, atualização de 28 de setembro de 2012).

<sup>5</sup> Para efeito de análise dos limites regulamentares somam-se ainda os CEDIC (€ 100,0 M) e os BT (€ 660,4 M).

<sup>6</sup> Respeitante a € 10,2 M em dívida do BCP, € 10,2 M do BES e € 9,4 M da REFER.





valias potenciais de € 1.816,1 M<sup>1</sup>. O valor em dívida pública estrangeira diminuiu 11,2%, para € 1.801,0 M (20,3% da carteira) e na dívida privada a quebra foi de 92,5%, para € 13,5 M<sup>2</sup>.

No total, a classe de ativos de Rendimento Fixo baixou o seu peso na carteira de 71,6% em 2010 para 62,6% em 2011 (em 2009 atingia 77,9%). No entanto, a relevância dos títulos de dívida é superior, não só porque compõem uma parte substancial da Liquidez (só em Bilhetes do Tesouro e CEDIC estão 8,6% da carteira) mas também porque a volatilidade da dívida pública portuguesa pode implicar novas aquisições afetas ao cumprimento dos limites regulamentares, ao mesmo tempo que se acumulam valias potenciais negativas<sup>3</sup>. Ao longo de 2011, entraram no FEFSS mais € 685 M em OT, contra a saída de € 255 M em OT e € 15 M de dívida garantida.

Os títulos de dívida pública de curto prazo incluídos na liquidez não possuem a mesma natureza estratégica da dívida de longo prazo, pelo que estarão a ser utilizados para ajudar à manutenção de um mínimo de 50% da carteira em dívida pública nacional imposto pelo regulamento de gestão do FEFSS.

Em 2011 entraram no Fundo € 665 M destes títulos (com data de reembolso no 1.º trimestre de 2012) contra a saída de € 30 M.

A 31 de dezembro de 2011, a classe de ativos de Rendimento Variável representava 16,3% do FEFSS (€ 1.446,9 M), menos 35,4% (€ 792,9 M) que no ano anterior, quando valia 23,2% da carteira. Este investimento está aplicado em 24,1% na Europa (€ 348,0 M), em 56,6% nos EUA (€ 819,6 M) e em 19,3% no Japão (279,3 M). O contributo para a diminuição da carteira de ações derivou de todos os mercados alvo com exceção do Japão (onde cresceu 5,9%), embora tenha sido mais vincada na Zona Euro (onde passou de € 231,9 M para € 37,4 M) e nos EUA (onde diminuiu 37,4%, ou seja, € 489,4 M). A gestão do FEFSS apenas efetua investimento direto em ações na Europa, recorrendo, nos outros mercados, a produtos indexados e a futuros.

A carteira de Imobiliário diminuiu mais 3,4% em 2011 (depois de ter caído 2,0% em 2010 e 11,9% em 2009) valendo € 205,3 M no final do ano, ou 2,3% da carteira. Destes, € 19,8 M respeitam a imóveis<sup>4</sup> e o restante a unidades de participação em Fundos de Investimento Imobiliário (FII), onde mantém compromissos de reforço de € 4,9 M<sup>5</sup>. Os FII apresentam menos valias acumuladas de € 33,5 M.

Na Reserva Estratégica<sup>6</sup> não foram efetuadas operações em 2011. Apresentou uma quebra de valor de 37,9% (menos € 79,4 M), para € 130,0 M, ficando-se por 1,5% do FEFSS (face a 2,2% em 2010). Com exceção da participação na *Transurban Group*, que valorizou 13,5% (para € 7,9 M), os restantes

<sup>1</sup> Note-se a implicação para a interpretação das contas públicas deste investimento: o FEFSS detinha 5,3% do Saldo/Outstanding de OT do Estado Português a 31 de dezembro de 2011, cujas menos valias potenciais equivalem a 1,1% do PIB estimado pelo INE para 2011.

<sup>2</sup> Note-se que para efeitos de limites regulamentares podem ser considerados em dívida privada ativos que integram outras componentes em termos de estrutura da carteira, como a dívida pública estrangeira ou a liquidez.

<sup>3</sup> Considerando o valor de reembolso na data de maturidade dos títulos, o peso da dívida pública na carteira chegaria a 51,9% e 59,1% (com a dívida incluída em Liquidez).

<sup>4</sup> Sendo € 14,5 M do edifício do *Taguspark* (reavaliação ocorrida em 2010, que o desvalorizou € 1,9 M) e € 5,4 M do Hospital de Cascais, que em 2010 estava valorizado por € 8,2 M (a reavaliação ocorrida em 2011 gerou € 2,8 M de imparidades).

<sup>5</sup> De € 1,3 M no Curzon Capital Partners II, de € 1,3 M no ING Retail Property Partnership Southern Europe e € 2,3 M no PAN-EROPÉAN REAL ESTATE FUND OF FUNDS PLC (PREFF).

<sup>6</sup> Compõe-se de 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 rentabilidade superior.

ativos perderam valor, nomeadamente € 75,3 M na participação na *Portugal Telecom*<sup>1</sup>. A *Zon-Multimédia* caiu 31,5%, para € 8,3 M, e a *Finpro* 7% para € 19,7 M. A Reserva Estratégica inclui ainda um contrato *forward* para cobertura do risco cambial da *Transurban*, cotada em Dólares Australianos (AUD), cujo valor a 31 de dezembro era de (-) € 469,2 m.

Uma parte da Reserva Estratégica diz respeito a participações com “*Interesses estratégicos do Estado Português*” (alínea a) do n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento), onde o IGFCSS só pode atuar em conjunto com a tutela, no respeito pelos “*superiores interesses do Estado Português*” e em concertação com outras participações do Estado (alíneas a) e b) do artigo 6.º do Regulamento). Atualmente, consiste nas participações na *Portugal Telecom* e *Zon Multimédia*, que permanecem na carteira sem qualquer decisão ativa de gestão, sendo as únicas ações portuguesas cotadas que fazem parte do Fundo.

O montante aplicado em Liquidez<sup>2</sup> disparou para € 1.538,2 M (€ 76,6 M em 2010), constituindo-se como a terceira componente com mais peso (a seguir à dívida pública e antes das ações), equivalendo a 17,3% do FEFSS. Grande parte (49,4%) corresponde, no entanto, a aplicações em títulos de dívida pública nacional de curto prazo (Bilhetes do Tesouro e CEDIC).

#### 14.3.3.2. Cumprimento dos limites regulamentares

Os limites à composição da carteira de ativos do FEFSS, bem como as operações autorizadas e níveis de risco a respeitar, estão definidos no Regulamento de Gestão. Podem fazer parte do Fundo ativos com origem na UE ou na OCDE.

**Quadro 25 – Cumprimento dos limites regulamentares em 31/12/2011**

(em milhões de euros)

Descrição	Valor	Peso	Limites Regulamentares
Dívida Garantida pelo Estado Português (1)	4.495,6	50,7%	Mínimo de 50%
Dívida Privada	826,5	9,3%	Máximo de 40% e rating mínimo de BBB-/Baa3
Ações	1.448,4	16,3%	Máximo de 25%
Fundos de Investimento Mistos (2)	2,4	0,0%	Máximo de 10%
Imobiliário	205,3	2,3%	Máximo de 10%
Reserva Estratégica	130,0	1,5%	Máximo de 5%
Exposição a Moeda Estrangeira	922,2	10,4%	Máximo de 15% de exposição, não coberta, a moeda estrangeira com curso legal em países da UE ou da OCDE
Derivados (valor notional)	-1.512,4	-17,0%	Máximo de 100% (em módulo)

(1) Incluem-se € 100 M de CEDIC e € 660 M de BT que na estrutura da carteira se consideram em Liquidez.

(2) Corresponde a € 2,4 M investidos no *FEI New Energy Fund (NEF)*, valor que incorpora menos valias acumuladas de € 1,7 M. Na ótica da composição da carteira está incluído na Liquidez.

Fonte: IGFCSS.

No final de 2011, e de acordo com o Relatório de Gestão do FEFSS, a composição da carteira respeitava a generalidade dos limites regulamentares (Quadro 25), com exceção de uma parcela de 0,09% da carteira aplicada em dívida privada da banca nacional, que apresentava *rating* inferior a

<sup>1</sup> Uma diminuição de 44,3%, contando com um valor de mercado de € 90,2 M e com dividendos a receber de € 4,4 M. Mantém-se, ainda assim, como o ativo de rendimento variável da carteira com maior peso no FEFSS (1,02%), não considerando produtos indexados e futuros.

<sup>2</sup> 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*.





Luís  
Dr.  
Thomaz  
A.

BBB-/Baa3, devido ao contexto que derivou no acordo de assistência financeira da União Europeia a Portugal e alimentou sucessivas quedas de notação. Em consequência, foi aprovada a Portaria n.º 118/2012, de 30 de Abril (com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2012), que suspende temporariamente “(...) as restrições previstas no atual Regulamento de Gestão do Fundo no que se refere à classificação de risco das instituições bancárias nacionais” durante o período da assistência.

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 carteira<sup>1</sup> e excluindo os produtos indexados, diversificados por natureza, as maiores posições diretas estão em títulos que fazem parte da Reserva Estratégica (10,01% da *Finpro*, 2,31% da *Portugal Telecom* e 1,15% da *Zon-Multimédia*), estando também entre os títulos com maior peso no FEFSS (*Portugal Telecom* 1,02%, *Nestle* 0,23% e *Finpro* 0,22%).

### 14.3.3.3. Evolução da rendibilidade e risco

No Gráfico 7 apresenta-se a evolução da taxa de rendibilidade do FEFSS<sup>2</sup> entre 2000 e 2011. 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. 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, 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 positiva de 6,3% mas, em 2010, a crise em torno das dívidas soberanas afetou a rendibilidade, que se ficou pelos 0,08%. Em 2011, a variação negativa das valias potenciais, essencialmente em dívida pública portuguesa, originou uma rendibilidade negativa inédita de 11,0%.

O desempenho mais recente do Fundo tem afetado substancialmente as suas rendibilidades históricas. Desde a constituição em 1989, o FEFSS apresenta uma rendibilidade média anual de 2,22%<sup>3</sup>, caindo para 1,46% nos últimos 10 anos e para 0,37% nos últimos 7 anos. Nos últimos 5 e 3 anos a rendibilidade nominal já vem negativa, de 1,31% e 1,92%, respetivamente<sup>4</sup>.

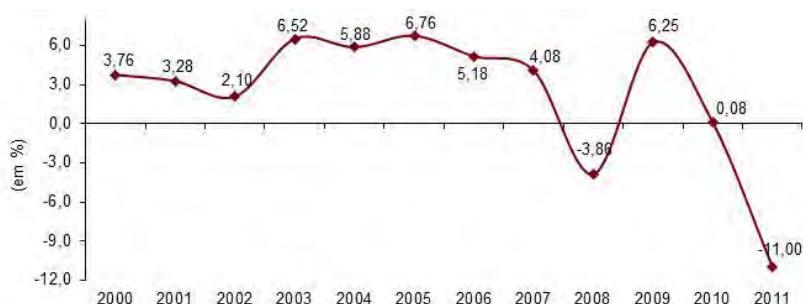
<sup>1</sup> O Regulamento refere que a aplicação de valores em títulos emitidos por uma entidade ou as operações realizadas com a mesma contraparte não pode ultrapassar 20% dos respetivos capitais próprios nem 5% do ativo do Fundo.

<sup>2</sup> Apurada pelo método *TWRR* (*Time Weighted Rate of Return*), numa base diária e por classes de ativos.

<sup>3</sup> TIR. O FEFSS esteve sujeito a retenção na fonte de IRC sobre o rendimento de capitais até 31/12/2000.

<sup>4</sup> Em termos reais, e considerando o IPCH da zona euro (historicamente mais baixo que o IPCH em Portugal), o Fundo apresenta rendibilidades negativas em todos os períodos considerados, inclusivamente desde o início. Os cálculos apresentados com a *TWRR* (para os períodos até 10 anos) são mais favoráveis, mas sem alterações qualitativas.

**Gráfico 7 – Rendibilidade do FEFSS**



Fonte: IGFCSS.

O Gráfico 8 mostra o contributo de cada classe de ativos para a rendibilidade do FEFSS, de 2009 a 2011<sup>1</sup>. Em 2009 e 2010, foram as classes de ativos com títulos de rendimento variável cotados (que inclui ações, índices de ações e instrumentos financeiros derivados sobre ações) a alimentar a rendibilidade do Fundo, ou seja, as ações (20,9% e 13,9%, respetivamente) e a “Reserva Estratégica” (38,1% e 13,3%, respetivamente).

**Gráfico 8 – Rendibilidade das classes de ativos do FEFSS**



Fonte: IGFCSS.

Em 2011 a queda na rendibilidade dos ativos de rendimento fixo acentuou-se (de 2,1% para 16,0%), com destaque para a dívida pública portuguesa que apresentou um valor negativo de 19,3%, sofrendo o pico dos efeitos da crise da dívida e do recurso à assistência financeira da União Europeia.

A rendibilidade dos ativos de rendimento variável não manteve o comportamento positivo dos anos anteriores, registando uma rendibilidade negativa de 1,1% nas ações (só os investimentos nos EUA apresentaram rendibilidade positiva, insuficiente para compensar as perdas na Europa e Japão) e de 29,5% na Reserva Estratégica, onde se sentiram quebras acentuadas na cotação dos títulos, nomeadamente da *Portugal Telecom* e *Zon Multimédia*.

<sup>1</sup> 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 ativos, sendo a Liquidez obtida por diferença. O Tribunal de Contas tem recomendado o apuramento da rendibilidade desta componente da carteira, interesse que se torna ainda mais evidente quando o seu peso aumenta (neste caso a Liquidez representa mais de 17% do total).



A rendibilidade da componente de Imobiliário, que havia sido de 2,2% em 2010 (depois de negativa em 11,9% em 2009) foi a única a apresentar uma rendibilidade positiva, embora tenha ficado pelos 0,9%.

Em 2011, o risco em torno da dívida soberana manteve a pressão sobre a volatilidade do FEFSS (medida pelo desvio padrão anualizado das taxas de rendibilidade diárias), que atingiu os 8,3%, superando os 7,4% verificados em 2010, e bem acima do risco registado em 2008 (5,8%), ano de forte volatilidade no mercado de ações. A volatilidade da dívida pública portuguesa medida pelo índice EFFAS Portugal atingiu 19,15%, 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 26 apresenta a decomposição do valor acrescentado à carteira do Fundo entre 2009 e 2011.

Quadro 26 – Desagregação do valor acrescentado à carteira

(em milhões de euros)

Descrição	2009	2010	2011
<b>1. Entradas de capital (*)</b>	<b>516,0</b>	<b>223,5</b>	<b>297,0</b>
<b>2. Valor acrescentado pela gestão (2.1 a 2.5) (**)</b>	<b>551,8</b>	<b>7,8</b>	<b>-1.062,5</b>
2.1 Rendimentos	427,2	174,5	326,0
2.2 Mercado Monetário Líquido	45,9	83,4	50,0
2.3 Valias Realizadas (a)+(b)	-277,4	146,5	88,3
(a) Mais-valias realizadas	106,1	184,4	177,8
(b) Menos-valias realizadas	-383,5	-37,9	-89,5
2.4 Juro corrido	-5,3	7,5	8,3
2.5 Variação das Valias potenciais	361,3	-404,1	-1.535,1
<b>3. Δ Total (1+2)</b>	<b>1.067,8</b>	<b>231,3</b>	<b>-765,5</b>

(\*) Dotações provenientes do IGFSS e que constituem receita do FEFSS de acordo com o estipulado na LBSS.

(\*\*) Resultados da gestão dos ativos da carteira, que vão sendo acrescentados de novas dotações ao longo do ano.

Fonte: IGFCSS.

Em 2011, as transferências de € 297,0 M<sup>1</sup> em Dotações para o FEFSS<sup>2</sup> representam um aumento de 32,9% face a 2010 (embora longe dos € 516,0 M de 2009). No entanto, a gestão da carteira, num contexto de grande volatilidade e de elevada pressão sobre o valor das dívidas públicas soberanas dos países com problemas de sustentabilidade das contas públicas, originou uma perda de valor de € 1.062,5 M. Da compensação dos dois efeitos resulta a primeira diminuição de valor da história do FEFSS, no montante de € 765,5 M<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Verbas provenientes do produto da alienação de imóveis em anos anteriores (€ 337,1 m), saldos anuais do Sistema Previdencial-Repatrição (€ 293,0 M) e receitas da alienação do património da Segurança Social (€ 3,7 M).

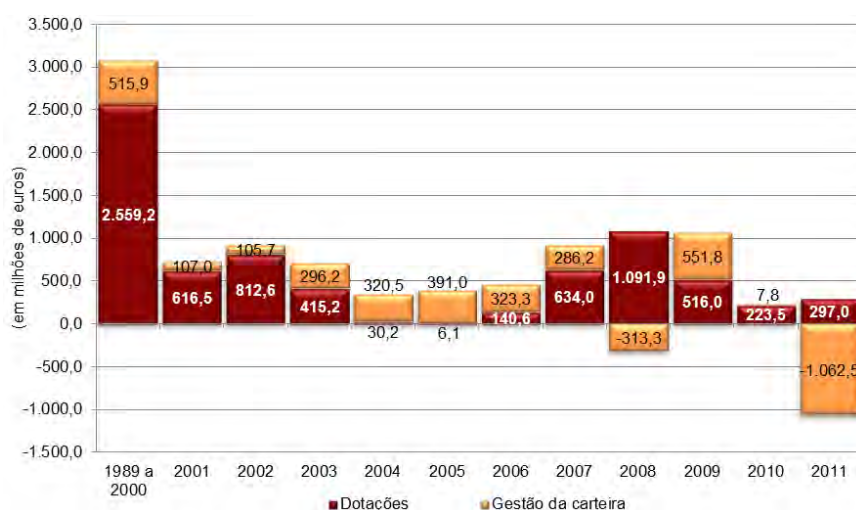
<sup>2</sup> As entradas de capital no FEFSS (Dotações) ocorrem em vários momentos ao longo do ano, passando a partir daí a contribuir para a componente de valor acrescentado decorrente das decisões de gestão da carteira de ativos.

<sup>3</sup> A carteira tinha aumentado € 231,3 M em 2010 (essencialmente à custa das Dotações) e um valor inédito de € 1.067,8 M em 2009, ano que combinou valores elevados em dotações com uma elevada valorização dos ativos.

Este resultado é marcado pelo comportamento das valias potenciais, cuja variação em 2011 gerou um valor negativo inédito de € 1.535,1 M<sup>1</sup> (em 2010 já tinham sido negativas em € 404,1 M). As restantes componentes acrescentaram valor à carteira, nomeadamente € 326,0 M em rendimentos<sup>2</sup>, € 88,3 M na realização de valias<sup>3</sup>, € 8,3 M em juros corridos<sup>4</sup> e € 50,0 M nas operações no mercado monetário líquido<sup>5</sup>. Refira-se que a valorização de mercado da carteira de dívida pública portuguesa (€ 3.735,2 M) é € 1.815,1 M inferior ao valor de reembolso dos títulos na data da maturidade. As menos valias potenciais só se tornarão efetivas se os títulos forem transacionados no mercado ou se o Estado Português não for capaz de cumprir os seus compromissos.

Até 2003, o FEFSS cresceu acima de € 700 M ao ano (Gráfico 9), fruto das transferências provenientes dos saldos excedentários de execução orçamental do Sistema Previdencial (“Dotações”) e, em menor parte, dos resultados provenientes da gestão de ativos. Em 2004 e 2005 as dotações foram praticamente nulas, pelo que o crescimento foi suportado no valor acrescentado pela gestão. Em 2006, iniciou-se uma nova expansão nos montantes transferidos, atingindo o valor máximo em 2008, com € 1.091,9 M. Dada a perda de valor gerada pela gestão nesse ano, foi em 2009 que se deu a maior valorização anual, beneficiando das transferências (€ 516,0 M) e da valorização inédita dos ativos sob gestão (€ 551,8 M).

Gráfico 9 – Variações na carteira desde 2000



Fonte: IGFCSS.

Se 2010 foi um ano de fraco crescimento do FEFSS (apenas € 231,3 M), 2011 revelou uma diminuição de valor sem precedentes na história do Fundo, sustentada na perda de valor da dívida

<sup>1</sup> Correspondem à variação líquida da diferença entre preço de mercado de um ativo 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 efetivo apenas quando realizada a operação, traduzem a melhor aproximação ao seu valor presente e influenciam a estratégia de gestão.

<sup>2</sup> Juros de depósitos a prazo, cupões de títulos de rendimento fixo, diferença entre juro corrido em operações de venda e operações de compra, acertos associados ao encerramento de *forwards* e dividendos de títulos de rendimento variável.

<sup>3</sup> Diferenças líquidas entre o preço de venda e o custo de aquisição dos títulos.

<sup>4</sup> Diferença entre o juro corrido dos títulos em carteira na data n e o juro corrido dos títulos em carteira na data n-1.

<sup>5</sup> Juros de depósitos à ordem, ajustes diários em contratos de futuros (mais e menos-valias) e despesas/receitas diversas (comissões de gestão do IGFCSS, algumas comissões de intermediários, etc.).



pública nacional no mercado, sendo que a sua inclusão na carteira é imperativo do seu regulamento de gestão.

Assim, os rendimentos e valias gerados desde a constituição do FEFSS cifram-se em € 1.529,6 M, 17,2 % do total, enquanto € 7.342,8 M (82,8%) respeitam a Dotações recebidas. Em 2010, esta proporção era de 26,9% e 73,1%. É preciso somar o desempenho dos últimos 7 anos para se obter um valor acrescentado pela gestão positivo, de € 184,3 M, que compara com entradas de capital de € 2.909,1 M no mesmo período.

#### 14.3.3.5. Cobertura das despesas previsíveis com Pensões

O Quadro 27 apresenta a evolução do valor do FEFSS, das Pensões pagas pelo Sistema Previdencial e do total de Pensões pagas pela Segurança Social no âmbito dos diversos sistemas e subsistemas, no sentido de medir o grau de aproximação ao objetivo de dotar o fundo de recursos financeiros que assegurem a cobertura das despesas previsíveis com pensões por um período mínimo de dois anos.

Quadro 27 – Rácios de cobertura das Pensões pelo FEFSS

(em milhões de euros)

	2009	2010	2011	Δ11/10
FEFSS	9.406,7	9.637,9	8.872,4	-7,9%
Pensões do Sistema Previdencial	9.987,7	10.374,7	10.828,6	4,4%
Total das Pensões	13.464,7	14.011,9	14.448,7	3,1%
<b>FEFSS/Pensões Sistema Previdencial</b>	<b>94,2%</b>	<b>92,9%</b>	<b>81,9%</b>	
<b>FEFSS/Total das Pensões</b>	<b>69,9%</b>	<b>68,8%</b>	<b>61,4%</b>	

Fonte: CSS e IGFCSS.

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, porque o crescimento da despesa com pensões foi superior ao crescimento do Fundo. Mas, em 2011, as pensões continuaram a aumentar enquanto o FEFSS perdia 7,9% do seu valor, pelo que a consequência foi uma diminuição substancial do grau de cobertura, para 81,9% das Pensões do Sistema Previdencial e 61,4% do total das Pensões. Os € 8.872,9 M acumulados no fim do ano dariam para suportar 9,8 meses de Pensões do Sistema Previdencial e 7,4 meses das Pensões totais (11,1 e 8,3, respetivamente, em 2010), afastando-se da meta pretendida de 24 meses.

#### 14.3.4. Análise da gestão do Fundo

O ano de 2011 foi especialmente difícil para a atividade do FEFSS. A perda de valor de mercado da dívida pública portuguesa (que tem de compor, obrigatoriamente, pelo menos 50% da carteira) alimentou uma variação negativa nas valias potenciais de dimensões incontornáveis pela gestão (€ 1.535,1 M) e que apenas foram atenuadas pelos ganhos (efetivos) das outras rubricas (em € 472,6 M) e pelas dotações, previstas na lei, que recebeu durante o ano (€ 297,0 M).

Por outro lado, mantiveram-se, no essencial, as limitações de recursos humanos<sup>1</sup> e de natureza técnica<sup>2</sup>, objeto de desenvolvimento no Relatório de Auditoria n.º 29/2010<sup>3</sup>. A gestão tática restringiu-se a títulos de dívida pública, ações e câmbios, na área do Euro, no Reino Unido, EUA e Japão (Quadro 28).

**Quadro 28 – Resultados da gestão do Fundo**

Variáveis	2009	2010	2011
Variação anual face ao <i>EFFAS</i> Portugal ( <i>funding ratio</i> )	1,38%	8,49%	14,6%
Retorno nominal médio anual do último triénio	2,18%	0,93%	-1,92%
<i>Excess return</i> anual para o <i>benchmark</i> interno	-0,02%	-0,06%	-0,06%
Rendibilidade	6,25%	0,08%	-11,00%
Volatilidade anualizada	4,24%	7,44%	8,30%
Custos de gestão, transação e custódia em % do Montante Médio sob Gestão	0,062%	0,054%	0,049%

Fonte: Relatório e Contas do IGFCCS.

A desvalorização única registada em 2011<sup>4</sup>, largamente condicionada pelo comportamento das OT (o índice *EFFAS* Portugal de referência desvalorizou 24,2%), afetou os indicadores de gestão, obtendo-se um retorno médio anual negativo no último triénio, uma rendibilidade desde o início do Fundo negativa em termos reais e um aumento da volatilidade anualizada da carteira. O desempenho recente compara, ainda assim, positivamente com uma carteira apenas constituída por dívida pública nacional, mas destaca-se o facto de a gestão não conseguir, desde 2008, obter *excess return* anual positivo face ao *benchmark* interno adotado.

Os custos imputados ao FEFSS superaram os € 4,4 M, sendo € 2,1 M de custos de funcionamento da estrutura orgânica<sup>5</sup> (dos quais € 1,2 M em despesas com pessoal) e quase € 2,3 M para serviços bancários, custos de custódia e liquidação de títulos, custos de transação e outros. Quando medidos em percentagem do montante médio sob gestão, constata-se que mantêm a tendência de queda, fixando-se nos 0,049% em 2011. Esta performance resulta de uma diminuição homóloga de 10,6% nos custos de funcionamento (destacando-se a diminuição de 14,3% nos custos com pessoal) e de 14,2% nos serviços bancários<sup>6</sup> que dependem, nomeadamente, do nível de rotação da carteira, que em 2011 foi de 1,75.

<sup>1</sup> O IGFCCS assumiu não dispor de recursos para gerir classes como Imobiliário, Dívida Privada ou *Small Caps*. Em 2011 saíram 2 colaboradores afetos à área de investimentos e *back office*.

<sup>2</sup> Por exemplo, no que concerne ao serviço de custódia de títulos e risco de contraparte.

<sup>3</sup> Disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>4</sup> Esta análise tem de ser vista à luz da natureza da variável que mais pesa nos resultados apresentados (menos valias potenciais na dívida pública portuguesa), sendo que os dados conhecidos da execução orçamental de 2012 indicam uma recuperação do valor da carteira.

<sup>5</sup> Que representam 0,023% do montante médio dos fundos sob gestão no ano (face a 0,025% em 2010).

<sup>6</sup> Em resultado de grandes quebras nas comissões de transação (menos 29,4%, para € 490,0 M) e de liquidação de operações (menos 92,9%, para € 19,8 M).



Luc  
Dr.  
Therese  
H

No final do ano, a alocação reflete uma concentração em ativos líquidos (17,3%), nomeadamente dívida pública nacional de curto prazo, que permitem respeitar os limites regulamentares assumindo menor risco e minimizando as menos valias em dívida pública. Os ativos de rendimento variável não foram alternativa porque, na generalidade dos mercados alvo, apresentaram desvalorizações mais ou menos pronunciadas. A componente de imobiliário não dispõe de meios para uma gestão ativa e a Reserva Estratégica continua a servir essencialmente para parquear as participações (consideradas estratégicas) na *Portugal Telecom* e *Zon Multimédia*, que geraram € 79,1 M de perda de valor ao Fundo em 2011.

As circunstâncias de mercado e as restrições à gestão (regulamentares e de meios) devem fazer parte de qualquer comparação de desempenho com outros Fundos (públicos ou privados). A análise do IGFCSS coloca o FEFSS em 39.º lugar de um *ranking* de 52 fundos associados da APFIPP, utilizando um indicador relativo entre rendibilidade e risco.



#### CAIXA 4 – CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES (CGA)

A CGA, criada em 1929, é a entidade responsável pela gestão do regime de segurança social<sup>1</sup> dos funcionários públicos que, vinculados a qualquer título, exerçam funções na administração central, regional e local<sup>2</sup> e tenham sido admitidos até 31 de dezembro de 2005<sup>3</sup>. 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 públicos<sup>4</sup>.

##### *Caracterização da população alvo: aposentados e subscritores da CGA*

O número total de **aposentados** da CGA<sup>5</sup> atingiu, no final de 2011, 453.129 indivíduos (mais 12.935 que em 2010), valor que consubstancia um crescimento de 2,9% face ao período homólogo anterior. Entre 2006 e 2011 o número de aposentados evidenciou um crescimento na ordem dos 15,1%. 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 (72,2% em 2011 que compara com 85,8% em 2010), no âmbito da qual o escalão etário dos 70 aos 79 anos foi o mais representativo, concentrando 35,8% dos indivíduos (em 2010 a maior incidência recaiu sobre o escalão etário dos 60 aos 69 anos com 41,9% dos indivíduos). A média de idades à data da aposentação foi de 59,9 anos que compara com 60,1 anos para o período homólogo anterior e 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 78 anos em 2011, elevando a duração média das pensões de 15,5 anos em 2006 para 17,7 em 2011, 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 29,8 em 2011. De uma forma geral, todos os indicadores estatísticos se degradaram face a igual período de 2010, designadamente os que se encontram diretamente relacionados com a racionalização da despesa pública estrutural.

Quanto aos **subscritores**, o seu número total foi de 559.164 indivíduos, menos 4,6% que no período homólogo anterior e menos 21,1% que em 2006 (menos 149.833 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.

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Desde 1996 foram integrados na CGA os fundos de pensões das seguintes empresas, ficando esta entidade responsável pelos encargos com as respetivas 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), PT e MARCONI, 2011. Por outro lado, no âmbito do processo de integração do pessoal da Administração Pública de Macau nos quadros da República, a CGA ficou responsável pelo pagamento das pensões, cuja reserva foi constituída em 1997, com as verbas então recebidas do Território de Macau.

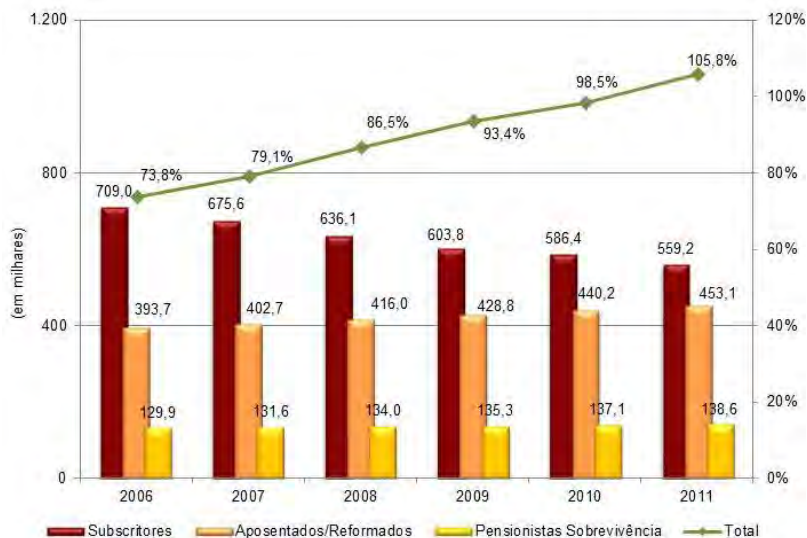
<sup>5</sup> No período de referência, a CGA foi ainda responsável pelo pagamento de pensões de sobrevivência a 138.648 beneficiários (pensionistas).





*Luís  
Dr.  
Thomaz  
A.*

Gráfico 10 – Subscritores, aposentados, pensionistas e grau de dependência



A evolução do **grau de dependência** dos aposentados e pensionistas face aos subscritores, entre 2006 e 2011, é de um aumento gradual de 73,8% em 2006, para 105,8% em 2011, o que consubstancia uma subida de cerca de 32 p.p, com este indicador a crescer mais acentuadamente entre 2007 e 2011. Esta tendência resulta do aumento gradual do número de aposentados e pensionistas<sup>1</sup>, 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 RGSS<sup>2</sup>, 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 atual quadro legal ter vindo, gradualmente, a impor medidas de contenção à passagem à situação de aposentados dos atuais subscritores da CGA ainda no ativo, designadamente através da alteração da idade legal de passagem à aposentação e da introdução de parâmetros de penalização por antecipação<sup>3</sup>, pode constatar-se que o número de aposentados novos no período em análise tem vindo a manter-se relativamente estável face ao total (7,4%, 6,9% e 7%, em, 2009, 2010 e 2011, respetivamente)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Nos últimos seis anos o número de novos pensionistas (aposentados/reformados – a grande maioria –, pensionistas de sobrevivência e de preço de sangue e outras) cifrou-se em 185.158 indivíduos (mais 33.066 em 2006, 27.025 em 2007, 31.634 em 2008, 31.526 em 2009, 30.348 em 2010 e 31.559 em 2011).

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Refira-se que as condições de aposentação mudam todos os anos, progressivamente, ao ritmo de seis meses em cada ano até 2015 e que no ano a taxa de penalização foi de 0,5% ao mês, a aplicar ao número de meses de antecipação em relação à idade legalmente exigida para a aposentação, o que se traduziu em condições de antecipação menos penalizadoras quando comparadas com as do período homólogo.

<sup>4</sup> Segundo o relatório e contas de 2011, das novas pensões atribuídas neste ano, 45% foram antecipadas, revelando a taxa de penalização aplicada ao cálculo das pensões uma ligeira melhoria, tendo evoluído de 14% em 2010 para 12,9% em 2011.

### Fontes de financiamento da CGA

Em 2011, as **receitas** efetivas da CGA totalizaram € 9.148,5 M, menos 10,1% do que em 2010, ano da maior incidência da integração do valor dos fundos da PT, determinada pelo Decreto-Lei n.º 140-B/2010, de 30 de dezembro (€ 1.882,1 M, em 2010).

**Quadro 29 – Fontes de financiamento**

(em milhões de euros)

Fontes de Financiamento	2009	2010	2011	Variação relativa		Peso 2011
				2009/10	2010/11	
Quotizações	2.853,9	3.453,8	3.363,4	21,0%	-2,6%	33,8%
Quotas	1.429,2	1.404,2	1.427,9	-1,8%	1,7%	14,4%
Comparticipação de Entidades	1.424,7	2.049,6	1.932,5	43,9%	-5,7%	19,4%
Contribuição extra solidariedade	-	-	3,0	-	100%	-
Dotação do Orçamento de Estado	3.712,7	4.012,7	4.452,6	8,1%	11,0%	44,8%
Comparticipação do OE	3.473,9	3.749,9	4.202,2	7,9%	12,1%	42,2%
Responsabilidade Estado Pagamento Pensões	238,7	251,7	244,6	5,5%	-2,8%	2,5%
Ex-combatentes	-	11,1	5,7	100%	-48,3%	0,1%
IVA consignado à CGA	506,9	-	-	-100%	-	-
Entidades por pagamento de Pensões e Outras Prestações	704,6	721,6	565,1	2,4%	-21,7%	5,7%
Outras Receitas	22,7	19,2	24,7	-15,3%	28,5%	0,2%
Total das receitas dos fundos	31,5	1.882,1	620,9	5.871,6%	-67,0%	6,2%
Transferência DL n.º 240-D/2004 (INCM)	31,4	-	-	-100%	-	-
Transferência DL n.º 246/2003 (CTT)	0,1	0,0	-	-84,4%	-100%	-
Transferência DL n.º 140-B/2010 (PT/MARCONI)	-	1.882,1	44,1	100%	-97,7%	0,4%
Cessão de créditos (PT/MARCONI)	-	-	576,9	-	100%	5,8%
Aplicações Financeiras – reembolso e rendimento de títulos	471,2	412,3	651,2	-12,5%	57,9%	6,5%
Ativos financeiros	340,3	330,6	529,5	-2,9%	60,2%	5,3%
Rendimento de títulos	130,9	81,7	121,7	-37,5%	48,9%	1,2%
Empréstimos bancários	192,2	74,8	67,6	-61,1%	-9,6%	0,7%
Transferências de instituições comunitárias	-	-	0,1	-	100%	-
Saldo Transitado da gerência anterior	22,3	4,8	202,1	-78,5%	4.113,7%	2,0%
<b>Receita Total</b>	<b>8.517,9</b>	<b>10.581,4</b>	<b>9.947,6</b>	<b>24,2%</b>	<b>-6,0%</b>	<b>100%</b>
<b>Receita Efetiva</b>	<b>7.963,1</b>	<b>10.171,2</b>	<b>9.148,5</b>	<b>27,7%</b>	<b>-10,1%</b>	<b>92%</b>

Fonte: CGA.

Em detalhe, merecem referência as receitas provenientes de quotizações, cujo comportamento se deveu exclusivamente à estabilização do modelo de financiamento da CGA, recentemente implementado (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 (€1.932,5 M em 2011 que compara com € 2.049,6 M em 2010 e com € 1.424,7 M em 2009) e configura um decréscimo de 5,7% no ano, passando as dotações do Orçamento de Estado a comportar a verba necessária ao financiamento do défice do sistema de pensões público (€ 4.202,2 M em 2011, que compara com € 3.749,9 M em 2010 e com € 3.473,9 M em 2009 o que corresponde a um crescimento de 12,1% no ano de 2011)<sup>1</sup>. A evolução desta receita acomoda

<sup>1</sup> A evolução da receita proveniente da contribuição de entidades enquanto entidades empregadoras tende a ser consistentemente decrescente em razão da natureza de sistema fechado da CGA. Idêntico comportamento vêm tendo as receitas provenientes de quotas dos subscritores, as quais no ano apresentaram um crescimento na ordem dos 1,7%, este motivado exclusivamente pela alteração introduzida na taxa aplicável que passou de 10% sobre as remunerações auferidas pelos subscritores da CGA para 11%, alteração que se integra no processo de convergência para o RGSS.



*Luc*  
*Dr. Theodor*  
*H*

também o efeito da cessação das receitas provenientes do IVA<sup>1</sup>. 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. Em 2011, as necessidades de financiamento foram atenuadas pela alteração das taxas aplicadas às quotas e bem assim à aplicação da contribuição extraordinária de solidariedade, ambas com efeitos positivos na arrecadação da receita. Na sequência da integração dos fundos de pensões da PT em 2010, a CGA em 19/01/2011 celebrou um contrato de factoring com a Caixa Leasing e Factoring – Instituição Financeira de Crédito, SA, para antecipação de verbas do valor do capital a pagar pela PT Comunicações, SA durante o ano de 2011. O contrato em apreço abrangeu créditos no valor máximo de € 443,6 M, tendo as inerentes transferências da Caixa Leasing e Factoring ocorrido por 3 vezes. A primeira destas tranches, no valor de € 144,2 M, viria a ser anulada por iniciativa da CGA, que refletiu essa anulação em despesa orçamental.

**Quadro 30 – Reservas correspondentes a Fundos de pensões**

(em milhões de euros)

Fundo	Ano de Constituição	Reserva Constituída	Reserva em		Relação entre Reserva em 31 de Dezembro de 2011 e a Reserva Constituída
			01-01-2011	31-12-2011	
Empresa*		(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(1)
BNU	1996	254,3	28,2	1,9	0,8%
DRAGAPOR**	1998	7,7	6,0	4,3	55,6%
RDP I	1999	28,4	13,6	8,6	30,4%
MACAU	1997	115,2	28,0	8,4	7,3%
INDEP	2002	26,0	7,9	4,0	15,4%
CTT	2003	807,7	16,9	-	0,0%
RDP II	2003	47,2	38,3	25,8	54,6%
INCM***	2004	137,8	108,4	74,4	54,0%
ANA***	2004	173,6	128,1	87,5	50,4%
NAV***	2004	235,7	190,4	133,5	56,6%
CGD***	2004	2.504,4	1.973,1	1.383,1	55,2%
PT****	2011	2.418,4	2.418,4	2.125,9	87,9%
MARCONI****	2011	385,4	385,4	334,6	86,8%
<b>Total</b>		<b>7.141,8</b>	<b>5.342,6</b>	<b>4.192,0</b>	<b>58,7%</b>

\* Com exceção de "Macau", constituída com 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 15/06/1999.

\*\*\* Valor reportado a 31/12/2004, cuja constituição foi autorizada por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Orçamento, em 7/07/2005.

\*\*\*\* Constituição autorizada por despacho do Secretário de Estado Adjunto do Orçamento, de 02/05/2011.

Fonte: CGA.

<sup>1</sup> 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, 2009 a 2011, apenas o ano de 2009 beneficiou desta receita. Em termos comparativos, em 2009 foram transferidas, a par das Contribuições do Estado, receitas de IVA consignado, sendo que em 2010 e 2011 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%.

Os fundos de pensões das empresas de capitais públicos, transferidos para a CGA no final de 2011 representavam apenas 58,7% das suas reservas iniciais (sem considerar o valor das reservas afetas aos fundos constituídos em 2011, PT e Marconi, a degradação destas reservas seria ainda maior, representando no final do período apenas 39,9% das reservas iniciais), evidenciando assim uma acentuada erosão (€ 1.150,6 M em 2011, valor que compara com € 510,26 M em 2010 e com € 198,2 M em 2009). A evolução do valor destas reservas está fortemente pressionada pela diferença entre as responsabilidades (pensões e prestações sociais), que tende a evoluir no sentido crescente e os recursos obtidos para fazer face a essas responsabilidades (quotizações, contribuições e rendimentos gerados pelas respetivas carteiras) que tendem a diminuir, quer por via da diminuição das correspondentes populações ativas, quer por via da fraca capacidade de gerar valor através da aplicação dos seus recursos nos mercados financeiros, muito por conta do comportamento da dívida pública portuguesa, papel que tende a dominar estas carteiras<sup>1</sup>.

A propósito desta matéria, já o Tribunal de Contas, no relatório de auditoria às transferências para a CGA dos fundos de pensões<sup>2</sup>, 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 efetuadas, estima-se que a partir de 2033 deixarão de existir contribuições e quotizações, muito embora haja ativos que apenas estarão reformados em 2038 (estão neste caso os ativos da CGD) e que as despesas com pensões, relativamente às responsabilidades transferidas, apenas terminem em 2071”<sup>3</sup>.

A reserva dos CTT foi extinta em março de 2011 e já não suportou a totalidade das pensões e outros abonos relativos àquele mês, sendo a totalidade dos encargos, a partir daquela data, suportados por receitas próprias da CGA e por transferências do OE.

### **Aplicação de recursos**

As despesas totais da CGA apresentaram, ao longo do triénio, uma evolução errática, com um crescimento acentuado de 2009 para 2010 (22%), comportamento que se ficou a dever às aplicações financeiras que, em 2010, cresceram cerca de 1.047,5% (mais € 1.661,2 M), devido à integração dos Fundos de Pensões PT Comunicações, SA. Em 2011, a sua evolução foi no sentido inverso (menos 4,4%), em grande parte devido ao efeito de base da operação extraordinária de integração de fundos.

Já a **despesa efetiva** evidenciou um crescimento entre 2009 e 2010 na ordem dos 4,1%, comportamento que se manteve no período subsequente (5,5%).

<sup>1</sup> Os montantes contabilizados nas contas 684 – “Provisões para aplicações financeiras” e 788 – “Reversão de ajustamentos de investimentos financeiros” traduzem, respetivamente, a constituição e a anulação das provisões para investimentos financeiros, sobre o montante das menos valias potenciais. Em 2011, foram constituídas provisões no montante de € 1.424,6 M (€ 588,2 M, em 2010), tendo as reversões sido de € 476,4 M (€ 328,3 M, em 2010), o que conduziu a uma diminuição das reservas na ordem dos € 948,2 M que compara com € 259,9 M, em 2010 e com uma valorização de € 11 M em 2009.

<sup>2</sup> 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](http://www.tcontas.pt).

<sup>3</sup> Cfr. pág. 6 do referido Relatório.



*Luc*  
*Dr. Theodor*  
*H*

Nesta, destacam-se as **Pensões**, que representaram cerca de 97,2% da despesa efetiva. Dos encargos suportados com pensões a maior fatia respeita ao pagamento de pensões de aposentação, as quais apresentaram uma tendência crescente continuada, porém caracterizada por um ligeiro abrandamento ao longo do triénio (4,2% em 2010 e 3,7% em 2011). Este abrandamento decorre das alterações legislativas introduzidas nas condições de aposentação e nas fórmulas de cálculo das respetivas pensões, que preconizaram a convergência para o regime geral da segurança social e bem assim das medidas de contenção da despesa pública, fortemente suportadas na redução da despesa corrente primária (salários e pensões).

Quadro 31 – Aplicação de recursos

(em milhões de euros)

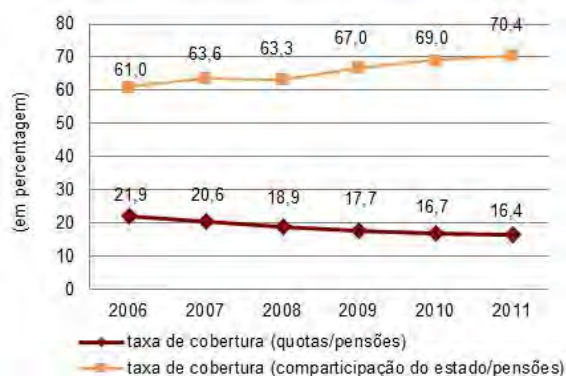
Aplicação de Recursos	2009	2010	2011	Variação relativa		Peso 2011
				Δ 2009/10	Δ 2010/11	
<b>Pensões</b>	<b>8.071,5</b>	<b>8.405,7</b>	<b>8.713,5</b>	<b>4,1%</b>	<b>3,7%</b>	<b>87,6%</b>
Aposentação	7.304,7	7.608,9	7.889,2	4,2%	3,7%	79,3%
Sobrevivência	766,8	796,9	824,3	3,9%	3,4%	8,3%
<b>Outras Prestações</b>	<b>50,6</b>	<b>49,4</b>	<b>3,6</b>	<b>-2,3%</b>	<b>-11,8%</b>	<b>0,4%</b>
<b>Outras Despesas</b>	<b>37,2</b>	<b>33,0</b>	<b>42,5</b>	<b>-11,3%</b>	<b>28,7%</b>	<b>0,4%</b>
<b>Encargos Financeiros</b>	<b>1,2</b>	<b>5,4</b>	<b>18,3</b>	<b>346,8%</b>	<b>237,8%</b>	<b>0,2%</b>
<b>Transferências Instituições Comunitárias</b>	<b>0,7</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>-70,3%</b>	<b>-8,2%</b>	<b>0,0%</b>
<b>Aplicações Financeiras</b>	<b>158,6</b>	<b>1.819,8</b>	<b>903,2</b>	<b>1.047,5%</b>	<b>-50,4%</b>	<b>9,1%</b>
<b>Anulação da cessão de créditos (PT/MARCONI)</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>144,2</b>	<b>-</b>	<b>100,0%</b>	<b>1,4%</b>
<b>Amortizações empréstimos bancários</b>	<b>192,2</b>	<b>74,8</b>	<b>67,6</b>	<b>-61,1%</b>	<b>-9,6%</b>	<b>0,7%</b>
<b>Saldo da Gerência</b>	<b>6,0</b>	<b>193,0</b>	<b>14,5</b>	<b>3.120,1%</b>	<b>-92,5%</b>	<b>0,1%</b>
<b>Total das aplicações</b>	<b>8.517,9</b>	<b>10.581,4</b>	<b>9.947,6</b>	<b>24,2%</b>	<b>-6,0%</b>	<b>100%</b>
<b>Total da despesa sem saldos</b>	<b>8.511,9</b>	<b>10.388,4</b>	<b>9.933,1</b>	<b>22,0%</b>	<b>-4,4%</b>	<b>99,9%</b>
<b>Total da despesa efetiva</b>	<b>8.161,2</b>	<b>8.493,7</b>	<b>8.962,3</b>	<b>4,1%</b>	<b>5,5%</b>	<b>90,1%</b>

Fonte: CGA.

### *Cobertura das despesas com pensões pelas principais fontes de financiamento*

Conforme se infere do gráfico, a capacidade de fazer face às despesas com pensões com verbas provenientes de quotas pagas pelos subscritores tem registado, ao longo do tempo, um progressivo enfraquecimento, passando de 21,9% em 2006 para 16,4% (decréscimo de 5,5 p.p.) em 2011, facto que decorre, como já referido, de a CGA ter passado a ser um sistema fechado. Em consequência, o grau de cobertura daquelas despesas através de receitas de contribuições do Estado, de comparticipações de entidades e do IVA consignado à CGA tem vindo a registar um aumento considerável ao longo do período analisado, evoluindo de 61% em 2006 para 70,4% em 2011 o que resultou num acréscimo de 9,4 p.p..

**Gráfico 11 – Índice de cobertura das despesas com pensões**



O comportamento dos índices de cobertura espelhados no Gráfico 11 resulta, essencialmente, de dois fatores: 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 proteção social. Esta receita sofreu ainda no ano uma pressão adicional motivada pelo corte administrativo aplicado às remunerações do sector público. A tendência de esmagamento destas remunerações tende a aumentar as necessidades de financiamento da CGA e conseqüentemente as participações do OE no pagamento das despesas com pensões.



**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

A Conta consolidada da administração central e segurança social de 2011 é apresentada no quadro seguinte, tendo-se incluído, na administração central, a receita e despesa dos *ativos financeiros*, exceto *títulos e empréstimos de curto prazo* (excluindo estes ativos na receita e na despesa, obtêm-se os valores do Mapa XXIII – “Conta consolidada da administração central e segurança social” da CGE/2011). Os procedimentos de consolidação adotados são descritos e analisados no ponto seguinte.

Quadro 1 – Conta consolidada da administração central e segurança social de 2011

(em milhões de euros)

	Serviços integrados	SFA	Administração central	Segurança social	Conta consolidada	Estrutura
<b>1. RECEITAS CORRENTES</b>	<b>38 020</b>	<b>22 829</b>	<b>45 326</b>	<b>23 536</b>	<b>60 843</b>	<b>91,4</b>
1.1. Impostos diretos	15 047	20	15 067	0	15 067	22,6
1.2. Impostos indiretos	19 312	356	19 668	(a) 715	20 383	30,6
1.3. Contribuições para a segurança social, CGA e ADSE	465	3 934	4 399	13 746	18 145	27,3
1.4. Transferências correntes, das quais:	1 172	16 245	1 893	8 214	2 089	3,1
1.4.1.1. Estado	(a) 0	14 792	0	(a) 6 735	0	0,0
1.4.1.2. Serviços e fundos autónomos	731	(a) 0	0	(a) 164	0	0,0
1.4.1.5. Segurança social	339	780	1 119	0	0	0,0
1.7. Outras receitas correntes	(a) 2 025	2 275	(a) 4 299	860	5 159	7,8
<b>2. RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>4 249</b>	<b>1 859</b>	<b>5 719</b>	<b>7</b>	<b>5 723</b>	<b>8,6</b>
2.1. Venda de bens de investimento	17	17	35	4	39	0,1
2.2. Transferências de capital, das quais:	3 318	1 706	4 617	3	4 615	6,9
2.2.1.1. Estado	(a) 0	384	0	3	0	0,0
2.2.1.2. Serviços e fundos autónomos	22	(a) 0	0	0	0	0,0
2.2.1.5. Segurança social	2	1	3	0	0	0,0
2.3. Ativos financeiros, exceto títulos e empr. curto prazo	628	136	764		764	1,1
2.4. Outras receitas de capital	(a) 285	0	(a) 303	0	(a) 306	0,5
<b>3. Receita, exceto ativos financ. em títulos e empr. curto prazo</b>	<b>42 269</b>	<b>24 688</b>	<b>51 045</b>	<b>23 543</b>	<b>66 566</b>	<b>100,0</b>
<b>4. DESPESAS CORRENTES</b>	<b>45 534</b>	<b>22 656</b>	<b>52 667</b>	<b>23 037</b>	<b>67 686</b>	<b>85,2</b>
4.1. Despesas com pessoal	10 294	2 863	13 157	302	13 459	16,9
4.2. Aquisição de bens e serviços correntes	1 817	8 453	10 271	98	10 368	13,0
4.3. Juros e outros encargos	6 039	30	6 070	2	6 072	7,6
4.4. Transferências correntes, das quais:	26 247	10 770	(a) 21 494	21 894	(a) 35 370	44,5
4.4.1.1. Estado	(a) 0	740	0	372	0	0,0
4.4.1.2. Serviços e fundos autónomos	14 794	(a) 0	0	779	0	0,0
4.4.1.5. Segurança social	6 764	199	6 964	0	0	0,0
4.5. Subsídios	602	477	1 079	733	1 811	2,3
4.6. Outras despesas correntes	535	(a) 62	597	9	606	0,8
<b>5. DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>9 874</b>	<b>2 235</b>	<b>11 721</b>	<b>66</b>	<b>11 784</b>	<b>14,8</b>
5.1. Aquisição de bens de capital	432	335	767	24	791	1,0
5.2. Transferências de capital, das quais:	2 705	981	3 297	42	3 337	4,2
5.2.1.1. Estado	(a) 0	7	0	0	0	0,0
5.2.1.2. Serviços e fundos autónomos	381	(a) 0	0	0	0	0,0
5.2.1.5. Segurança social	3	0	3	0	0	0,0
5.3. Ativos financeiros, exceto títulos e empr. curto prazo	6 724	885	7 608		7 608	9,6
5.4. Outras despesas de capital	14	(a) 34	48	0	48	0,1
<b>6. Despesa, exceto ativos financ. em títulos e empr. curto prazo</b>	<b>55 408</b>	<b>24 891</b>	<b>64 387</b>	<b>23 103</b>	<b>79 469</b>	<b>100,0</b>
<b>7. Saldo</b>	<b>-13 139</b>	<b>-203</b>	<b>-13 342</b>	<b>439</b>	<b>-12 903</b>	
(em percentagem do PIB)	-7,7%	-0,1%	-7,8%	0,3%	-7,5%	

(a) Valores que sofreram reclassificação ou ajustamento no processo de consolidação, conforme se evidencia no quadro seguinte.

Fonte: Conta Geral do Estado de 2011, SIGO – Sistema de informação para a gestão orçamental e Direção-Geral do Orçamento.

A receita consolidada da administração central e segurança social foi de € 66.566 M, constituindo as suas principais componentes: os *impostos indirectos* (30,6% do total da receita, ascendendo a € 20.383 M, dos quais € 19.312 M cobrados pelos serviços integrados); as *contribuições para a segurança social, CGA e ADSE* (27,3%, no montante de € 18.145 M, dos quais € 13.746 M recebidos pela segurança social e € 3.928 M pela CGA); e os *impostos directos* (22,6%, correspondendo a € 15.067 M, dos quais € 15.047 M cobrados pelos serviços integrados).

A despesa consolidada foi de € 79.469 M, com relevo para as *transferências correntes* para outros sectores, que ascenderam a € 35.370 M (44,5% do total), das quais € 20.742 M pagas pela segurança social e € 8.757 M pela CGA, constituindo essencialmente despesas com prestações sociais. As *despesas com pessoal* cifraram-se em € 13.459 M (16,9%), dos quais € 10.294 M correspondem a despesas dos serviços integrados. A *aquisição de bens e serviços* situou-se nos € 10.368 M (13,0%), em que se destaca a aquisição de *serviços de saúde*, no valor de € 4.278 M, pela ACSS.

O saldo global da administração central e da segurança social apurado na ótica da contabilidade pública (incluindo, na administração central, os *ativos financeiros* exceto *títulos e empréstimos de curto prazo*) foi de € -12.903 M (-7,5% do PIB)<sup>1</sup>. Sublinha-se que estes valores divergem bastante dos constantes na CGE, onde se apura um défice global de € 6.059 M (-3,5% do PIB)<sup>2</sup>. Tal divergência resulta de questões metodológicas relacionadas com o facto de, ao contrário deste Parecer<sup>3</sup>, a CGE não considerar para o efeito a receita e a despesa com *ativos financeiros* que foram, respetivamente, de € 764 M e € 7.608 M. Antes da consolidação entre os dois sectores, a administração central tem um saldo de € -13.342 M (€ -13.139 M nos serviços integrados e € -203 M nos SFA) e a segurança social um saldo de € 439 M.

## 15.2. Procedimentos de consolidação na CGE/2011

De acordo com os procedimentos da DGO a consolidação das contas (à semelhança dos orçamentos), de cada subsector ou conjunto de subsectores que integram a administração pública, consiste na agregação das respetivas receitas e despesas, excluindo as *transferências correntes e de capital* entre as respetivas unidades. Entende-se por transferências os fluxos monetários que não implicam, por parte da unidade recetora, qualquer contraprestação direta para com o organismo emissor.

Para além daqueles fluxos, o classificador atual das receitas e das despesas públicas<sup>4</sup> permite ainda que sejam consolidados os *subsídios*<sup>5</sup>, *juros*, *ativos financeiros* e *passivos financeiros*, desagregados quer na receita quer na despesa pelos subsectores institucionais (Estado, SFA, Segurança Social e outros sectores)<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Embora não sejam comparáveis, recorde-se que o saldo das administrações públicas na ótica da contabilidade nacional (SEC 95) reportado pelo INE (em 28/09/2012) no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, foi de -4,4% do PIB.

<sup>2</sup> Cfr. ponto III.1.2.2 do respetivo relatório.

<sup>3</sup> Pelas razões já antes apontadas (cfr. Relatório n.º 3/2012 – AEOAC – 2ª S “Acompanhamento da execução orçamental da administração central – 2011, valores provisórios”, pág. 28) e, relativamente a *títulos e empréstimos de curto prazo*, o ponto 3.3.1 do presente Parecer.

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

<sup>5</sup> O Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março (decreto de execução orçamental), introduziu esta designação também no classificador da receita, produzindo efeitos a 01-01-2011.

<sup>6</sup> Situação particular verifica-se relativamente à *aquisição de bens de capital* (que é desagregada por subsector institucional apenas na receita, no capítulo *venda de bens de investimento*. Neste caso, para proceder à consolidação terá de se recorrer a aproximações com base no valor conhecido).



Luís  
Dr.  
Thomaz  
A

A DGO, na sua resposta, observa que “ inclui nas instruções complementares de execução orçamental orientações sobre a especificação das rubricas de despesa de juros, transferências correntes ou de capital e de subsídios para organismos da Administração Central incluindo as empresas públicas reclassificadas (...)”, porém, no âmbito da Conta consolidada da administração central e segurança social os procedimentos de consolidação apenas abrangem as transferências.

A CGE/2011, em cumprimento do disposto na Lei de Enquadramento Orçamental<sup>1</sup>, integra o Mapa XXIII – “Conta consolidada da administração central e segurança social”, sendo que o relatório da Conta reproduz esse quadro e faz referência às fontes de informação e principais ajustamentos efetuados.

Para uma correta consolidação é indispensável que os registos das transferências efetuadas dentro de cada subsector e entre subsectores sejam simétricos entre a receita e a despesa das unidades intervenientes, ou seja, o registo desses fluxos deverá ser de igual montante e com idênticas classificações económicas. Nos casos em que tal não sucede, a DGO estabeleceu como regra reclassificar o montante não consolidado em outras receitas correntes ou de 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). Em alguns casos, em 2011, essa reclassificação foi efetuada ao nível do agregado “outras transferências” (correntes ou de capital, da receita ou da despesa). Afigura-se mais adequada esta opção pela reclassificação como “outras transferências”, dado manter a natureza da receita ou despesa<sup>2</sup>, questionando-se a sua não adoção de forma generalizada.

Em sede de contraditório, a DGO considera que esta alteração “(...) implicaria afetar esses montantes aos sectores institucionais englobados nesse agregado de despesa, que inclui as Sociedades e quase-sociedades não financeiras, Sociedades financeiras e Famílias”, o que considera não ser exequível. Tendo em conta que, em 2011, a reclassificação da despesa como “outras transferências” ocorreu em alguns casos, este procedimento deverá ser aplicado sempre que possível.

No quadro seguinte esquematizam-se resumidamente os ajustamentos e reclassificações efetuados em cada subsector, comparativamente aos mapas da receita e despesa não consolidados.

<sup>1</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 75.º.

<sup>2</sup> É mais provável tratar-se de um erro na identificação do subsector receptor ou pagador (ou uma divergência temporal no seu reconhecimento) do que um erro na natureza do recebimento ou pagamento.

**Quadro 2 – Ajustamentos efetuados no âmbito da Conta consolidada da administração central e segurança social**

(em milhões de euros)

	Transferências correntes			Transferências de capital		
	Serv. integ.	SFA	Segurança Social	Serv. integ.	SFA	Segurança Social
Os serviços integrados registaram como receita proveniente de:	41,7	731,3	338,9	1,1	22,1	1,8
Os subsectores registaram como transferências pagas aos serviços integrados	41,0	740,4	372,2	1,0	7,4	0,0
<b>Diferença (valor não consolidado)</b>	<b>0,7</b>	<b>9,1</b>	<b>33,4</b>	<b>0,2</b>	<b>14,8</b>	<b>1,8</b>
A diferença foi reclassificada em:	Outras receitas correntes dos serviços integrados	Outras transferências correntes da despesa da administração central	Outras transferências correntes da despesa da conta consolidada	Outras receitas de capital dos serviços integrados	Outras receitas de capital da administração central	Outras receitas de capital da conta consolidada
Os SFA registaram como receita proveniente de:	14 791,9	4 109,4	780,0	384,0	44,1	1,0
Os subsectores registaram como transferências pagas aos SFA	14 793,8	4 116,6	779,1	381,3	76,6	0,0
<b>Diferença (valor não consolidado)</b>	<b>1,9</b>	<b>7,2</b>	<b>0,9</b>	<b>2,7</b>	<b>32,6</b>	<b>1,0</b>
A diferença foi reclassificada em:	Outras transferências correntes da despesa da administração central	Outras despesas correntes dos SFA	Outras receitas correntes da conta consolidada	Outras receitas de capital da administração central	Outras despesas de capital dos SFA	Outras receitas de capital da conta consolidada
A segurança social registou como receita proveniente de	(a) 6 735,0	(b) 164,4		2,7	0,0	
Os subsectores registaram como transferências pagas à segurança social por:	6 764,5	199,0		2,7	0,0	
<b>Diferença (valor não consolidado)</b>	<b>29,5</b>	<b>34,7</b>				
A diferença foi reclassificada em:	Outras transferências correntes da despesa da conta consolidada	Outras transferências correntes da despesa da conta consolidada		-		

(a) A Segurança Social registou como transferências correntes dos serviços integrados o montante de € 7.597 M, que incluía o “IVA social” (€ 715 M), reclassificados como impostos indiretos e € 147 M provenientes do Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação, reclassificados como receitas provenientes dos SFA, por este ser o subsector a que pertence.

Em sede de contraditório, a DGO salienta que “Na proposta de OE para 2013, a receita do “IVA Social” consignada pelo Estado à Segurança Social está inscrita em despesa orçamental do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social (...), tendo a devida correspondência no orçamento de receita da Segurança Social”.

(b) Inclui € 147 M provenientes do Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação, reclassificados como receitas provenientes dos SFA.

Fonte: CGE, Sistema de Informação para a Gestão Orçamental e Direção-Geral do Orçamento.

Observa-se que, em 2011, no Mapa XXIII – “Conta consolidada da administração central e segurança social”, foi alterada a metodologia de apresentação dos valores de cada subsector, que passaram a evidenciar apenas o resultado da consolidação entre os organismos que o integram. Esta alteração melhorou a transparência dessa Conta, uma vez que passou a ser possível constatar divergências entre as transferências pagas e recebidas nos diferentes subsectores, quando em anos anteriores, esses dados eram previamente harmonizados<sup>1</sup>. Os valores resultantes da consolidação entre os serviços integrados e os SFA passaram a ser reconhecidos apenas na coluna da administração central e os da consolidação entre este sector e a segurança social na coluna da conta consolidada.

<sup>1</sup> Por exemplo, em 2011 (vd. Quadro 1), pode observar-se que a receita dos serviços integrados proveniente de transferências correntes de SFA é de € 731 M, enquanto, na despesa dos SFA as transferências correntes para o Estado (serviços integrados) é de € 740 M. Em anos anteriores figuraria, em ambos, € 731 M (constando a diferença de consolidação, € 9,1 M em outras despesas correntes do subsector dos SFA).



Luís  
Dr.  
Thomaz  
A.

Conforme consta do Quadro 2, entre serviços da administração central observaram-se divergências de consolidação, ocorrendo as de maior montante nas *transferências* entre SFA (€ 32,6 M nas *de capital* e € 7,2 M nas *correntes*) e nas *transferências* entre serviços integrados e autónomos (€ 14,8 M nas *de capital* e € 9,1 M nas *correntes*).

Para a redução das divergências de consolidação entre serviços da administração central concorreu a obrigatoriedade de cada serviço identificar o organismo pagador nas transferências recebidas e o organismo recebedor nas pagas, utilizando os respetivos códigos de serviço<sup>1</sup>. Contudo, em 2011, essa obrigação não foi cumprida por todos os serviços, constatando-se que não foram adequadamente especificadas despesas no valor de € 142 M, correspondendo € 95 M a transferências dos SFA (das quais € 90 M para serviços integrados) e € 46 M a transferências dos serviços integrados (das quais € 38 M para outros serviços integrados).

Também entre os organismos dos dois sectores, administração central e segurança social, se verificaram divergências de consolidação. As mais significativas ocorreram ao nível da receita de *transferências correntes* da segurança social provenientes de SFA (€ 34,7 M) e de serviços integrados (€ 29,5 M) e de serviços integrados provenientes da segurança social (€ 33,4 M), bem como nas *transferências de capital* de SFA oriundas da segurança social (€ 32,6 M). A materialidade destes desvios revela deficiências na contabilização das transferências entre os sectores, a requerer procedimentos de controlo eficazes que identifiquem e assegurem a sua correção tempestiva.

---

<sup>1</sup> Cfr. ponto 45 da Circular Série A n.º 1360 – Instruções para preparação do OE-2011, que prevê, pela primeira vez, essa especificação ao nível da receita.







**Tribunal de Contas**

---

|||  
**16. Acolhimento de  
Recomendações do Tribunal**  
|||





## 16. ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

Neste ponto procede-se à avaliação do acolhimento do conjunto de recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no Parecer sobre a CGE de 2009<sup>1</sup>, tendo por base os resultados das auditorias e das ações de controlo realizadas para a elaboração deste Parecer, complementadas com a informação prestada pelas respetivas tutelas<sup>2</sup> sobre o seu acolhimento.

Faz-se igualmente o acompanhamento das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2008, não reiteradas no Parecer sobre a CGE de 2009 e não acolhidas ou implementadas em 2010.

### 16.1. Grau de Acolhimento

Das 70 recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2009, 46 incidem sobre a Administração Central e 24 dizem respeito à Segurança Social. O quadro seguinte sintetiza o seu grau de acolhimento<sup>3</sup>.

2009	Em número	Em percentagem
Totalmente acolhidas	15	21,4
Parcialmente acolhidas	25	35,7
Não acolhidas	24	34,3
Prejudicadas	6	8,6
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100,0</b>
<b>2008 – Recomendações não acolhidas</b>	<b>4</b>	<b>-</b>

Observa-se que a maioria foi acolhida (40 recomendações, 57,1%), das quais 15 foram totalmente acolhidas (21,1%) e 25 apenas parcialmente (35,7%). As recomendações não acolhidas alcançam 34,3% do total. Das recomendações formuladas, 6 encontram-se prejudicadas por aprovação superveniente de norma legal<sup>4</sup>.

Das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2008 e não reiteradas no de 2009, encontram-se por acolher 4.

De seguida enunciam-se as recomendações que o Tribunal considera não acolhidas e fundamenta-se tal avaliação depois de apreciadas as justificações apresentadas pelas respetivas tutelas sobre o assunto.

<sup>1</sup> Aprovado pelo Plenário Geral em 15 de dezembro de 2010.

<sup>2</sup> Ministro de Estado e das Finanças, Ministro da Economia e do Emprego e Secretário de Estado da Segurança Social.

<sup>3</sup> A recomendação é classificada como *totalmente acolhida* se verificada a correção das deficiências que a motivaram, *parcialmente acolhida* quando a correção não é total, *não acolhida* quando as deficiências subsistem e *sem efeito* quando, por factos ou circunstâncias supervenientes, deixou de ter pertinência.

<sup>4</sup> Recomendações 2, 22, 23, 24, 28 e 52 do PCGE/2009, em virtude das alterações que foram introduzidas à LEO em 2011. No caso específico das Recomendações 28 e 52-PCGE/2009, a alteração ao artigo 6.º mesma lei (princípio da não compensação) acomodou a norma que anualmente vinha sendo introduzida na Lei do Orçamento do Estado e que gerou as recomendações, por ser potenciadora do registo de receita negativa na contabilização de juros corridos.

## 16.2. Recomendações não acolhidas pela Administração Central

### Processo orçamental

#### Recomendação 1 – PCGE/2009

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

O Ministro de Estado e das Finanças considerou a recomendação parcialmente acolhida uma vez que: *“A DGO tem vindo a reportar, em sede de preparação do OE, as situações de suborçamentação apuradas ao nível dos diversos ministérios em face dos plafonds politicamente definidos. Quando no decurso da execução orçamental seja demonstrada a impossibilidade do recurso à gestão flexível poderá haver recurso à dotação provisional em situações consideradas imprescindíveis e inadiáveis”.*

Embora se tenha constatado uma significativa redução da utilização da dotação provisional para reforço das dotações para despesas com pessoal inicialmente suborçamentadas, de facto aquela continua a ser utilizada para fins não previstos na lei, continuando por acolher a recomendação formulada.

### Receita

#### Recomendação 3 – PCGE/2009

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

O Ministro de Estado e das Finanças considerou a recomendação não acolhida referindo: *“Encontra-se em desenvolvimento uma aplicação de contabilidade que irá possibilitar a interligação ao SGR e a prestação diária de informação, em conformidade com as recomendações que têm vindo a ser efetuadas pelo Tribunal de Contas. O projeto em curso tem sofrido um conjunto de vicissitudes que se têm traduzido numa significativa derrapagem temporal do projeto. (...) Nesta circunstância, não será possível avançar com uma data prevista para a conclusão do projeto, enquanto não se encontrar concluído o planeamento dos projetos informáticos de 2012 e assegurado o respetivo financiamento”.*

Não tendo sido acolhida porque os projetos em causa não se concretizaram até ao final de 2011 e subsistindo as deficiências detetadas, a recomendação foi reiterada no Parecer sobre a CGE de 2010<sup>1</sup>.

#### Recomendação 4 – PCGE/2009

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

O Ministro de Estado e das Finanças considerou a recomendação não acolhida referindo: *“O processo de disseminação do SGR pelos serviços integrados (SI) (...) iniciou-se no final do ano de 2010 (...) No decorrer de 2011 criaram-se condições para que os restantes serviços pudessem aderir ao SGR (...) optou-se por não*

---

<sup>1</sup> Recomendação 2 – PCGE/2010.



*disseminar o SGR pelos SI em processo de extinção ou fusão, considerando-se apenas os novos SI criados, à medida que os processos de fusão ou constituição se finalizam (...)*".

Efetivamente a recomendação ainda não foi acolhida sublinhando-se que o cumprimento do regime legal não depende, apenas, da disseminação do SGR pelos serviços integrados.

#### **Recomendação 9 – PCGE/2009**

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

O Ministro de Estado e das Finanças explicou o não acolhimento da recomendação referindo: "(...) 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 direto, resultante da coleta de IRS. Assim sendo, não pode a ex-DGCI receitar estes montantes, para posteriormente virem a ser novamente receitados pelos municípios, uma vez que se trata de uma evidente duplicação. A componente de "participação variável no IRS" prevista no artigo 19.º da Lei de Finanças Locais corresponde à parcela daquele imposto incidente sobre os sujeitos passivos com domicílio fiscal na circunscrição territorial de cada município. Acresce que aquela participação no número anterior depende de deliberação sobre a percentagem de IRS pretendida pelo município, até ao limite de 5%. Nesse sentido, a administração fiscal atua como mera instância de cobrança de uma parte de um imposto que constitui receita da Administração Local, razão pela qual se entende que aquele montante não deve ter expressão no Orçamento do Estado, mas apenas no orçamento e conta de cada município, os quais gozam de autonomia política e financeira".

A participação variável dos municípios na receita do IRS continua a ser processada por dedução àquela receita e a ser entregue sem reflexo no OE, tendo-se reiterado aquela recomendação no Parecer sobre a CGE de 2010<sup>1</sup> e aí se sublinhando que os municípios recebem a percentagem sobre o imposto liquidado e que não há duplicação visto que a administração local não integra o OE.

#### **Recomendação 10 – PCGE/2009**

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

O Ministro de Estado e das Finanças considerou a recomendação parcialmente acolhida referindo: "(...) No que concerne aos saldos sem validação económica, designadamente os resultantes do balcão relativo à cobrança executiva, importa referir que até ser efetuada a validação económica, estes saldos são considerados OET (operações específicas do Tesouro), uma vez que não incluem apenas as receitas do Estado. No entanto, não deixamos de reconhecer a necessidade de diminuir os hiatos temporais inerentes à validação económica, efetuada pelo SEF – Sistema de Execuções Fiscais e a sua transmissão ao SDRD – Sistema de Distribuição de Receita e Despesa, pelo que, gradualmente, tem-se vindo a introduzir nos referidos sistemas alterações para um conjunto de problemas detetados (em 2009 a cobrança coerciva sem validação económica ascendia a € 23,4 milhões, sendo que em 2011 este valor desceu para € 9,6 milhões) (...)".

Todas as receitas com validação financeira devem ser registadas no SGR. A necessidade de validação económica para classificar valores cobrados como receitas orçamentais não impede o registo dos fundos recebidos como operações extraorçamentais até serem validados, com ganhos para o controlo do rigor contabilístico. Não tendo sido tomado o conjunto de medidas necessário para suprir as

<sup>1</sup> Recomendação 3 – PCGE/2010.

deficiências detetadas, a recomendação não foi acolhida tendo sido reiterada no Parecer sobre a CGE de 2010<sup>1</sup>.

#### **Recomendação 11 – PCGE/2009**

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

O Ministro de Estado e das Finanças considerou a recomendação acolhida referindo: “*O registo integral da conta de gerência no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) do Ministério das Finanças pelos serviços e fundos autónomos é da responsabilidade dos organismos. Entende-se que as classificações económicas respeitantes às operações extraorçamentais previstas no classificador económico são suficientemente abrangentes, não existindo constrangimentos operacionais que justifiquem o facto de os organismos não procederem a contabilização desses fluxos financeiros*”.

A aplicação do procedimento recomendado representaria um ganho de eficácia do controlo e de rigor na contabilização na medida em que, ao contrário do que tem sucedido, permitiria registar e controlar no SIGO a totalidade dos fluxos financeiros cumprindo com o princípio da universalidade e sujeitando todos os fundos movimentados por serviços e fundos autónomos ao princípio da especificação e ao consequente controlo e responsabilização. Não tendo sido tomadas medidas para aplicar esse procedimento nem outro suscetível de suprir as deficiências detetadas, a recomendação ainda não foi acolhida tendo sido reiterada no Parecer sobre a CGE de 2010<sup>2</sup>.

#### **Recomendação 12 – PCGE/2009**

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

O Ministro de Estado e das Finanças explicou o não acolhimento da recomendação referindo: “*A aplicação utilizada atualmente na contabilização das operações ocorridas na Tesouraria do Estado não foi desenvolvida numa ótica de mobilidade dos códigos contabilísticos, dentro da estrutura do plano de contas, não permitindo alterar a associação de subcontas à conta de nível superior sem que existam registos contabilísticos de transferência de saldos, obrigando à criação de novos códigos e consequentemente novos NIB’s.*

*Neste sentido, a autonomização de dois conjuntos através da criação de 2 subcontas, às quais se associariam os diversos códigos contabilísticos das contas de clientes, consoante a sua classificação (Serviço Integrado e Serviço e Fundo Autónomo), envolve um conjunto de riscos e constrangimentos, perante as situações em que se verifica uma alteração na classificação do organismo, que poderão pôr em causa a fiabilidade da informação contabilística bem como a própria gestão das contas bancárias dos clientes. (...)*

*Informa-se que se encontra a decorrer um projeto de criação de uma aplicação, que substituirá algumas das que residem no IGCP, entre as quais o Homebanking, e que permitirá obter relatórios com os saldos das contas de clientes de acordo com a sua classificação (SI, EPE, SFA, SA, ...) pelo que, no futuro poderá utilizar-se este instrumento para disponibilizar a informação pretendida. Admite-se que a nova aplicação possa entrar em exploração durante o ano 2013”.*

---

<sup>1</sup> Recomendação 43 – PCGE/2010.

<sup>2</sup> Recomendação 43 – PCGE/2010.



Nos termos do artigo 2.º do regime da tesouraria do Estado (unidade de tesouraria), a detenção e a movimentação de fundos por serviços da administração central processa-se através de contas do Tesouro distinguindo os serviços integrados dos serviços e fundos autónomos. A aplicação do procedimento recomendado representaria um ganho de eficácia ao nível do controlo da unidade de tesouraria e da execução orçamental. Permanecendo pertinente e ainda não tendo sido acolhida, a recomendação foi reiterada no Parecer sobre a CGE de 2010<sup>1</sup>.

## Despesa

### Recomendação 14 – PCGE/2009

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

Na sua resposta, o Ministro de Estado e das Finanças referiu que: “O âmbito de aplicação do Programa Pagar a Tempo e Horas está definido na Secção I do Anexo à RCM n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro, sendo as entidades incumpridoras identificadas nos respetivos reportes publicados no site da DGO”, continuando a recomendação por acolher, uma vez que várias entidades públicas continuam a não divulgar os prazos médios de pagamento.

### Recomendação 21 – PCGE/2009

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

O Ministro de Estado e das Finanças alegou que “O IGCP presta, anualmente, informação sobre as receitas e despesas do Fundo de Renda Vitalícia através da respetiva Conta de Gerência. Os referidos mapas acompanham a Conta de Gerência dos Encargos da Dívida Pública uma vez que a conta bancária através da qual são efetuados os movimentos financeiros é partilhada por ambas as vertentes”.

No entanto, os referidos fundos continuam a não integrar o orçamento do Estado e a respetiva conta, pelo que a recomendação permanece por acolher.

## Benefícios Fiscais

### Recomendação 26 – PCGE/2009

*O Tribunal recomenda a reavaliação dos benefícios fiscais, de forma a concluir sobre a atualidade e validade dos pressupostos que determinaram a sua criação.*

O Ministro de Estado e das Finanças considerou a recomendação parcialmente acolhida referindo: “Os benefícios fiscais em sede de ISP e ISV estão a ser reavaliados no âmbito do cumprimento das medidas previstas no MOU (memorando celebrado entre Portugal e o FMI, a UE e o BCE). Salienta-se que com o OE/2012 (Lei n.º 64-B/2011) foram introduzidas significativas alterações nos benefícios fiscais do ISP e do ISV e prevê-se que no OE/2013 sejam introduzidas novas alterações que restringem os referidos benefícios fiscais.

<sup>1</sup> Recomendação 41 – PCGE/2010.

No âmbito do IR, está em causa matéria de política fiscal, não competindo em última análise à AT a “reavaliação dos benefícios fiscais, de forma a concluir sobre a atualidade e validade dos pressupostos que determinaram a sua criação”. De todo o modo, é de referir que, no âmbito da Lei que aprovou o OE para 2012, e em cumprimento das orientações constantes do MOU (memorando celebrado entre Portugal, o FMI, o BCE e a UE), foram eliminadas algumas isenções subjetivas (vg. a prevista no artigo 10.º do CIRC relativa às entidades anexas a IPSS) e benefícios fiscais que se consubstanciam em taxas reduzidas (vg. O regime fiscal da interioridade constante do artigo 43.º do EBF). Para além disso, não foram renovados alguns benefícios que, assim, caducaram em 31.12.2011, face à regra inserta no n.º 1 do artigo 3.º do EBF.

Os benefícios fiscais em sede de IVA são marginais, resultando, fundamentalmente, de opções políticas. A respetiva reavaliação poderá, eventualmente, ter lugar no quadro do alargamento do campo de incidência do imposto, preconizado pelo Memorando de Entendimento, celebrado em maio de 2011 entre o Estado Português e a Troika (Comissão Europeia, BCE e FMI)”.

Efetivamente, o OE para 2012 reflete reposições e exclusões de benefícios fiscais na sequência da caducidade quinquenal prevista no artigo 3.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais<sup>1</sup>. Todavia, a última reavaliação de benefícios fiscais data de 2005<sup>2</sup> tomando-se boa nota da possibilidade de que uma reavaliação “poderá” vir a ocorrer a breve prazo. Nestas circunstâncias, a recomendação ainda não foi acolhida tendo sido reiterada no Parecer sobre a CGE de 2010<sup>3</sup>.

## Dívida pública

### Recomendação 27 – PCGE/2009

┌ O Tribunal reitera a recomendação efetuada em Pareceres anteriores, no sentido de ser reponderado o conteúdo das normas que estabelecem a natureza, fixação e contabilização da comissão de gestão do IGCP.

A recomendação não foi acolhida uma vez que os n.ºs 1, alínea a), e 2 do artigo 26.º dos Estatutos do IGCP recentemente aprovados através do Decreto-Lei n.º 200/2012, de 27 de agosto, mantiveram a forma de cálculo e a qualificação da comissão de gestão do IGCP como encargos da dívida pública, o que o Tribunal continua a pôr em causa.

## 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 reconheceu que a referida nota ao anexo III do classificador económico de despesas públicas não está adequada, informando que os ajustamentos necessários serão inseridos no conjunto de alterações a introduzir à legislação no âmbito da revisão do processo

---

<sup>1</sup> O artigo 3.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais – Caducidade dos benefícios fiscais – estabelece, como princípio geral, a vigência dos benefícios fiscais por um período de cinco anos.

<sup>2</sup> Através do relatório apresentado pelo grupo de trabalho criado para proceder à reavaliação dos benefícios fiscais, por despacho de 1 de maio de 2005 do Ministro de Estado e das Finanças.

<sup>3</sup> Recomendação 33 – PCGE/2010.





orçamental em curso. Uma vez que o diploma em causa não foi alterado, o Tribunal considera a recomendação como não acolhida.

**Recomendação 34 – PCGE/2009**

*Recomenda-se que seja esclarecida do ponto de vista legal, a questão da integração no Orçamento e na Conta Geral do Estado do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo e do Fundo de Garantia de Depósitos.*

A recomendação permanece por acolher, continuando os fundos em causa excluídos do âmbito do orçamento e, conseqüentemente, da CGE, tendo, a este propósito, o Ministro de Estado e das Finanças alegado que esta situação teve como suporte a decisão política baseada em despacho de anteriores Secretários de Estado.

**Operações de tesouraria**

**Recomendação 39 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda ao Governo que determine a relevação, na contabilidade do Tesouro, da movimentação integral de todas as contas de disponibilidades e aplicações detidas por todos os serviços da Administração Central do Estado.*

O Ministro de Estado e das Finanças explicou o não acolhimento da recomendação referindo: “Relativamente aos fundos movimentados por serviços da Administração Central fora da tesouraria do Estado (por exceção ou por incumprimento do princípio da unidade de tesouraria) é entendimento que os mesmos não podem ser relevados na Contabilidade da Tesouraria uma vez que as contas não são tituladas pelo IGCP. Os fundos detidos por serviços da Administração Central fora da esfera da tesouraria do Estado não representam, assim, ativos para efeitos da gestão da tesouraria”.

A lei determina a relevação na contabilidade do Tesouro da totalidade dos fundos movimentados por serviços da administração central. Não tendo sido tomadas medidas para assegurar essa contabilização, a recomendação ainda não foi acolhida tendo sido reiterada no Parecer sobre a CGE de 2010<sup>1</sup>.

**Fluxos financeiros com o sector público empresarial**

**Recomendação 40 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda ao Governo que faça incluir nas futuras propostas de Orçamento do Estado informação sobre a previsão das transferências orçamentais para as empresas públicas, conforme dispõe a Lei de Enquadramento Orçamental.*

Apesar de o Ministro de Estado e das Finanças ter referido que na fase da preparação do Orçamento para 2012 os valores propostos terem sido, caso a caso, coordenados com a Direção-Geral do Orçamento, sempre que estiveram em causa entidades públicas reclassificadas, os Relatórios dos Orçamentos do Estado para 2011 e 2012 continuaram a não estimar estas transferências, pelo que se considera a recomendação como não acolhida.

<sup>1</sup> Recomendação 41 – PCGE/2010.

#### **Recomendação 41 – PCGE/2009**

*Face às lacunas dos atuais classificadores das despesas e receitas públicas, que inviabilizam a identificação das entidades de proveniência ou de destino, designadamente quanto às sociedades financeiras públicas, bem como o apuramento da totalidade dos fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector público empresarial, o Tribunal recomenda, de novo, ao Governo que altere o diploma que os aprovou no sentido de tais lacunas serem colmatadas.*

A recomendação ainda não se encontra acolhida, tendo o Ministro de Estado e das Finanças informado que os ajustamentos ao classificador económico das despesas públicas serão incluídos na revisão do processo orçamental em curso.

### **16.3. Recomendações não acolhidas pela Segurança Social**

#### **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.*

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, referindo a tutela que a solução funcional e tecnológica para a obtenção automatizada dos mapas de execução orçamental já foi identificada, encontrando-se em fase de especificação técnica, considerando a recomendação acolhida e parcialmente implementada. Não tendo ainda havido alteração à forma de elaboração dos mapas de execução orçamental, continua a considerar-se a recomendação não acolhida.

#### **Recomendação 67, alínea b) – PCGE/2008**

*O Tribunal recomenda que se diligencie no sentido de integrar no Sistema de Informação Financeira da Segurança Social o Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP e a Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, utilizando as tecnologias que melhor se adequem ao rigor da informação financeira e que assegurem as especificidades próprias de cada instituição.*

O Secretário de Estado da Segurança Social considerou a recomendação acolhida e parcialmente implementada e informou que a integração no SIF da informação contabilística do IGFCSS se encontra em fase de ultimização e a do FEFSS depende do desenvolvimento de um interface informático entre o *software* da contabilidade em uso (GIN) e o SIF, que se encontra em estudo.

A situação atual não teve evolução digna de registo quando comparada com a do ano anterior, pelo que se considera a recomendação não acolhida para o IGFCSS e para o FEFSS e prejudicada para a Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi, uma vez que esta última instituição foi extinta pelo Decreto-Lei n.º 140-B/2010, de 30 de dezembro.

#### **Recomendação 83 – PCGE/2008**

*O Tribunal recomenda ao Governo que:*

- a) Assegure que as decisões de investimento relativas à “Reserva estratégica” do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social sejam sempre fundamentadas e publicitadas e que o desempenho desses investimentos seja objeto de efetivo acompanhamento e controlo.*
- b) Defina e publicite orientações sobre a detenção direta ou indireta, por parte de entidades públicas, de produtos financeiros emitidos por entidades sediadas em off-shores.*



O Secretário de Estado da Segurança Social considerou a recomendação parcialmente acolhida, oferecendo informação semelhante à prestada e explicitada no Parecer sobre a CGE de 2010 (pág. 377), acrescentando apenas quanto à alínea b) da recomendação ser seu entendimento que a informação prestada pelo IGFSS ao TC deve ser clara relativamente ao tipo de investimentos que detém em territórios *off-shore*.

O Tribunal continua a considerar a recomendação não acolhida em ambas as alíneas, uma vez que não houve qualquer evolução relativamente à situação existente aquando da emissão do Parecer sobre a CGE de 2010, considerando-se aqui integralmente as razões apontadas naquele documento (pág. 377), designadamente porque não ficou demonstrada a existência de um documento aprovado pela tutela que defina procedimentos e regras a cumprir na seleção, acompanhamento e alienação dos investimentos que compõem a reserva estratégica; e não foram regulamentadas as condições em que os produtos financeiros emitidos por entidades sedeadas em *off-shores* podem ser detidos por entidades públicas (no que concerne, por exemplo, ao peso na carteira, aos critérios de seleção e permanência, aos métodos de cobertura e risco, ao controlo da rendibilidade histórica e da avaliação dos custos de resgate).

Salienta-se que foi solicitado ao Ministro de Estado e das Finanças que se pronunciasse sobre a recomendação 83-PCGE/2008, uma vez que o seu acolhimento é suscetível de carecer da sua intervenção. Em resposta ao solicitado, foi remetido um ofício da DGO no qual é referido que “(...) as recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas dirigidas ao Ministro da Solidariedade e da Segurança Social não se inserem no âmbito das atribuições da DGO”. Sublinha-se que a recomendação formulada no Parecer sobre a CGE de 2008 foi dirigida ao Governo e não explicitamente ao então Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social.

#### **Recomendação 47 – PCGE/2009**

*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.*

O Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social considerou a recomendação acolhida e parcialmente implementada, referindo que o IGFSS se propõe “(...) fazer a apresentação do anteprojecto do normativo a que se refere o n.º 3 do artigo 27.º da Lei de Enquadramento Orçamental após a conclusão da CSS de 2011”.

Esta recomendação foi inicialmente formulada no PCGE de 2007 e reiterada nos subsequentes. Não tendo sido ainda publicado nenhum normativo que vise estruturar o Orçamento da Segurança Social por classificação orgânica considera-se a recomendação não acolhida.

#### **Recomendação 49 – PCGE/2009**

*O Tribunal reitera a recomendação constante dos Pareceres anteriores para que seja nomeado o fiscal único nas instituições onde tal ainda não tenha ocorrido, no sentido de reforçar o controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial da globalidade da Segurança Social.*

O Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social considerou a recomendação acolhida, mas não implementada, e informou que “(...) logo que sejam publicadas em Diário da República todas as Leis Orgânicas dos diversos Institutos que integram o perímetro de consolidação orçamental da Segurança

*Social, serão tomadas todas as medidas no sentido de se contratar um fiscal único para todos os Serviços, para se enquadrar o início do mandato com os elementos do Conselho Diretivo”.*

As leis orgânicas dos quatro institutos que integram o perímetro de consolidação da segurança social já foram todas publicadas, tendo igualmente sido nomeados novos conselhos diretivos para três dos referidos institutos. No entanto, até à presente data, ainda não foram nomeados os fiscais únicos para os respetivos institutos, pelo que se considera a recomendação não acolhida.

#### **Recomendação 50 – PCGE/2009**

*O Tribunal reitera a recomendação formulada no parecer anterior à Assembleia da República e ao Governo para que se harmonizem os diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias atualmente existentes.*

O Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social considerou a recomendação acolhida e parcialmente implementada, informando que o IGFSS se comprometeu a “(...) apresentar propostas no âmbito da revisão da Lei do Enquadramento Orçamental a efetuar até 31/12/2012 conforme Portaria n.º 103/2012 de 17 de Abril”.

A recomendação do Tribunal foi inicialmente formulada no PCGE de 2008. Não obstante já terem sido publicadas alterações à LEO (Leis n.ºs 22/2011 e 52/2011) e ao Decreto-Lei n.º 367/2007, que estabelece o quadro genérico de financiamento do sistema de segurança social (Leis n.ºs 3-B/2010 e 55-A/2010), após a formulação da recomendação pelo Tribunal, continuam a existir discrepâncias entre a LEO, a Lei de Bases da Segurança Social e o Decreto-Lei que regula o seu financiamento, pelo que se considera a recomendação não acolhida.

#### **Recomendação 51, alínea b) – PCGE/2009**

*O Tribunal reitera a recomendação formulada no Parecer anterior para que se conclua a avaliação com vista a alterar o procedimento de contabilização dos valores relativos a prestações sociais devolvidas à segurança social de modo a não sobreavaliar a despesa orçamental com pagamentos que efetivamente não se concretizaram.*

O Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social considerou a recomendação acolhida e parcialmente implementada e informou que se encontram em curso as alterações aos interfaces SICC/SIF e GT/SIF por forma a dar pleno acolhimento a esta recomendação, mas acrescenta que o seu desenvolvimento poderá “(...) ter sofrido algum adiamento face a desenvolvimentos solicitados pela Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso”.

Apesar das diligências já promovidas pelos serviços, designadamente a emissão pelo IGFSS de uma Circular Normativa, em finais de 2011, que estabelece os procedimentos contabilísticos a utilizar, ainda não se encontram reunidas as condições tecnológicas para implementar a recomendação, pelo que se considera a recomendação não acolhida.

#### **Recomendação 55 – PCGE/2009**

*O Tribunal reitera a recomendação expressa em Pareceres anteriores para que sejam concluídas as diligências necessárias com vista à publicação do diploma que regulamente o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.*

O Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social considerou a recomendação acolhida, mas não implementada, e esclareceu que o “(...) IGFSS, em agosto de 2011, apresentou junto da Tutela uma



*proposta de Diploma que foi analisada e melhorada internamente não tendo, contudo, havido consenso na implementação da mesma”.*

A recomendação sobre a necessidade de publicação de diploma que regulamente o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social foi inicialmente formulada no Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2004, sendo sistematicamente reiterada nos Pareceres subsequentes, dado que não foi publicado normativo sobre a matéria.

Do regime implementado, que não constitui objeto de nenhum diploma, legal ou regulamentar, resulta que a autonomia patrimonial das entidades que integram o perímetro da segurança social tem sofrido restrições, designadamente no que respeita à titularidade das contas bancárias onde se encontram depositadas as suas disponibilidades, incluindo as referentes a receitas orçamentais e à respetiva relevação nas demonstrações financeiras no património de cada instituição. Estas restrições parecem contrariar, designadamente, a natureza jurídica e as atribuições das entidades em análise, como decorre, desde logo, para os institutos públicos, do disposto na Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro, no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, na Lei-Quadro dos Institutos Públicos e nas respetivas leis orgânicas<sup>1</sup>. As invocadas disposições legais parecem afastadas pelo disposto nos n.ºs 4 a 6 do artigo 48.º da LEO, muito embora se estranhe que leis orgânicas posteriores à última alteração daquela venham manter o regime que resulta das primeiras, criando, assim, insegurança jurídica<sup>2</sup>. Salienta-se, pois, o interesse de que se reveste a necessidade de uma reformulação dos conceitos e regimes em presença, que poderá eventualmente carecer, para além da aprovação e publicação de diploma regulador da unidade de tesouraria da segurança social, de alterações aos diplomas atualmente vigentes e supra referidos, por forma a harmonizar o regime.

#### **Recomendação 56 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que se diligencie pela conclusão da revisão da regulamentação do Fundo de Garantia Salarial que se encontra em curso, assegurando que o Fundo funcione de acordo com a legislação Comunitária e Nacional que o enquadra, o que implica que seja dotado de fundos próprios, financiado de acordo com o estabelecido na lei e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afetos à prossecução das finalidades que lhes são próprias.*

Em março de 2009, o então Secretário de Estado da Segurança Social informou o Tribunal de que a regulamentação do Fundo se encontrava em revisão. Em fevereiro de 2012, o atual Ministro da Solidariedade e da Segurança Social informou que iria ser constituído um Grupo de Trabalho formado pelo IGFSS e pelo Ministério da Economia e do Emprego “(...) com o objetivo de preparar os anteprojetos de diplomas que visem a eliminação de todas as desconformidades atualmente existentes entre a regulamentação específica do Fundo de Garantia Salarial e o normativo superveniente e enquadrador da sua atividade”.

Ainda não foi publicado nenhum diploma que vise os propósitos supra referidos, pelo que se considera a recomendação não acolhida.

<sup>1</sup> Quanto à autonomia patrimonial, artigo 9º da Lei n.º 8/90, artigo 46º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho e artigo 4.º, n.º 1 da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de abril. Esta autonomia é também consagrada pelas leis orgânicas dos institutos públicos que integram a segurança social.

<sup>2</sup> Até porque se confrontam preceitos de leis de valor reforçado, como sejam a Lei-Quadro dos Institutos Públicos e a LEO.

**Recomendação 66 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que sejam concluídos os procedimentos com vista a que a relevação contabilística das mais e menos valias apuradas, no âmbito da gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, se efetue nos termos expressos no respetivo Normativo de Valorimetria e se divulguem no anexo às demonstrações financeiras as respetivas informações suplementares, caso se mostre necessário.*

O Secretário de Estado da Segurança Social considerou a recomendação acolhida, mas não implementada, e esclareceu que o IGFSS irá dar cumprimento à recomendação no exercício de 2012. Não se mostrando, na Conta de 2011, adotados os procedimentos recomendados, considera-se a recomendação não acolhida.

**Recomendação 68 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda o desenvolvimento das funcionalidades que permitam validar a integralidade dos valores constantes da conta 577 – Reservas decorrentes da transferência de ativos.*

O Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social considerou a recomendação acolhida e implementada parcialmente e informou que o Instituto de Informática detetou um problema ao nível do módulo do imobilizado e que não era tecnicamente possível implementar a Circular Normativa do IGFSS n.º 11, de 24/11/2009, informando ainda, que os dois Institutos iriam reunir esforços no sentido de tentar solucionar a questão técnica.

Atendendo a que ainda não foram desenvolvidas as funcionalidades necessárias que permitam validar a integralidade da conta 577 – “Reservas decorrentes de transferência de ativos”, considera-se a recomendação não acolhida.

**Recomendação 70 – PCGE/2009**

*O Tribunal recomenda que se congreguem esforços no sentido de encontrar a solução que garanta a realização das reconciliações bancárias de forma automática e, bem assim, que sejam concluídos os processos que visam permitir:*

- a) a contabilização automática no SIF das cobranças em execução fiscal (interface SEF-SIF) e respetiva atualização da conta corrente do contribuinte (SEF-GC);*
- b) a integração no sistema GR das declarações de remunerações das caixas de previdência da segurança social;*
- c) a participação de dívidas de prestações sociais ao sistema de execuções fiscais (SICC-SEF).*

No que respeita à alínea a), o Secretário de Estado da Segurança Social informou que o interface se encontra em desenvolvimento pelo II em colaboração com o IGFSS e ISS, estimando a sua entrada em produtivo ainda no decurso de 2012. Quanto à alínea b), o mesmo membro do Governo, informa que “Foi feito um levantamento da situação do sistema de informação de cada uma das caixas de previdência” e que se procede “(...) à análise dos requisitos para a migração e carregamento dos dados no SISS (...)”. Relativamente à alínea c), informa que “(...) têm sido efetuadas diversas reuniões entre o ISS, IP, o IGFSS, IP e o II, IP, no sentido de operacionalizar a participação de dívidas de prestações sociais para execução fiscal” e acrescenta que “O projeto é bastante complexo abrangendo uma multiplicidade de circuitos e troca de informação entre as diversas aplicações do SISS, assim como a necessidade de desenvolvimento de interfaces eficazes e eficientes”.

Tendo em conta que até à presente data ainda não se encontram em produtivo as funcionalidades objeto de recomendação, considera-se esta não acolhida.



*Luc*  
*Dr.*  
*Therese*  
*A*

Salienta-se que algumas das recomendações supra analisadas vêm sendo reiteradas sucessivamente nos Pareceres sobre a CGE, tendo sido formuladas pela primeira vez na CSS de 2004<sup>1</sup> e ainda nas CSS de 2007<sup>2</sup> e 2008<sup>3</sup>, sem que até à data tenham sido integralmente acolhidas. Regista-se que as respostas oferecidas pelos membros dos sucessivos Governos não apresentam justificação atendível para o permanente deslizamento dos procedimentos tendentes ao seu acatamento.

---

<sup>1</sup> Recomendação 55-PCGE/2009.

<sup>2</sup> Recomendações 47-PCGE/2009 e 49-PCGE/2009.

<sup>3</sup> Recomendação 67-b)-PCGE/2008; Recomendação 62-PCGE/2008; e Recomendação 50-PCGE/2009.







**Tribunal de Contas**

---

|||  
**17. Conclusões e  
Recomendações**  
|||





## 17. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Com fundamento nos resultados das auditorias e de outras ações de controlo sobre a execução orçamental desenvolvidas com vista à emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011 e alicerçadas nas observações antecedentes, formulam-se as seguintes conclusões e recomendações.

### As previsões macroeconómicas subjacentes à política orçamental em 2011 (cfr. ponto 1.1.)

Os pressupostos de natureza macroeconómica subjacentes à elaboração do OE 2011, à semelhança do que sucedeu em anos anteriores, apresentaram significativos desvios com o que veio a verificar-se durante a execução orçamental, revelando menor rigor na sua projeção. Assim, o Tribunal recomenda ao Governo:

#### Recomendação 1 – PCGE/2011

*O planeamento e a elaboração do OE devem basear-se em previsões realistas de natureza macroeconómica.*

### Orçamento do Estado (Administração Central)

#### Alterações orçamentais (cfr. ponto 2)

O OE aprovado pela AR sofreu alterações ao longo do ano tendo o total da receita e da despesa (incluindo passivos financeiros) dos SI passado de € 177.736 M para € 190.392 M, e as receitas e as despesas dos SFA, de € 32.638 M para € 39.261 M e de € 31.921 M para € 37.341 M, respetivamente.

A dotação provisional, destinada a despesas imprevisíveis e inadiáveis, voltou a ser significativamente utilizada (€ 329 M) para reforçar dotações de despesas com pessoal suborçamentadas, revelando o desrespeito pelo princípio da especificação e a sua utilização indevida (cfr. 2.1). Assim repete-se a recomendação antes formulada.

#### Recomendação 2 – PCGE/2011

*A dotação provisional deve ser utilizada apenas para os 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 contabilizada da administração central depois de consolidada (€ 51.045 M) aumentou € 3.607 M (7,6%) devido, sobretudo, à duplicação das principais receitas extraordinárias para € 5.265 M (€ 2.613 M em 2010), obtidas com € 3.884 M de transferências de fundos de pensões (€ 1.882 M em 2010), € 600 M de privatizações (€ 731 M em 2010) e € 781 M de sobretaxa em IRS.

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, de incumprimento das disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas e de deficiências dos sistemas de contabilização e controlo. Com apenas três desses casos de deficiente contabilização (omissão do “IVA Social”, da contribuição de serviço rodoviário e da participação dos municípios no IRS) a receita ficou subavaliada em € 1.619 M. Assim recomenda-se:

**Recomendação 3 – PCGE/2011**

*Que o Governo providencie as condições necessárias para a interligação dos sistemas próprios da Autoridade Tributária e Aduaneira e das demais entidades administradoras de receitas do Estado ao Sistema de Gestão de Receitas, ultrapassando a principal limitação existente ao cumprimento do regime legal de contabilização dessas receitas, em vigor desde 1 de janeiro de 2001.*

**Recomendação 4 – PCGE/2011**

*Que o Governo determine à Autoridade Tributária e Aduaneira que assuma a sua integral responsabilidade pela contabilização de todas as receitas que administra incluindo no que se refere à parte da receita de IRS afeta aos municípios e à parte da receita de IVA afeta à segurança social.*

A eficácia do sistema de gestão de receitas relativamente ao cumprimento da lei só se alcançará quando todas as receitas forem contabilizadas pelas respetivas entidades administradoras responsáveis, devidamente habilitadas (reunindo todas as condições legais para o efeito), o que ainda está por assegurar (cfr. 3.2.1). Nesse sentido recomenda-se:

**Recomendação 5 – PCGE/2011**

*Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, proceda, para cada exercício orçamental, à identificação formal de todas as entidades administradoras de receitas do Estado (serviços integrados que asseguram ou coordenam a liquidação de uma ou mais receitas e zelam pela sua cobrança), especificando as receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades.*

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 correção dos procedimentos de contabilização, designadamente quanto à respetiva fiabilidade e tempestividade (cfr. 3.2.2). Assim, não tendo sido corrigidas as deficiências anteriormente detetadas, reitera-se a recomendação:

**Recomendação 6 – PCGE/2011**

*Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, aperfeiçoe o sistema de contabilização orçamental dos serviços e fundos autónomos da administração central, assegurando que as operações são registadas com data-valor e data de registo.*

A cobrança coerciva (€ 949 M) corresponde a 2,2% da cobrança registada pela AT. Desse montante, apenas € 11 M provém da venda de imóveis (5% do produto dessa venda) o que confirma a reduzida eficácia dessa opção para cobrar dívidas fiscais. Subsiste a falta de fundamentação adequada da recusa ou do adiamento da venda de bens penhorados, bem como da verificação da legitimidade dos adquirentes no ato da venda. Na fase processual da penhora, subsiste a necessidade do registo da decisão fundamentada da escolha do bem penhorado. Continua por fixar um prazo legal máximo para a redução e o levantamento de penhoras em caso de pagamento ou erro, assim como os termos para um imediato ressarcimento do contribuinte lesado (cfr. 3.2.3). Assim, recomenda-se:



*Luís*  
*Dr. Theodor*  
*A*

#### Recomendação 7 – PCGE/2011

*Que o Governo determine à Autoridade Tributária e Aduaneira que identifique, no seu plano de gestão de riscos, os riscos inerentes à prática dos atos de penhora e venda de bens e tome as iniciativas pertinentes à respetiva prevenção.*

A CGE não releva a receita proveniente do combate à fraude e à evasão fiscais e, não obstante a norma de consolidação orçamental que o determina, o relatório do Governo sobre a matéria continua sem discriminar as coletas recuperadas por imposto e sem avaliar a adequação dos instrumentos jurídicos utilizados nesse combate (cfr. 3.2.4).

A AT cobrou menos de 10% do valor das liquidações resultantes de inspeções aos grandes contribuintes, menos de 1% da cobrança voluntária proveniente desses contribuintes. A evolução da maioria dessas liquidações para a fase de contencioso indicia um elevado grau de conflitualidade sobre as mesmas (cfr. 3.2.5). Assim recomenda-se:

#### Recomendação 8 – PCGE/2011

*Que o Governo, através da Autoridade Tributária e Aduaneira, adote medidas tendentes a melhorar a eficácia das inspeções aos grandes contribuintes (o acréscimo de receita fiscal obtido é inferior a 1% da cobrança voluntária) e aperfeiçoe o sistema de informação com vista a apresentar, com transparência, a receita obtida após as decisões finais sobre os processos em contencioso.*

#### Despesa (cfr. ponto 3.3)

A despesa dos SI, exceto *passivos financeiros* e *ativos financeiros* em *empréstimos de curto prazo*, ascendeu a € 55.450 M (mais € 2.041 M, 3,8 %, do que em 2010) e a dos SFA, exceto *ativos financeiros* em *títulos* e *empréstimos de curto prazo*, *passivos financeiros* e *transferências no subsector* a € 24.851 M (menos € 427 M, -1,7%, do que em 2010).

Nos SI, os aumentos mais significativos de despesa registaram-se ao nível dos *ativos financeiros* (destacando-se € 5.128 M de *empréstimos de médio e longo prazos* concedidos a empresas públicas em 2011 com vista a suprir restrições no acesso a outras fontes de financiamento), dos *juros e outros encargos* (€ 1.068 M) e da *aquisição de bens e serviços* (€ 460 M, essencialmente por a ADSE ter passado a processar em *aquisição de bens e serviços/serviços/outros serviços de saúde* despesa anteriormente classificada em *despesas com pessoal/segurança social/encargos com a saúde*). Destacam-se também as prestações suplementares de capital ao BPN (€ 600 M) e os pagamentos em execução de garantias à sociedades veículo criadas no âmbito da sua reestruturação (€ 146 M) e despesas com PPP rodoviárias (€ 849 M<sup>1</sup>).

Porém, de notar as reduções de despesa com *transferências correntes* (€ -1.468 M, com destaque para as *transferências para a segurança social* em € -995 M), *despesas com pessoal* (€ -1.090 M, salientando-se a diminuição das *remunerações certas e permanentes* e dos *abonos variáveis ou eventuais*).

Nos SFA registaram-se reduções substanciais de despesa em *aquisição de bens e serviços* (€ 590 M, dos quais € 218 M na ACSS) e em *despesas com pessoal* (€ 234 M, principalmente devido à diminuição de remunerações e à empresarialização de hospitais). Verificaram-se aumentos com significado em *transferências correntes* (€ 401 M) e em *transferências de capital* (€ 118 M) (cfr. ponto 3.3.2).

<sup>1</sup> € 590,3 M para o reequilíbrio financeiro extraordinário de concessionárias, € 61,3 M para o pagamento de investimentos pela introdução de portagens e € 197,2 M para trabalhos de construção no Túnel do Marão.

A CGE continua a não incluir a despesa de todos os serviços e fundos, em violação do princípio da universalidade (cfr. 3.3.3.1). Por conseguinte, recomenda-se:

**Recomendação 9 – PCGE/2011**

*Devem ser envidados esforços para garantir a integralidade da despesa registada na CGE, abrangendo a execução orçamental definitiva de todos os serviços e fundos.*

A despesa registada na CGE corresponde aos pagamentos efetuados, que incluem despesas contraídas em anos anteriores mas não abrangem encargos assumidos e não pagos, que ascendiam a € 1.275 M no final de 2011. Assim, a despesa na ótica do acréscimo é, aproximadamente, de € 55.324 M nos SI e de € 24.981 M nos SFA (cfr. ponto 3.3.3.2), reiterando-se a recomendação já antes formulada:

**Recomendação 10 – PCGE/2011**

*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.*

O Programa Pagar a Tempo e Horas não prevê exceções na divulgação do prazo médio de pagamento praticado por entidades públicas. Porém, essa divulgação continua a não abranger serviços ligados a órgãos de soberania e à defesa e segurança nacionais (cfr. ponto 3.3.3.3). Assim, recomenda-se:

**Recomendação 11 – PCGE/2011**

*A divulgação do prazo médio de pagamento deve abranger todos os organismos.*

O prazo médio de pagamento ponderado da administração direta e indireta do Estado no final de 2011 era de 67 dias. Este dado não é completamente seguro, porquanto a sua fiabilidade depende da qualidade da informação prestada aos serviços responsáveis pela sua divulgação que é afetada, designadamente, pela tendência de adiar o registo dos compromissos assumidos para quando estiverem reunidas as condições formais e materiais de pagamento.

Nos termos legais, a informação relativa ao atraso nos pagamentos dos serviços da administração central é recolhida por diferentes entidades coordenadoras, obrigando os serviços a reportar informação idêntica em diferentes suportes informativos, motivando a divulgação de valores díspares relativos ao mesmo período de tempo (cfr. ponto 3.3.3.3). Recomenda-se, por isso:

**Recomendação 12 – PCGE/2011**

*A simplificação da legislação, no sentido de atribuir, para cada serviço ou grupo de serviços, uma única obrigação de reporte de atrasos nos pagamentos que inclua as necessidades de informação de todas as entidades coordenadoras.*

A CGE continua a evidenciar como despesa paga transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos, que em parte tinha como objetivo a sua transição e utilização no ano seguinte.

Em 2011 as reposições não abatidas nos pagamentos dos SI, registadas na CGE ascenderam a € 65 M, dos quais € 23 M deram origem à abertura de créditos especiais. Quanto a pagamentos efetuados em 2011, os montantes repostos entre 01-01-2011 e 30-06-2012 ascendiam a € 42 M, estando a despesa de 2011, pelo menos, sobreavaliada neste montante.

A utilização de contas específicas do Tesouro para a transferência de saldos de dotações orçamentais do Capítulo 60 – Despesas Excepcionais a utilizar no ano económico seguinte aumentou a despesa de 2011 em € 744 M (e a receita em € 2 M).



Estas práticas constituem uma violação do princípio da anualidade e conduzem à sobrevalorização da despesa do subsector dos SI e da receita orçamental do ano seguinte (cfr. ponto 3.3.3.4). Por isso, de novo, se recomenda:

**Recomendação 13 – PCGE/2011**

*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 os seus efeitos na transparência das contas públicas (pela sobrevalorização da despesa orçamental anual), no défice da CGE de cada ano e na tesouraria do Estado.*

**Recomendação 14 – PCGE/2011**

*O Ministério das Finanças deve dar especial atenção à transferência dos saldos das dotações orçamentais para as contas de operações específicas do Tesouro, que deve ser reduzido ao mínimo indispensável e desde que devidamente justificado por situações excecionais.*

Dez organismos/orgânicas apresentam mais de 10% da sua despesa em classificações de carácter residual (em dois casos essa percentagem atinge os 100%), situações que desrespeitam o princípio da especificação (cfr. ponto 3.3.3.5). Recomenda-se, assim:

**Recomendação 15 – PCGE/2011**

*O cumprimento do 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, as designações das medidas correspondem à classificação funcional, tornando-se esta informação redundante. A atual classificação funcional da despesa já não cumpre o objetivo das comparações internacionais, encontrando-se desajustada da classificação das funções das administrações públicas aprovada pela ONU em 2000 e adotada no SEC 95 em 2002 (cfr. ponto 3.3.3.5). Recomenda-se por conseguinte:

**Recomendação 16 – PCGE/2011**

*A atualização da classificação funcional da despesa.*

A comparabilidade da despesa tem sido afetada nos últimos anos, essencialmente, por três fatores: a alteração do universo dos serviços, a alteração dos critérios contabilísticos e a utilização de valores provisórios na execução orçamental.

A contribuição de serviço rodoviário e a participação variável dos municípios no IRS cobradas pelo Estado e transferidas por via extraorçamental, respetivamente, para a Estradas de Portugal (€ 543 M) e para os municípios (€ 377 M) tiveram um impacto na redução da despesa e da receita.

Aparentemente a contribuição do Estado para a CGA classificada desde 2009 na despesa dos SI em transferências correntes para serviços e fundos autónomos alteraria apenas a composição da despesa e não o seu total. Porém, no procedimento de consolidação de contas da administração central a eliminação destas transferências reduz a despesa (€ 4.202 M em 2011) (cfr. ponto 3.3.3.6). Assim, recomenda-se:

**Recomendação 17 – PCGE/2011**

*Deverá ser restringido ao mínimo indispensável a alteração do universo dos serviços abrangidos e dos critérios contabilísticos. Sempre que ocorram tais alterações, o relatório da CGE deve conter 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 2011, 258 (50,2%) dos serviços utilizava o POCP, plano sectorial, sistema de normalização contabilística ou plano de contas específico, e 256 apenas a contabilidade orçamental, excluindo os estabelecimentos de educação e ensino não superior, cuja adesão foi adiada para janeiro de 2014. Em 2013 prevê-se que estes planos sejam aplicados por 99,6% dos serviços.

Foi desenvolvida uma ferramenta informática (RIGORE Central) para agregar e consolidar a informação financeira (orçamental e patrimonial) da administração central. Tornam-se, por isso, necessárias regras claras e princípios contabilísticos comuns para a informação financeira a prestar, face a diferentes normas nos vários planos de contas utilizados, recomendando-se:

#### **Recomendação 18 – PCGE/2011**

*A utilização de sistemas de contabilidade específicos, distintos do POCP e planos sectoriais, deve ser reduzida ao mínimo indispensável e, nesses casos, ser prestada informação contabilística, em formato compatível, necessária para a elaboração do balanço e demonstração de resultados dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, previstos na Lei de Enquadramento Orçamental.*

A LEO obriga à apresentação na CGE dos balanços, demonstrações de resultados e dos “mapas dos compromissos assumidos” apenas quando todos os serviços abrangidos tiverem adotado o POCP ou plano sectorial. A não adoção do POCP por um número reduzido de serviços não é impeditiva da elaboração de balanços e demonstrações de resultados, ainda que parcelares. Por isso o Tribunal continua a recomendar:

#### **Recomendação 19 – PCGE/2011**

*Além da total implementação do POCP, a CGE/ 2013 deve já permitir evidenciar a real situação financeira e patrimonial da administração central através da inclusão na CGE dos mapas 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 a CGE / 2012 poder já incluir informação dessa natureza, ainda que parcelar ou sectorial.*

### **PIDDAC (cfr. ponto 3.4)**

O PIDDAC inicial estimou-se em € 2.263 M<sup>1</sup> e a sua execução totalizou € 1.982 M, menos € 215 M que em 2010, tendo-se registado uma taxa de execução de 75,8%, mais 9,5 p.p. face ao ano anterior (66,3%). Continuou a apresentar uma percentagem significativa, 35,5%, de despesas correntes quando, dada a natureza de investimento subjacente ao programa, se deveria concentrar em despesas de capital.

O PIDDAC contemplou 1.485 projetos. No entanto, 42,0% destes projetos (624) não teve execução financeira realçando-se que numa grande parte deles foram desencadeadas diversas alterações orçamentais com consequências ao nível da morosidade do processo e do registo e acompanhamento dos indicadores físicos e financeiros, sem consequências na execução efetiva.

---

<sup>1</sup> Apresentando um decréscimo de 20,1% (€ -570 M) face ao previsto em 2010.





### Consolidação da Administração Central (cfr. ponto 3.5)

A receita consolidada da administração central (SI e SFA) foi de € 51.045 M e a despesa de € 64.387 M, apurando-se um saldo negativo de € -13.342 M. O défice consolidado tem vindo a diminuir desde 2009 (€ -15.582 M em 2009 e € -14.204 M em 2010).

### Dívida pública (cfr. ponto 4)

#### Dívida financeira direta (cfr. pontos 4.1.1 e 4.1.3)

A celebração do PAEF com a UE, o BCE e o FMI, em maio de 2011, alterou o paradigma e a estrutura da dívida pública direta de médio e longo prazos em 2011. Os empréstimos passaram a ser o principal instrumento de recurso à dívida (cfr. ponto 4.1.1).

O PAEF contempla a concessão de empréstimos a Portugal no montante de € 78.000 M, a realizar pelo MEEF, pelo FEEF e pelo FMI, no montante de € 26.000 M cada, utilizáveis até maio de 2014. Em 2011 ocorreram desembolsos no montante global de € 36.232,0 M (€ 14.100 M do MEEF, € 8.985,4 M do FEEF e € 13.146,6 M do FMI) (cfr. ponto 4.1.1).

A informação relativa à dívida pública direta que consta da CGE é incompleta e apresenta diversas inconsistências, entre elas: não apresenta, de forma agregada, o valor da receita obtida com a emissão de dívida pública direta, o valor da despesa com amortizações, com juros e com outros encargos com a gestão da dívida pública; não inclui a dívida pública direta dos SFA no mapa XXIX; não engloba as operações de derivados financeiros nos mapas relativos a *stocks* e fluxos associados à dívida pública direta; omissão de valores, com violação do princípio orçamental da universalidade (n.º 1 do artigo 5º da LEO); errada classificação económica de receitas e despesas associadas à dívida pública; não respeita o princípio orçamental da não compensação (n.º 3 do artigo 6º da LEO). Tais ilegalidades e irregularidades subavaliaram o *stock* da dívida (em pelo menos € 201,1 M), e resultaram na não contabilização na CGE de receitas de ativos e passivos financeiros e de despesas com amortizações e com juros, num caso com violação do princípio da não compensação. Com estas irregularidades, a receita e a despesa do Estado constantes da CGE de 2011 estão subavaliadas em € 2.202,6 M (€ 46,8 M de receitas correntes, € 1.973,8 M de receitas de capital, € 1.148,2 M de despesas correntes e € 872,3 M de despesas de capital) (cfr. ponto 4.1.1). Por isso recomenda-se ao Governo:

#### Recomendação 20 – PCGE/2011

*Deve a CGE passar a abranger a dívida pública direta dos SFA no mapa XXIX e as operações de derivados financeiros nos diversos mapas relativos a stocks e fluxos associados à dívida pública direta.*

#### Recomendação 21 – PCGE/2011

*Que seja usado maior rigor na classificação de fluxos e stocks associados à dívida pública direta e na apresentação dos dados que constam da CGE.*

Feitas as correções devidas, apurou-se que (cfr. pontos 4.1.1 e 4.1.3):

- ◆ A dívida direta global do Estado (SI e SFA) ascendia em 31/12/2011 a € 175.096,4 M (+€ 23.123,5 M do que em 31/12/2010; +15,2%) e equivalia a 102,5% do PIB;

- ◆ A dívida efetiva na mesma data ascendia a € 158.722,4 M (+€ 22.585,5 M do que em 31/12/2010; +16,6%) e equivalia a 92,9% do PIB;
- ◆ Em 2011 foram pagos juros no montante de € 7.294 M e com outros encargos da dívida pública foi paga a importância de € 263,1 M (€ 26,5 M em 2010). Esta variação em 2011 é explicada pelas elevadas comissões de emissão dos empréstimos que integram o PAEF.

Os limites fixados na LOE para 2011 pela Assembleia da República foram respeitados (cfr. pontos 4.1.1).

No final do ano encontrava-se em saldo na conta de operações de tesouraria denominada *Produto de Empréstimos 2011* o montante € 7.673,7 M proveniente de financiamento com recurso à dívida pública, o que denota um financiamento significativamente superior ao necessário e acarreta encargos avultados (cfr. ponto 4.1.1).

### **Garantias do Estado (cfr. ponto 4.1.2)**

No final de 2011, as responsabilidades assumidas por garantias a financiamentos totalizavam € 34.853 M e as de seguros de crédito e similares € 1.607 M, representando, face ao ano anterior, um acréscimo de € 10.714 M (44%) e de € 832 M (107%), respetivamente. Os limites para a concessão de garantias pelo Estado em fluxos líquidos anuais fixados pela LOE, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2011, de 26 de agosto, foram cumpridos.

Foram concedidas em 2011 € 13.133,7 M de garantias pessoais do Estado, compreendendo: *i)* € 10.825 M destinados ao sistema financeiro, essencialmente para reforçar a carteira de títulos elegíveis como colateral, permitindo o financiamento dos bancos junto do BCE; *ii)* € 157,4 M no âmbito do FEEF; *iii)* € 1.000 M de uma nova garantia ao BPN, elevando para € 4.500 M o total da dívida garantida, incluindo as sociedades veículo; *iv)* € 951,3 M ao abrigo do regime geral; *v)* € 200 M ao crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa. No âmbito das garantias de seguros de crédito e similares concederam-se ainda € 1.646,6 M. Os pagamentos por execução de garantias ascenderam a € 161 M<sup>1</sup>.

Na DGTF, os registos das garantias concedidas não se encontravam atualizados nomeadamente os relativos às linhas de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa e das Convenções de Lomé e Cotonou, assim como os do IAPMEI, o que se traduz num menor rigor da informação constante da CGE, pelo que se recomenda ao Governo:

#### **Recomendação 22 – PCGE/2011**

Devem ser adotadas as diligências necessárias para que a DGTF mantenha atualizados os registos das garantias prestadas pelo Estado, de forma a que a CGE inclua todas as alterações verificadas no ano.

À semelhança de anos anteriores, na CGE de 2011 são quase nulas as informações sobre garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito e similares pelo que se recomenda ao Governo:

---

<sup>1</sup> Envolvendo a Casa do Douro, o EUROPARQUE, as sociedades veículo PARVALOREM e PARUPS e responsabilidades decorrentes das Convenções de Lomé e Cotonou.



*Luc*  
*Dr.*  
*Therese*  
*A*

**Recomendação 23 – PCGE/2011**

*Deve a CGE conter informação, o mais detalhada possível, sobre as garantias concedidas no âmbito dos seguros de crédito e similares.*

Verificaram-se divergências assinaláveis entre os valores reportados pela COSEC e pela DGTF quanto às garantias concedidas no âmbito dos seguros de crédito e similares e também nos valores referenciados pela própria DGTF relativos às garantias concedidas e às que relevam para utilização do *plafond* autorizado pela LOE, o que revela falta de coerência entre os critérios utilizados, pelo que se recomenda ao Governo:

**Recomendação 24 – PCGE/2011**

*Coerência entre os valores reportados pela COSEC e pela DGTF relativos à concessão de garantias no âmbito dos seguros de crédito e similares e também dos critérios utilizados pela DGTF quanto ao valor das garantias concedidas e da sua relevância para o *plafond* fixado na LOE, devendo as eventuais divergências ser devidamente explicitadas e fundamentadas.*

**Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal (cfr. caixa 2)**

Em 2011, o cumprimento das medidas definidas no PAEF foi objeto de duas avaliações que concluíram por uma apreciação favorável da implementação do programa e pelo atingimento das metas trimestrais estabelecidas para o défice orçamental, na ótica de caixa, e para a dívida pública.

O OE e o PAEF estimam o impacto orçamental das medidas de consolidação. Porém, a CGE de 2011 não apresenta os correspondentes resultados obtidos, o que impede o exercício da sua avaliação e afeta a transparência e publicidade que devem presidir à apresentação das contas públicas. Assim, recomenda-se:

**Recomendação 25 – PCGE/2011**

*A inclusão na CGE de informação respeitante ao impacto orçamental da execução das medidas de consolidação previstas no PAEF e com expressão no OE.*

O Relatório do OE não identifica o valor nominal do PIB o que prejudica a apreciação das previsões quantificadas em percentagem do produto, pelo que se recomenda:

**Recomendação 26 – PCGE/2011**

*A apresentação do valor nominal do PIB utilizado nas previsões constantes do Relatório que acompanha a proposta do OE.*

**Dívida não financeira (cfr. ponto 4.2)**

A dívida por fornecimento de bens e serviços em 31 de dezembro de 2011, apurada pelo Tribunal, era de € 3.186,4 M (68,1% vencida e 31,9% vincenda, repartindo-se por 6.538 credores), superior em € 600,0 M à existente no final do ano anterior, encontrando-se por pagar em 31 de março de 2012 € 2.322,7 M. As áreas ministeriais com maior volume de dívidas eram as da Saúde (93,1%), da Justiça (2,5%) e das Finanças (1,2%). As instituições financeiras que atuam nas áreas do *leasing/factoring* eram detentoras de 33,9% dos créditos superiores a € 4 M.

## **Fluxos financeiros com a União Europeia (cfr. ponto 5)**

Em 2011, o saldo dos fluxos financeiros entre Portugal e a UE registou uma evolução positiva face a 2010 no montante de € 366,0 M (+15,3%) devido, em grande parte, ao comportamento das transferências provenientes da UE (+7,5%) (cfr. ponto 5.1).

No entanto, no final de 2011 permaneciam por pagar € 102,4 M, a que acrescerão juros de mora (cfr. ponto 5.2).

O Estado Português, em 2011, pagou cerca de € 8,3 M de juros, sendo € 227 m resultantes de não pagamento nas datas indicadas e € 8,0 M referentes a processos em contencioso (cfr. ponto 5.2). Assim, recomenda-se:

### **Recomendação 27 – PCGE/2011**

*Os recursos próprios tradicionais devem ser pagos tempestivamente de modo a evitar onerar o Estado com juros.*

A maior parte dos juros pagos não foi suportada pela correspondente rubrica, contrariando o princípio da especificação da despesa e o classificador económico (cfr. ponto 5.2). Recomenda-se, por isso, que:

### **Recomendação 28 – PCGE/2011**

*Na execução orçamental dos recursos próprios tradicionais deve ser observado o princípio orçamental da especificação da despesa, bem como o classificador económico das despesas.*

Não houve um critério uniforme na contabilização das verbas relacionadas com os recursos próprios tradicionais, dado que nem sempre foi observado o princípio do orçamento bruto, o que conduziu à subavaliação da receita e da despesa orçamental de 2011, em cerca de € 2,1 M (cfr. ponto 5.2). Assim, reitera-se a recomendação já antes formulada:

### **Recomendação 29 – PCGE/2011**

*Em relação à execução orçamental dos recursos próprios comunitários deve ser respeitado o princípio do orçamento bruto.*

Os pagamentos relativos a recursos próprios tradicionais são superiores em € 30 m aos valores que resultam da aplicação da taxa de retenção a título de despesas de cobrança (cfr. ponto 5.2). Recomenda-se, por isso:

### **Recomendação 30 – PCGE/2011**

*A situação relativa à aplicação da taxa de retenção a título de despesas de cobrança deve ser regularizada.*

A CGE de 2011, 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 objeto de financiamento comunitário<sup>1</sup> (cfr. 5.3.1). Assim, reitera-se a recomendação já antes formulada:

---

<sup>1</sup> Contrariando o disposto no artigo 75.º, n.º 7, “in fine”, da Lei de enquadramento orçamental.



**Recomendação 31 – PCGE/2011**

*A CGE deve incluir os dados relativos à execução orçamental da despesa objeto de financiamento comunitário, com a necessária discriminação dos fundos envolvidos, de forma a permitir o apuramento global da participação destes fundos na execução do OE.*

O modelo de registo dos fluxos financeiros com fonte de financiamento comunitária<sup>1</sup> traduziu-se numa grande diferença entre os valores de execução dos fundos comunitários e os valores registados como despesa orçamental. Essa diferença pode respeitar a pagamentos sem cofinanciamento nacional e, conseqüentemente, sem expressão orçamental, de acordo com o modelo preconizado pela DGO, ou pode resultar da sua incorreta classificação pelos serviços que movimentam este tipo de fundos (cfr. 5.3.1). Recomenda-se, por isso:

**Recomendação 32 – PCGE/2011**

*A CGE deve incluir informação, no domínio dos fundos comunitários, sobre as operações classificadas como extraorçamentais pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, dada a sua relevância para a análise da execução desses fluxos financeiros.*

À semelhança do referido nos Pareceres anteriores, verifica-se que a CGE de 2011 não evidencia no Quadro 110 a totalidade dos recursos oriundos da UE, como resulta da comparação com os dados publicados pela Comissão Europeia. 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 tesouraria<sup>2</sup> e ao dever de informação sobre as verbas diretamente recebidas da UE (cfr. 5.3.2). Por isso, de novo, se recomenda:

**Recomendação 33 – PCGE/2011**

*A DGO deve promover o cumprimento pelas diversas entidades públicas abrangidas, nos termos legais, do princípio da unidade de tesouraria e do dever de informação sobre os recursos financeiros comunitários recebidos diretamente da UE.*

Na execução do QREN os três PO Temáticos<sup>3</sup> foram responsáveis por 69,5% da execução comunitária, destacando-se o POPH a quem coube 57,1% e que registou a melhor taxa de execução (53,7%). Confrontando as taxas de execução anuais e acumuladas verificam-se duas realidades distintas pois o conjunto dos Programas Operacionais financiados pelo FSE e pelo FEDER apresentaram em 2011 taxas de execução superiores a 100%, (107,1% e 104,8%, respetivamente<sup>4</sup>) o que significa que, tal como no ano de 2010, estão a ser recuperadas as execuções inferiores registadas no período 2007-2009. No entanto, a taxa de execução anual do Fundo de Coesão, que financia exclusivamente o Programa Operacional Valorização do Território, registou em 2011, 73,8%, o que permite concluir que transitaram para anos subsequentes montantes previstos para 2011, a acrescer aos dos anos anteriores (cfr. 5.3.3.1).

As taxas de execução do FEADER e, sobretudo, do FEP significam que os programas operacionais dos PEN estão a sobrecarregar os exercícios futuros, podendo, eventualmente, comprometer a utilização integral dos recursos comunitários postos à disposição de Portugal. O PRRN não conseguiu apresentar pedidos de reembolso em montante suficiente para executar a totalidade da autorização

<sup>1</sup> Previsto no ponto 26 da Circular Série A, n.º 1363.

<sup>2</sup> Artigo 77.º da Lei n.º 55-A/2010. Cfr. Também o disposto no artigo 2.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 191/99.

<sup>3</sup> PO Factores de Competitividade, PO Valorização do Território e PO Potencial Humano.

<sup>4</sup> Taxas apuradas entre a execução total e a programação total de cada fundo e não de cada PO individualmente.

orçamental comunitária para 2008 e 2009, tendo ficado sujeitos a anulação automática cerca de € 2,5 M (cfr. 5.3.3.2).

### **Fluxos com o sector público empresarial (cfr. ponto 6)**

Os fluxos financeiros da administração central com o SPE apresentaram um saldo global desfavorável para a administração central de € 6.502 M (€ 8.400 M para o SPE e € 1.898 M para o Estado). Para tanto contribuíram os empréstimos a médio e longo prazos a empresas públicas não financeiras (€ 5.128 M<sup>1</sup>), as prestações suplementares de capital para o BPN (€ 600 M), a execução de garantias referentes às sociedades veículo criadas no âmbito da reestruturação do BPN (€ 147 M) e os aumentos de capital de empresas públicas (€ 106 M<sup>2</sup>).

O classificador económico das receitas e 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 das receitas, nos ativos financeiros, o classificador também não distingue as que provêm do SPE. Assim, reitera-se a recomendação:

#### **Recomendação 34 – PCGE/2011**

*Face às lacunas dos atuais classificadores que, designadamente, inviabilizam o apuramento rigoroso da totalidade dos fluxos financeiros entre o OE e o sector público empresarial, deve o Governo alterar o diploma que os aprovou, no sentido de as mesmas serem colmatadas.*

Uma vez mais, a Proposta de Lei n.º 42/XI (OE/2011) não incluiu 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, pelo que volta a recomendar-se:

#### **Recomendação 35 – PCGE/2011**

*Deve o Governo, na proposta de OE, prestar informação sobre a previsão das transferências orçamentais para as empresas públicas, cumprindo o que dispõe a LEO.*

Contrariando o princípio da especificação, em 2011, a totalidade da verba contabilizada pelos SI em receita de transferências correntes de empresas públicas, € 22.740, e parte da contabilizada por SFA, € 1.733.386 (36,2%) não foi proveniente do SPE, por isso se recomenda:

#### **Recomendação 36 – PCGE/2011**

*O Governo deve zelar pela correta 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 para as regiões autónomas atingiram € 1.014 M (€ 616 M para os Açores e € 398 M para a Madeira), sendo € 622 M de operações orçamentais da administração central, € 94 M da segurança social e € 298 M de operações extraorçamentais. Porém, o mapa XVIII da CGE somente regista as operações orçamentais e nesta apenas € 604 M, respeitando a diferença a ativos financeiros.

---

<sup>1</sup> REFER (€ 2.063 M); Estradas de Portugal (€ 1.705 M); Metropolitano de Lisboa (€ 614 M); Metro do Porto (€ 593 M); RTP (€ 150 M); outros (€ 3 M).

<sup>2</sup> Entre outras, RTP (€ 66 M) e a Parque Expo (€ 35 M).





Os fluxos financeiros para as autarquias locais atingiram € 3.898 M, sendo € 2.774 M de operações orçamentais da administração central, € 17 M da segurança social e € 1.107 M de operações extraorçamentais. Não obstante, o mapa XIX da CGE apenas contém as transferências para os municípios relativas à sua participação nos impostos do Estado, no valor de € 2.398 M.

Assim, o OE e a CGE não refletem de forma fidedigna, completa e agregada os fluxos financeiros destinados às regiões autónomas e às autarquias locais, pelo que se recomenda ao Governo:

**Recomendação 37 – PCGE/2011**

*A inclusão no OE e na CGE de informação completa e agregada sobre os fluxos financeiros para as Regiões Autónomas e para as Autarquias Locais, cumprindo-se o disposto no artigo 76.º, 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 (€ 1.082 M) diminuiu € 142 M (11,6%) e representa 3,2% da receita fiscal. O objetivo de reduzir mais de metade da despesa fiscal relevada na CGE (0,4% do PIB) não foi alcançado. Porém, devido às deficiências verificadas nos sistemas de contabilização e controlo e aos erros materiais que afetam a despesa fiscal relevada na CGE, o Tribunal mantém reservas sobre o valor dessa despesa que continua a estar manifestamente subavaliada.

O estatuto dos benefícios fiscais impõe a quantificação da despesa fiscal de todas as exceções ao regime de tributação-regra. Ora, o valor inscrito na CGE não inclui a despesa em IRC relativa à aplicação dos regimes especiais de tributação *dos grupos de sociedades* (€ 583 M) e do *reinvestimento dos valores de realização* (€ 99 M), a qual representa, por si só, quase o dobro da despesa total desse imposto na CGE (€ 357 M). A despesa fiscal em IRC, IVA e imposto do selo também se encontra subavaliada em virtude de a administração tributária não ter tomado as iniciativas pertinentes para assegurar a inclusão de todos os benefícios fiscais (medidas de natureza extrafiscal) no processo de quantificação, nem ter aperfeiçoado os métodos que adota para obter a informação de que carece sobre os benefícios utilizados. Assim, não tendo sido corrigidas as deficiências anteriormente detetadas, reitera-se a recomendação:

**Recomendação 38 – PCGE/2011**

*Que o Governo, através da Autoridade Tributária e Aduaneira, assegure a quantificação da despesa fiscal relativa a todos os benefícios fiscais e a sua relevação na CGE, incluindo a despesa resultante da aplicação dos regimes especiais de tributação dos “grupos de sociedades”, do “reinvestimento dos valores de realização” e das “sociedades gestoras de participações sociais”.*

A prorrogação da vigência de benefícios fiscais e a concentração da despesa fiscal em IRC num reduzido número de benefícios e beneficiários acentuam a necessidade de confirmar se esses benefícios realizam os interesses públicos extrafiscais que determinaram a sua atribuição (cfr. 8.1.7). Reitera-se, portanto, a recomendação seguinte:

**Recomendação 39 – PCGE/2011**

*Que o Governo determine a reavaliação dos benefícios fiscais, sublinhando que a prorrogação da sua vigência e a concentração da despesa fiscal em IRC acentuam a necessidade dessa reavaliação.*

### **Subsídios e outras formas de apoio (cfr. ponto 8.2)**

Os apoios financeiros pagos pela administração central ascenderam a € 4.595 M, 7,1% da sua despesa consolidada, dos quais € 3.629 M destinaram-se ao sector privado e € 966 M ao sector público (excluindo o administrativo). O maior peso incidiu em *transportes e infraestruturas rodoviárias*, € 1.249 M, devido ao pagamento de € 849 M a título de regularização de responsabilidades em PPP do sector rodoviário e de € 326 M de indemnizações compensatórias. A área da *educação, ciência e investigação* ascendeu a € 1.074 M, destacando-se os apoios pagos pelo Ministério da Educação e Ciência para o ensino superior (€ 413 M, dos quais € 207 M para as fundações públicas) e do ensino não superior (€ 397 M), e os realizados pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 255 M).

### **Património do Estado (cfr. ponto 9)**

#### **Património financeiro (cfr. ponto 9.1)**

No final de 2011, o património financeiro do Estado (SI e SFA) cifrava-se em € 35.100 M, tendo registado um crescimento de 28,6% face a 2010, com especial destaque para o aumento do valor nominal dos créditos (€ 6.114,8 M), que resultou do financiamento a entidades do SPE.

Os empréstimos concedidos em 2011 totalizaram € 5.621,1 M, excluindo os concedidos à Grécia e os que constituem consolidação de anteriores empréstimos, excedendo o limite para operações ativas fixado no n.º 1 do artigo 72.º da LOE/2011, alterado pela Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro, pelo que se recomenda ao Governo:

#### **Recomendação 40 – PCGE/2011**

┌ *A observância dos limites fixados na LOE para a concessão de empréstimos e realização de outras operações ativas.*

Foram alienadas participações do Estado em sociedades pertencentes ao mesmo grupo pelo valor simbólico (€ 2), não tendo sido suficientemente fundamentado o interesse do Estado na alienação, tendo em conta que tinham sido valorizadas, quando da sua aquisição pelo Estado, em € 3,2 M.

Ao participar num Agrupamento Complementar de Empresas o IAPMEI tornou-se responsável, solidária e ilimitadamente, de todas as suas dívidas, de que resultou um pagamento de € 1,1 M e não um suprimento, tanto mais que o Agrupamento se encontrava em processo de insolvência.

A realização de prestações acessórias a favor do BPN no valor € 600 M não foi adequadamente fundamentada, nem quanto à sua necessidade, nem quanto à opção adotada em detrimento de outras, como seriam os suprimentos ou o aumento de capital, conforme proposto pela gestão do BPN.

As despesas com a participação dos SFA em entidades de natureza não societária de que não resulta qualquer tipo de direito de crédito ou ativo continuam a ser registadas como ativos financeiros. O Tribunal, em Pareceres anteriores, considerou o procedimento incorreto e sugeriu à DGO a emissão de orientações no sentido da sua correção, o que ainda não sucedeu. Por outro lado, na contabilização de CEDIC e de outros títulos de dívida pública pelos SFA são seguidas orientações distintas.





#### Recomendação 41 – PCGE/2011

*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 ativo ou crédito não sejam classificadas no agrupamento 09 “Ativos 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, apesar de serem pessoas coletivas de direito público, dotadas de autonomia administrativa e financeira, não estão incluídos nem no OE, nem na CGE.

#### Recomendação 42 – PCGE/2011

*Deve o Governo diligenciar pela inclusão dos Fundos de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo e de Garantia de Depósitos no OE e na CGE.*

A transferência para o FRDP de € 600 M respeitantes à reprivatização da EDP – 8ª Fase, que deveria ter ocorrido já em 2011, apenas se concretizou em 2012 através da abertura de um crédito especial com contrapartida no registo simultâneo de uma cobrança e de uma restituição de receita.

Na entrega ao Estado pela Párpública do produto da reprivatização da EDP – 8ª Fase (€ 600 M), tornou a não ser cumprido o n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de setembro; como consequência, a dívida do Estado para com aquela empresa, resultante das compensações legais em falta, ultrapassava € 1.800 M no final de 2011. Ainda no que respeita à mesma reprivatização, e uma vez que ações reprivatizadas tinham sido anteriormente adquiridas e pagas ao Estado, o Tribunal entende que o valor a entregar pela Párpública deveria ser apenas o das eventuais mais-valias que se tivessem verificado entre o preço de aquisição ao Estado e o preço final da reprivatização.

#### Património imobiliário (cfr. ponto 9.2)

A CGE continua apenas a indicar os valores das operações imobiliárias realizadas no exercício e a referir um conjunto de resultados e indicadores da execução do Programa de Gestão do Património Imobiliário, informação essa que continua a ser incompleta e não é fiável sendo materiais as inconsistências detetadas quanto aos imóveis inventariados.

Persistem deficiências que motivaram recomendações do Tribunal em anteriores auditorias e que estão na base da não elaboração dos mapas referentes à situação patrimonial. Ainda não foram criadas unidades de gestão patrimonial em todos os ministérios nem implementadas todas as funcionalidades do sistema de informação sobre os imóveis do Estado para validação e controlo dessa informação.

Tal como em anos anteriores, o exame da contabilização das operações imobiliárias inscritas na CGE pôs em evidência casos relevantes de desrespeito dos princípios orçamentais da anualidade, da universalidade e da especificação. Com efeito, as receitas (€ 30 M) encontram-se subavaliadas em € 20 M e as despesas (€ 184 M) incorretamente classificadas em € 2 M. Além disso foi detetado um erro de contabilização na receita por não ter sido registada uma venda (€ 16 M) e a respetiva anulação ocorridas no exercício. Acresce que a CGE não faz menção à circunstância relevante de 85% das receitas respeitar a vendas à ESTAMO, uma sociedade de capitais exclusivamente públicos.

No caso das receitas provenientes da alienação de imóveis do Estado esse incumprimento decorre de a DGTF continuar a limitar-se a transferir as verbas afetas a outros organismos sem assegurar, como legalmente lhe compete e o Tribunal tem recomendado, a sua contabilização como receitas do Estado no exercício correspondente (cfr. 9.2.2.1). Assim, não tendo sido corrigidas as deficiências anteriormente detetadas, reitera-se a recomendação:

**Recomendação 43 – PCGE/2011**

*Que o Governo determine à Direção-Geral do Tesouro e Finanças que assuma a sua integral responsabilidade pela contabilização das receitas provenientes da alienação de imóveis do Estado.*

**Operações de tesouraria (cfr. ponto 10)**

Do exame efetuado aos fluxos financeiros na tesouraria do Estado conclui-se que a subsistência de fundos relevantes movimentados fora dessa tesouraria (por dispensa ou por incumprimento do princípio da unidade de tesouraria) continua a retirar 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, sobretudo quando permanece a falta de balanços e demonstrações de resultados dos SI e dos SFA (cfr. 10.1). Assim, não estando corrigidas as deficiências anteriormente detetadas, reiteram-se as recomendações seguintes:

**Recomendação 44 – PCGE/2011**

*Que o Governo tome 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 serviços integrados das contas dos serviços e fundos autónomos e das contas de outras entidades.*

**Recomendação 45 – PCGE/2011**

*Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, inclua na CGE a respetiva conta dos fluxos financeiros, discriminando a execução orçamental dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos da administração central, distinguindo as respetivas receitas e despesas orçamentais em efetivas e não efetivas e incluindo, ainda, a restante movimentação de fundos desses serviços como operações extraorçamentais.*

Acresce que os fundos movimentados por SI e por SFA continuam a exceder significativamente os valores registados nos respetivos sistemas de contabilização orçamental. Em consequência, verbas relevantes não são objeto do controlo e da responsabilização legalmente determinados para a execução orçamental dos serviços da administração central (cfr. 10.1). Reitera-se, portanto, a recomendação seguinte:

**Recomendação 46 – PCGE/2011**

*Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, providencie para que a totalidade dos fluxos financeiros dos serviços da administração central seja relevada nos respetivos 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.*



A centralização de fundos públicos no Tesouro – referida 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 da tesouraria do Estado. Por deficiências e limitações do sistema de informação e controlo do Ministério das Finanças continuam por relevar fundos importantes existentes fora do Tesouro, bem como os rendimentos auferidos com esses fundos (que devem reverter para o Estado). Foram identificados mais € 38 M de receitas do Estado em falta, não tendo sido aplicadas pelo Ministério das Finanças as sanções legalmente previstas para o incumprimento da unidade de tesouraria (cfr. 10.2). Assim, recomenda-se:

**Recomendação 47 – PCGE/2011**

*Que o Governo, através do Ministério das Finanças, tome as medidas necessárias para cobrar, anualmente, a receita do Estado devida por serviços da administração central e por empresas públicas em situações de incumprimento da unidade de tesouraria.*

**Segurança Social (cfr. pontos 12, 13, 14 e Caixa 4)**

Persistem por solucionar algumas situações de enquadramento e de gestão do orçamento da Segurança Social que têm vindo a ser objeto de sucessivas recomendações em anteriores Pareceres - tendo algumas delas sido formuladas pela primeira vez nos PGCE de 2004, 2007 e 2008, sem que, até à data, lhes tenha sido dado cumprimento - seguidamente discriminadas:

- ◆ Ausência de diplomas legais que visem 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 (cfr. ponto 12.1);

**Recomendação 48 – PCGE/2011**

*Reitera-se que deve proceder-se à publicação do 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 49 – PCGE/2011**

*Reitera-se que deve proceder-se à publicação do diploma que regulamente o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.*

- ◆ 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 (cfr. ponto 12.1);

**Recomendação 50 – PCGE/2011**

*Reitera-se que a Assembleia da República e o Governo devem proceder à harmonização dos diplomas legais que estabelecem e regulamentam o quadro de financiamento do sistema de segurança social, no sentido de dirimir as discrepâncias atualmente existentes, 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 respetiva execução (cfr. ponto 12.1 e 13.1.2);

**Recomendação 51 – PCGE/2011**

*Reitera-se que deve proceder-se à compatibilização das disposições legais que estabelecem as regras de elaboração do orçamento, no sentido de simplificar e dotar de maior transparência todo o processo orçamental e respetiva execução.*

- ◆ A nomeação dos fiscais únicos do IGFSS, do IGFCSS, do ISS e do II continua a não se concretizar (cfr. ponto 12.1);

**Recomendação 52 – PCGE/2011**

*Reitera-se que deve ser 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 (cfr. ponto 13);

**Recomendação 53 – PCGE/2011**

*Reitera-se que deve ser concluído o processo de integração no SIF da informação contabilística das operações realizadas pelo IGFCSS e pelo FEFSS.*

- ◆ Não estão 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 54 – PCGE/2011**

*Reitera-se que devem ser concluídas as parametrizações necessárias com vista à produção automática dos mapas de execução orçamental consolidados globais, por componentes e por subsistemas.*

O OSS foi objeto de sucessivas alterações orçamentais, cuja publicação ocorreu sempre depois dos prazos fixados pelo artigo 52.º da LEO, sendo que, em alguns casos, a autorização e remessa para publicação ocorreram também após expirados os referidos prazos (cfr. ponto 13.1).

**Recomendação 55 – PCGE/2011**

*As alterações orçamentais devem ser publicadas dentro dos prazos legalmente fixados.*

A CSS 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 consolidadas. Porém, o mapa dos compromissos assumidos não integrou os elementos informativos que acompanharam a CGE de 2011, em desobediência ao estipulado pelo artigo 76.º, n.º 3, alínea f) da LEO (cfr. ponto 13.2).



*Luc*  
*Dr.*  
*Thomaz*  
*A*

**Recomendação 56 – PCGE/2011**

| *O mapa dos compromissos assumidos deve integrar os elementos informativos que acompanham as CGE.*

O mapa de fluxos de caixa da CSS não foi publicado no DR, em desrespeito do preceituado pelo artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de janeiro, e só foi divulgado na página da internet do IGFSS em 31/10/2012 (dois dias depois de ter sido enviado ao TC em resposta ao solicitado), para efeitos do disposto no ponto 8 da Orientação n.º 1/2010, em anexo à Portaria n.º 474/2010, publicada no DR, 2.ª S, de 1 de julho de 2010 (cfr. ponto 13.2).

**Recomendação 57 – PCGE/2011**

| *O mapa de fluxos de caixa da CSS deve ser divulgado nos termos legalmente estabelecidos.*

As contribuições para a segurança social a cargo das entidades empregadoras que integram o perímetro de consolidação da segurança social têm sido eliminadas na CSS a partir da entrada em vigor da Portaria n.º 474/2010, de 1 de julho, publicada no DR, 2.ª Série, diploma que aprovou a Orientação Genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo. A circular da DGO n.º 1369, série A, homologada por despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 18 de novembro de 2011, divulga instruções, para aplicar ao exercício de 2012, destinadas aos SFA da administração central que apliquem o POCP ou o POC-Educação, referindo no anexo V que o cumprimento de obrigações fiscais e tributárias não deve constituir uma operação interna ao perímetro de consolidação, incluindo a parcela a cargo da entidade patronal (exemplos: ADSE e segurança social), verificando-se existirem entendimentos diferentes na aplicação da referida Orientação (cfr. ponto 13.2.1).

**Recomendação 58 – PCGE/2011**

| *O Ministro de Estado e das Finanças deve providenciar pela clarificação da Orientação n.º 1/2010 – Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo, aprovada pela Portaria n.º 474/2010, publicada no DR, 2.ª Série, de 1 julho, sobre a eliminação de operações internas a efetuar nos processos de consolidação das entidades que integram o sector público administrativo e os seus diferentes subsectores.*

Dos testes realizados à agregação da informação constante dos mapas de execução orçamental, dos balanços e das demonstrações de resultados incluídos nas contas de gerência das instituições e considerados os verbetes e os diários de consolidação de saldos, incluídos no dossiê de consolidação disponibilizado ao TC pelo IGFSS, e os resultados obtidos através do módulo de consolidação patrimonial (EC-CS-Consolidação Financeira), não se verificaram divergências materiais. Contudo, não é ainda possível retirar do referido módulo de consolidação o *Mapa consolidado do ativo bruto* e o *Mapa consolidado de amortizações e provisões* (cfr. ponto 13.2.1).

**Recomendação 59 – PCGE/2011**

| *Devem ser desenvolvidos procedimentos com vista à obtenção dos Mapas consolidados do ativo bruto e das amortizações e provisões através do módulo de consolidação patrimonial.*

A análise ao processo de consolidação da Conta da Região Autónoma dos Açores também não revelou divergências materiais. Todavia, salienta-se que os movimentos de correção às contas das entidades consolidadas da Região não identificam com clareza as operações realizadas e os motivos que as ocasionam, limitando-se a indicar as contas, os movimentos (débito e crédito) e as entidades parceiras (cfr. ponto 13.2.1).

**Recomendação 60 – PCGE/2011**

*Deve proceder-se à identificação completa das operações realizadas no âmbito do processo de consolidação, incluindo os motivos que as originaram.*

O processo de consolidação não uniformizou as diferentes metodologias utilizadas na elaboração das respetivas contas pelo IGFSS, pelo CSS da RAM e pelo IGFSSA relativamente à constituição de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes, à anulação de provisões para dívidas de contribuintes já constituídas em exercícios anteriores, à imputação dos juros vincendos ao exercício e à correção dos registos acolhidos na conta 7977 – *Correções de exercício anteriores – Contribuições*, movimentos que têm impacto ao nível dos resultados operacionais e/ou dos resultados extraordinários, do resultado líquido e/ou dos resultados transitados (cfr. pontos 13.2.1, 13.2.3.2.2, 13.2.4.1 e 13.2.4.3).

**Recomendação 61 – PCGE/2011**

*Deve proceder-se à uniformização das metodologias utilizadas na elaboração das contas das diversas entidades que integram o perímetro de consolidação da segurança social.*

A receita total arrecadada ascendeu a € 30.082,8 M (incluindo € 1.092,5 M de saldos de gerências anteriores integrados), 79,2% do previsto no OSS corrigido final e menos 6,9% (€ 2.237,7 M) que em 2010. A despesa total atingiu € 29.356,9 M, 78,6% do previsto e menos 5,6% (€ 1.737,0 M) que no ano anterior. Desta execução orçamental resultou um saldo de € 725,9 M, inferior em 40,8% ao obtido em 2010, fazendo diminuir em 14,5% o saldo final acumulado (para € 2.166,4 M). Considerando apenas valores efetivos, a receita diminuiu 1,3% e a despesa 0,3%, colocando o saldo de execução efetiva em € 439,4 M (menos 36,2% que em 2010). As taxas de execução efetiva face ao OSS corrigido final ficaram em 97,8% na receita e 97,7% na despesa (cfr. 13.2.2.1 e 13.2.2.4).

As receitas mais relevantes foram as provenientes de contribuições e quotizações (€ 13.746,3 M) e de transferências correntes (€ 8.929,5 M), com destaque para as transferências do OE para financiamento da LBSS (€ 6.603,5 M). As despesas com pensões (€ 14.448,7 M) e desemprego e apoio ao emprego (€ 2.103,8 M) são as mais significativas (cfr. pontos 13.2.2.2 e 13.2.2.3).

Continua a merecer reservas a contabilização por classificação económica das receitas provenientes de contribuições e quotizações por ser, ainda, realizada com recurso a uma tabela de imputação, não se encontrando integralmente garantida a sua afetação real em função da respetiva origem. Apesar da sucessiva diminuição, os montantes registados por esta via têm um peso de 37,7% sobre a receita cobrada (cfr. ponto 13.2.2.2).

**Recomendação 62 – PCGE/2011**

*A contabilização das receitas provenientes de contribuições e quotizações deve ser efetuada de acordo com a sua origem e não em função de uma tabela de imputação.*

Na receita proveniente de *Taxas, multas e outras penalidades* estão incluídos € 121,9 m provenientes de custas indevidamente cobradas aos contribuintes por entrega de declarações de remunerações fora de prazo, entre outubro de 2009 e dezembro de 2010, em desrespeito pelo preceituado no n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro. Salienta-se que a redação da primeira notificação feita aos contribuintes é manifestamente equívoca e ilegal, urgindo proceder à sua correção (cfr. ponto 13.2.2.2).

**Recomendação 63 – PCGE/2011**

*Deve proceder-se à correção da primeira notificação realizada aos contribuintes no âmbito dos processos de contraordenações de acordo com o estabelecido legalmente, com vista à não arrecadação*



*de receita indevida, bem como promover-se o acerto de contas com os contribuintes que pagaram indevidamente custas à segurança social.*

O saldo de execução orçamental foi negativo de € 366,6 M conduzindo a uma degradação de 14,5% no saldo de execução acumulado no período. No entanto, adicionado o saldo integrado no ano para aplicação em despesa (€ 1.092,5 M), o saldo é positivo em € 725,9 M. Já o saldo de execução efetiva foi de € 439,4 M. O saldo de anos anteriores não integrado foi de € 1.440,4 M, o que perfaz um saldo final de € 2.166,4 M. O sistema previdencial apresentou, em ambas as componentes, saldos negativos, enquanto o sistema de proteção social de cidadania apresentou saldos positivos em todos os seus subsistemas (cfr. ponto 13.2.2.7).

Os saldos da componente repartição do sistema previdencial gerados nos exercícios de 2009, 2010 e 2011 não foram transferidos para a componente capitalização do mesmo sistema, em desrespeito pelo preceituado no n.º 2 do artigo 91º da LBSS (cfr. ponto 13.2.2.2).

Em violação do disposto nos n.ºs 4 e 8 do artigo 9.º do DLEO para 2011, verificou-se que 10 entidades desrespeitaram o prazo legal de devolução de saldos e uma não a concretizou, alegando que, para o efeito, havia solicitado autorização para uma alteração orçamental com vista à utilização de um crédito especial para a sua devolução através de *Transferências Correntes*, não tendo obtido resposta. Ora, o recurso à integração de saldos visa tão-só a aplicação destes em despesa e não a sua devolução, que não integra este conceito, nem o de *Transferências Correntes*. De resto, esta prática sobrevaloriza indevidamente a despesa (cfr. ponto 13.2.2.2).

#### **Recomendação 64 – PCGE/2011**

*As devoluções de saldos devem ser registadas pela entidade que a estas procede como operação extraorçamental, nos termos do classificador económico aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.*

O valor transferido pelo OE para financiar receitas cessantes (€ 258,2 M) não correspondeu integralmente ao legalmente devido (€ 266,5 M). Todavia, este défice (€ 8,3 M) foi largamente suprido com o excesso de financiamento (€ 229,9 M) atribuído aos subsistemas de proteção familiar e de solidariedade, financiados 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 € 17 M referentes 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 ocorreu (cfr. ponto 13.2.2.3).

#### **Recomendação 65 – PCGE/2011**

*Reitera-se que devem ser implementados os procedimentos necessários de modo a que a despesa orçamental não seja sobrevalorizada com pagamentos que efetivamente não se concretizaram.*

Foi objeto de circularização junto das entidades destinatárias uma amostra de verbas, provenientes do OSS e canalizadas através do IGFSS e do ISS para fins de formação profissional e de ação social para a Administração Local e para fins de formação profissional para a Administração Regional, Central e entidades privadas, tendo-se constatado a existência de divergências entre os valores registados como pagos pelos mencionados Institutos e os reconhecidos como recebidos pelas referidas entidades em 4 Municípios, num Gestor de um Programa Operacional e num instituto público (cfr. pontos 13.2.2.3 e 13.2.2.6).



A relevação contabilística pelo IGFSS, por *Transferências* da disponibilização de verbas a entidades integradas no perímetro das Administrações Públicas visando custear a realização por estas de ações de formação profissional, não respeita o estipulado no classificador económico aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, uma vez que este define que as mesmas devem ser classificadas como *Subsídios* (cfr. pontos 13.2.2.3 e 13.2.2.6).

**Recomendação 66 – PCGE/2011**

*As verbas disponibilizadas pelo IGFSS a entidades integradas no perímetro das “Administrações Públicas” que se destinem à utilização por estas em ações de formação profissional devem ser classificadas como subsídios na contabilidade do IGFSS de acordo com o estipulado no CERDP aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.*

Face ao efeito estrutural do envelhecimento da população, a desaceleração sentida nos últimos anos no crescimento das pensões (8,5% do PIB em 2011) pode não ser suficiente para reequilibrar o sistema, principalmente se não se reconduzir a economia para uma tendência de crescimento do produto que gere criação líquida de emprego e aumento da massa salarial. As receitas de contribuições cresceram abaixo da despesa com pensões (1,3 p.p. na média anual dos últimos 5 anos), apesar do valor da contribuição por empregado ter aumentado 43,7% de 2002 para 2011. Em 2011, a despesa com pensões do sistema previdencial foi 76,8% superior à verificada em 2002, enquanto as contribuições foram superiores em 35,3%, mesmo com menos 300.300 empregos. A diferença entre a receita de contribuições e a despesa de pensões tem vindo a deteriorar-se (em 27,5%, desde 2002) (cfr. ponto 13.2.2.8).

O ativo da segurança social é composto maioritariamente por disponibilidades (€ 10.702,9 M) e por dívidas de terceiros (€ 8.503,2 M) que representam, em 2011, cerca de 53,2% e 42,3% do ativo bruto, respetivamente. As provisões para cobrança duvidosa ascendem a € 3.873,4 M, absorvendo 45,6% (74,8% em 2010) do valor em dívida e o imobilizado encontra-se amortizado em cerca de 49,6% (€ 424,3 M), reduzindo o ativo líquido a cerca de 78,6% (€ 15.803,2 M), 70,4% em 2010 (€ 13.930 M), do valor do ativo bruto (€ 20.101 M). O segundo membro do balanço é constituído na quase totalidade (92,7%) por fundos próprios, € 14.655 M. (cfr. ponto 13.2.3.1).

Registam-se progressos ao nível da gestão e contabilização do Imobilizado, embora permaneçam, em especial no ISS e no II situações a carecer de melhoria. No IGFSS carecem de correção os procedimentos utilizados na contabilização de abates relativamente a imóveis alienados, uma vez que estes se traduzem apenas no abate dos valores dos edifícios, continuando a permanecer no ativo do Instituto o valor dos terrenos, o que sobrevaloriza o valor dos investimentos financeiros (cfr. ponto 13.2.3.1.1).

**Recomendação 67 – PCGE/2011**

*Reitera-se que se deve continuar 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 Ativo do Balanço, colmatando igualmente as deficiências detetadas, designadamente, com o processo de inventariação, bem como, que deve proceder-se à correta contabilização do abate dos imóveis alienados.*

Em termos brutos, as dívidas de terceiros de médio e longo prazo ascendem a € 4.106,4 M (€ 5.739,6 em 2010) e as de curto prazo a € 4.396,7 M (€ 1.530,5 M em 2010). Cerca de 49,7% do total destas dívidas estão registadas em dívidas de cobrança duvidosa. A evolução no triénio de 2009 a 2011 das dívidas de terceiros, em termos brutos, tem sido em crescendo, com acentuado aumento em 2011 (17%) relativamente ao período homólogo anterior (em 2010 cresceu 9,7%). Também em termos líquidos se regista um exponencial aumento em 2011 (152,6%, mais € 2.797,2 M), relativamente a





Luc  
Dr.  
Thomaz  
A

2010, situação contrária à que ocorreu de 2009 para 2010 em que o valor líquido decresceu 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 objeto 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, procedimento este alterado em 2011 (cfr. ponto 13.2.3.1.2, alínea A)).

As dívidas com maior expressão financeira referem-se a *Contribuintes*, com um valor de € 6.488,7 M, superior em 19% relativamente ao ano anterior (cfr. ponto 13.2.3.1.2, alínea B)).

Mantêm-se as reservas formuladas quanto à prescrição de dívidas no Parecer sobre a CGE de 2010, por via manual ou automática, atendendo a que as medidas que visam dar cumprimento às recomendações então formuladas só terão impacto em contas futuras (cfr. ponto 13.2.3.1.2, alínea B)).

O IGFSS reviu os critérios de extração da informação do SIF no que respeita à classificação de dívidas de contribuintes de cobrança duvidosa, tendo deixado de incluir nesta a dívida objeto de acordos prestacionais celebrados no âmbito do processo executivo e a dívida garantida e/ou em situação de suspensão, no valor global de € 2.529 M, pelo que a composição da dívida de contribuintes relevada no balanço de 2011 revela uma composição significativamente diferente da apresentada em 2010, com a dívida de cobrança duvidosa a decrescer 40,1%. Contudo, em 2011, não estavam ainda criadas todas as condições que assegurassem a contabilização da totalidade dos acordos prestacionais. O desconhecimento da existência de dívida com acordo prestacional num sistema com mais de uma década configura uma situação grave, com implicações na fiabilidade das demonstrações financeiras (cfr. ponto 13.2.3.1.2, Alínea B)).

Relativamente ao CSS da RAM, verifica-se não existir uniformidade de critérios na classificação de dívidas em execução fiscal. Existe dívida com antiguidade significativa que ainda não foi participada para efeitos de execução fiscal e dívida com antiguidade inferior a 24 meses indevidamente provisionada a 100% (cfr. ponto 13.2.3.1.2, Alínea B)).

De uma ação de verificação referente à área de contribuições e dívida de contribuintes ressalta, em síntese que: as DR contêm, por vezes, erros que obrigam a operações de validação e correções nas respetivas contas correntes, decorrendo desta o apuramento de valores que virão a constituir créditos da segurança social ou dos contribuintes, cujo impacto financeiro poderá ocorrer apenas em exercícios futuros; ocorreu a emissão de certidões de dívida relativamente a situações em que o pagamento havia já sido realizado, devendo-se as anulações respetivas, em regra, a reclamação do contribuinte; os pagamentos iniciais foram contabilizados com base numa tabela de imputação de classificações económicas, tendo parte destas sido indevidamente relevada em regimes especiais e complementares; e não tinham sido instaurados os processos de contraordenação previstos no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social por não declaração ou não pagamento atempados de contribuições posteriores a 1 de janeiro de 2011 (cfr. ponto 13.2.3.1.2, Alínea B)).

A estrutura existente ao nível dos sistemas aplicativos de gestão de contas correntes de contribuintes não permite realizar um corte de operações para efeitos de conferências no âmbito do encerramento de contas, dado que as contas correntes dos contribuintes (GC) contêm valores em dívida de processos que entretanto foram cobrados ou prescritos em sede de execução fiscal, informação residente no sistema aplicativo SEF e não comunicada à conta corrente (GC). Sobre esta não comunicação, o

Tribunal formulou uma recomendação em sede de uma auditoria realizada em 2008, reiterada no Parecer sobre a CGE de 2009. Todavia, a segurança social optou por outra alternativa, integrada no contexto do projeto Sistema Integrado de Dívida (SID), que permite uma “Visão Conjunta” de toda a situação do contribuinte residente em GC e em SEF, de modo a evitar a duplicação de movimentos. Esta opção não permite a sua utilização para efeitos de comparação entre o valor global da dívida residente em todas as contas individuais dos contribuintes (sistema GC) e o valor da dívida registado na contabilidade (SIF), dado que se trata de uma “visão conjunta” no momento, não sendo possível verificar o valor da dívida em determinada data (cfr. ponto 13.2.3.1.2, alínea B)).

**Recomendação 68 – PCGE/2011**

*Deve diligenciar-se no sentido de contabilisticamente ser possível compatibilizar o valor da dívida de contribuintes relevado no balanço com a totalidade dos saldos de cada um dos contribuintes que concorrem para aquele valor.*

O valor contabilizado como créditos prescritos (€ 544,3 M) é inferior ao valor total apurado dos processos prescritos em 2011 residentes no SEF (€ 736,1 M). Esta situação resulta de terem ocorrido anulações de processos considerados prescritos em anos anteriores situação que não é despicienda quanto à sua materialidade, € 191,9 M, e é reveladora da deficiente qualidade dos dados que integram os sistemas de informação da segurança social, pondo em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras. (cfr. ponto 13.2.3.1.2, alínea B)).

As *Prestações sociais a repor*, em termos brutos, registam uma evolução crescente ao longo do triénio com um aumento de 2,4% de 2010 para 2011, atingindo neste ano o valor de € 579,3 M. Cerca de 89,4% destas dívidas estão relevadas como de cobrança duvidosa (€ 518 M), representando as respetivas provisões acumuladas 85,7% do seu valor (€ 443,8 M). Os elementos que servem de suporte aos cálculos destas provisões para cobranças duvidosas continuam a não conter elementos que permitam identificar o devedor, a respetiva dívida e a data em que a mesma foi constituída (cfr. ponto 13.2.3.1.2, alínea C)).

**Recomendação 69 – PCGE/2011**

*Os ficheiros que suportam os cálculos para a constituição das provisões para cobrança duvidosa de prestações sociais a repor devem incluir 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.*

Não são instaurados, alegadamente por constrangimentos técnicos, processos de execução fiscal com base em certidões de dívida emitidas pelo CNP. Igual situação se verificou com uma certidão de dívida emitida pelo Centro Distrital do Porto do ISS. Trata-se de uma situação grave, passível de fazer incorrer os responsáveis pela não efetivação da cobrança coerciva dos valores indevidamente pagos pela segurança social, em responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos artigos 60.º e 65.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a nova redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto. Com efeito, a impossibilidade de utilização de meios automatizados para instauração de processos executivos não justifica a devolução das certidões de dívida aos seus emitentes, porquanto tal instauração resulta de obrigação legal cometida ao IGFSS (cfr. ponto 13.2.3.1.2, Alínea C)).

**Recomendação 70 – PCGE/2011**

*Devem ser instaurados processos de cobrança coerciva visando a recuperação de todas as quantias indevidamente pagas pelas instituições de segurança social, independentemente da sua natureza.*



*Luís*  
*Dr.*  
*Thomaz*  
*A.*

Continuam relevadas na conta *Outros devedores de cobrança duvidosa* do balanço do FSS dívidas no valor de € 472,1 m relativas a processos introduzidos em execução fiscal em várias “repartições de finanças” no período de 1970 a 1987, com um elevado grau de probabilidade de se encontrarem prescritas. Nestes termos, urge imprimir maior rigor na informação financeira produzida com vista a eliminar as situações em que a cobrança se encontra legalmente inviabilizada e anular as provisões constituídas correspondentes às importâncias já cobradas (cfr. ponto 13.2.3.1.2, alínea D)).

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 Direção Regional do Trabalho e Qualificação Profissional dos Açores e da APPC. O IGFSS procedeu ao registo contabilístico de um encontro de contas com a ACSS na sequência de um montante (€ 4,3 M) transferido em excesso por esta entidade para fazer face à sua comparticipação nos encargos com *Benefícios adicionais de saúde* atribuídos aos beneficiários de CSI. Da análise da informação prestada pelas entidades intervenientes resulta que cada uma decidiu unilateralmente a forma e o montante da regularização a efetuar, não se verificando coincidência. Para a APPC, foi formulado em 17/02/2012 um documento designado por *Confissão de Dívida e Acordo sobre o Modo de Pagamento* em que a APPC reconhece ser devedora ao FSS da quantia de € 99,8 m, acrescida dos respetivos juros de mora vencidos e vincendos, a pagar em 60 prestações mensais e sucessivas a partir de 1 de março de 2012, estando também em curso a celebração de um acordo prestacional, relativamente à dívida desta Associação ao IGFSS (cfr. ponto 13.2.3.1.2, alínea D)).

#### **Recomendação 71 – PCGE/2011**

*Reitera-se que devem ser desenvolvidas 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 direção das instituições quer por parte do Governo.*

#### **Recomendação 72 – PCGE/2011**

*Os Ministros da Solidariedade e da Segurança Social e da Saúde devem providenciar pela compensação de créditos do IGFSS sobre a ACSS e vice-versa, no montante que venha a ser apurado, tomando em consideração, relativamente ao IGFSS, que este poderá apenas utilizar créditos que estejam na sua titularidade, ainda que por via da cessão de créditos devidamente formalizada por outras entidades do perímetro da segurança social.*

Em 2011, as *Disponibilidades* são constituídas na sua maioria por *Títulos negociáveis* do FEFSS (78,5%), destacando-se os *Títulos da dívida pública* no total de € 6.253,5 M.

O Tribunal vem reafirmando a existência de muitos movimentos “por reconciliar” há mais de 2 anos, quer no IGFSS quer no ISS. Numa ação de verificação no âmbito do presente Parecer concluiu-se que, no IGFSS estes movimentos tiveram várias origens: uma deficiência de *software*, que permitiu a ocorrência de extrações em duplicado para o SIF, situação grave, dado que registou receita cobrada sem a correspondente entrada de fluxos financeiros; a falta de extrações necessárias para SIF; a deficiente informação prestada pela banca; a agregação incorreta de dados para efeitos de extração para SIF; e também em erros humanos, designadamente nas contas bancárias das Tesourarias. As diligências realizadas têm resultado na diminuição de movimentos por regularizar, com antiguidade significativa, porém, existem ainda pelo menos duas contas que continuam a exibir grande volume de movimentos “por reconciliar” (desde 2006): a conta bancária de acesso à Rede de Multibanco e a conta bancária CTT (cfr. ponto 13.2.3.1.3).

No ISS, as situações regularizadas durante o exercício de 2011 respeitam, essencialmente, a prestações sociais que, postas à disposição dos beneficiários, retornaram à posse da segurança social e

permaneceram nas contas bancárias dos Centros Distritais durante largos anos sem que fossem objeto de tratamento adequado. Nalguns casos, não foi possível aos serviços a identificação concreta das situações por regularizar, procedendo, deste modo, a registos que permitiram o acerto entre os saldos do banco e contabilístico. Ao longo do ano de 2011 foram encerradas cerca de 79 contas bancárias, estando ativas apenas 47, nas quais ainda permaneciam por regularizar 292 registos com antiguidade superior a 2 anos. (cfr. ponto 13.2.3.1.3).

**Recomendação 73 – PCGE/2011**

*Devem ser concluídos os procedimentos necessários ao tratamento adequado dos movimentos por reconciliar.*

Os Fundos próprios ascendem a € 14.655 M, evidenciando um acréscimo de 13,9% relativamente a 2010, destacando-se a conta Património, que representa 74,4% do total (cfr. ponto 13.2.3.2.1).

O FGS continua a não possuir fundos próprios, contrariamente ao definido na lei e não obstante as recomendações emitidas pelo TC desde 2008 sobre esta matéria e sobre a necessidade de regulamentação do financiamento do Fundo pelo Estado (cfr. ponto 13.2.3.2.1).

**Recomendação 74 – PCGE/2011**

*Reitera-se que o FGS deve funcionar 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 afetos à prossecução das finalidades que lhes são próprias.*

As *Reservas* ascendem a € 1.065,4 M e apresentam um decréscimo de cerca de € 6,1 M, relativamente ao período homólogo, refletindo a redução das reservas estatutárias dos fundos especiais sob gestão financeira do IGFSS. Continuam a verificar-se deficiências no cálculo do valor das reservas estatutárias destes fundos, das quais se salientam as incongruências nos valores apurados para os fundos da CPPTLP e ex-Caixa dos Lanifícios. O FESSPBC tem vindo a relevar desde 2003 resultados líquidos negativos, que têm diminuído os seus fundos próprios, que se cifram em cerca de € 11,7 M (em 2010 eram de € 14,3 M) (cfr. ponto 13.2.3.2.1).

Foi registado na conta *Resultados transitados* o valor de € 950,4 M, correspondente aos créditos ativos em 28.02.2011 que retornaram à posse da segurança social na qualidade de pagamento do preço diferido na sequência do termo do contrato de cessão de créditos para efeitos de titularização celebrado em 2003. A relevação destes ativos deveria afetar o resultado líquido do exercício de 2011 e não a conta de resultados transitados (cfr. ponto 13.2.3.2.1).

O passivo é de € 1.148,2 M, evidenciando um acréscimo de 8,4%. Existem demoras excessivas na anulação de provisões no caso de resolução judicial de litígios e na sua constituição aquando do conhecimento da instauração de processos judiciais, pondo em causa o princípio da prudência e a fidedignidade das demonstrações financeiras (cfr. ponto 13.2.3.2.2).

A conta 2741 – *Juros vincendos* encontra-se subvalorizada no valor correspondente à parcela dos juros vincendos dos acordos celebrados em 2011 (cfr. ponto 13.2.3.2.2).

**Recomendação 75 – PCGE/2011**

*Devem ser instituídos procedimentos adequados à relevação contabilística em proveitos diferidos da parcela correspondente aos juros vincendos no âmbito de todos os acordos prestacionais celebrados entre os contribuintes e a segurança social.*



*Luís*  
*Dr.*  
*Thomaz*  
*A.*

O IGFSS tem vindo a receber verbas do ex-MAOTDR para financiar subsídios de renda e do IHRU para financiar as respetivas despesas administrativas, as quais têm sido bastante superiores às necessárias para fazer face aos encargos por elas financiados. O IGFSS tem acumulado na sua posse os respetivos saldos anuais, incumprindo a obrigação legal de prestação de contas até 31 de janeiro do ano seguinte àquele a que respeita a receita e a despesa em causa, não obstante a recomendação formulada pelo TC no Parecer sobre a CGE de 2010. Em 2011, o IGFSS apurou um valor acumulado em excesso de € 1,9 M, que contabilizou na conta 274794 – *Proveitos diferidos - Subsídios de renda*, na sequência de deliberação do Conselho Diretivo do Instituto. O valor em causa deve ser devolvido ao organismo financiador e contabilizado até à efetivação da devolução numa conta 268 – *Devedores e credores diversos*” (cfr. ponto 13.2.3.2.2).

Todos os resultados se apresentam positivos, com exceção dos financeiros (€ -965 M), sendo os extraordinários os mais representativos (€ 666 M), seguindo-se os operacionais (€ 412 M). O resultado líquido cifrou-se em € 113 M, valor bastante inferior ao de 2010 (€ 1.232 M) (cfr. ponto 13.2.4).

As *Provisões do exercício*, no valor de € 321,4 M, têm vindo a diminuir ao longo do triénio, exibindo, em 2011, um acentuado decréscimo, 66,0%, resultante, essencialmente, da alteração da classificação da dívida de cobrança duvidosa de contribuintes (cfr. ponto 13.2.4.1).

A informação divulgada na nota 39 do anexo às DF consolidadas e na nota 8.3.37 do anexo às DF do FEFSS relativamente ao valor de *Ganhos na alienação de aplicações de tesouraria*, € 35,2 M e ao valor de *Perdas na alienação de aplicações de tesouraria*, € 1.499,1 M, induzem o leitor em erro. Com efeito, aqueles valores incluem, para além das valias realizadas em transações de títulos, valias potenciais de ativos que permanecem na posse do FEFSS, não tendo sido objeto de alienação. A metodologia contabilística adotada pelo IGFCSS não é correta, carecendo de reformulação (cfr. ponto 13.2.4.2).

#### **Recomendação 76 – PCGE/2011**

*As demonstrações financeiras do FEFSS devem dar uma imagem verdadeira e apropriada das valias do ano, distinguindo as decorrentes das transações de ativos das potenciais.*

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, nos termos do Normativo de Valorimetria do Fundo e das recomendações do TC desde 2008 (cfr. ponto 13.2.4.2).

#### **Recomendação 77 – PCGE/2011**

*A relevação contabilística das mais e das menos valias apuradas, no âmbito da gestão do FEFSS, deve ser efetuada nos termos expressos no respetivo Normativo de Valorimetria.*

O *Resultado líquido do exercício* ao longo do triénio apresenta sempre montantes positivos, registando o valor máximo no ano de 2010 (€ 1.232 M) e o valor mínimo em 2011 (€ 113 M), espelhando uma variação negativa de 90,8% em relação ao período homólogo anterior. Se fossem utilizados critérios e metodologias homogêneos, relativamente à constituição de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes, à anulação de provisões para dívidas de contribuintes já constituídas, à imputação dos juros vincendos ao exercício e à correção dos registos acolhidos na conta 7977 – *Correções de exercício anteriores – Contribuições*, haveria lugar a impactos nos resultados, em geral, e, conseqüentemente, no resultado líquido do exercício (cfr. ponto 13.2.4.4).

A despesa com pensões de velhice atingiu € 11.064 M (acréscimo de 4,9% relativamente a 2010, com uma subida do número de beneficiários de 2,5%), a relativa a pensões de invalidez regista € 1.396 M (decréscimo de 0,9% relativamente ao ano anterior, com decréscimo do número de beneficiários de 2,3%) e a de pensões de sobrevivência situa-se em € 1.623 M (menos 3,6% do que em 2010 e um aumento do número de beneficiários de 1%). Os valores médios das pensões - de € 417,63, € 344,52 e € 206,85, respetivamente – registam, de 2010 para 2011 pequenos decréscimos. 74,9% das pensões são suportadas, essencialmente, por contribuições e quotizações e 25,1% por transferências do OE, incluindo receitas fiscais consignadas.

No âmbito da análise efetuada a uma amostra de processos de atribuição e pagamento de pensões do regime geral e de pensões sociais, concluiu-se o seguinte: a informação relevante para efeitos de atribuição e cálculo das pensões do regime geral reside em várias aplicações/bases de dados, as quais nem sempre contêm a integralidade da informação necessária, pelo que alguma dessa informação tem de ser introduzida manualmente, tendo-se, igualmente, identificado alguma discrepância entre a informação constante dos vários suportes (bases de dados, aplicações informáticas e suporte documental); foi identificado um ato ilegal de atribuição de uma pensão de regime geral e detetaram-se situações irregulares no cálculo das pensões, sendo que os atos de autorização despesa e de pagamento que determinaram aumentos indevidos de despesa são suscetíveis de configurar infrações financeiras de natureza reintegratória e sancionatória, como decorre, respetivamente, do disposto nos artigos 59.º, n.ºs 1 e 4 da Lei n.º 98/97, e ainda do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alíneas b) e d) da mesma Lei; o CNP informou ter corrigido de imediato algumas situações e propôs-se regularizar as restantes; relativamente ao Centro Distrital do Porto do ISS, não foram localizados dois processos (cfr. ponto 14.1.1).

#### **Recomendação 78 – PCGE/2011**

*O Ministro da Solidariedade e da Segurança Social deve assegurar que os órgãos de controlo interno da segurança social incluam anualmente nos seus planos de atividades ações de controlo que incidam sobre a atribuição de pensões e cálculo do respetivo valor.*

O total de desempregados subsidiados ronda os 590 mil, menos 37 mil que em 2010. O subsídio de desemprego é a prestação mais representativa no conjunto das prestações de desemprego com uma despesa de € 1.566 M. A despesa com o subsídio social de desemprego, nas suas vertentes inicial, subsequente e prolongamento, regista o valor de € 278 M. No total, a despesa com prestações de desemprego e outras prestações, designadamente com indemnizações compensatórias por salários em atraso e suporte às políticas ativas de emprego e formação profissional e complemento de desemprego, ascendeu a € 2.104 M, tendo sido principalmente financiada pelo sistema previdencial – repartição (€ 1.740 M, contra € 364 M de financiamento proveniente do subsistema de solidariedade) (cfr. ponto 14.2.2).

O montante global dos recursos alocados a políticas ativas de emprego e formação profissional foi de € 1.931 M, dos quais € 1.159 M provenientes de financiamento comunitário. Em 2011, o IGFSS efetuou adiantamentos para financiar os programas cofinanciados pelo FSE no montante de € 53 M, situando-se o saldo final em € 132 M, não excedendo o montante autorizado pela LOE e não tendo recorrido a empréstimos de curto prazo para financiar ações de formação profissional cofinanciadas por aquele Fundo (cfr. ponto 14.2.3).



Em 2011, o FEFSS obteve dotações de € 297,0 M (menos 32,9%) mas apresentava, a 31 de dezembro, uma desvalorização de € 765,5 M, para € 8.872,4 M, equivalentes a 5,2% do PIB e suficientes para pagar 9,8 meses de pensões do sistema previdencial (7,4 meses do total das pensões), afastando-se do objetivo de 24 meses. No final do ano, a alocação refletia uma concentração em ativos líquidos (17,3%), nomeadamente em dívida pública nacional de curto prazo, mas 42,1% da carteira estava em OT e dívida garantida (valorizada 32,7% abaixo do seu valor de reembolso), 20,3% em dívida pública estrangeira e 16,3% em ações, 2,3% em imobiliário e 1,5% na “reserva estratégica”. Da gestão do Fundo resultaram perdas de € 1.062,5 M (superiores a todo o valor gerado nos últimos 6 anos), em consequência da variação negativa das valias potenciais, nomeadamente em dívida pública portuguesa (regulamentarmente, no mínimo 50% da carteira), registando-se valores inéditos na rendibilidade (negativa em 11%) e na volatilidade (8,3%) e uma diminuição nos custos, que se fixaram em 0,049% do montante médio sob gestão. Desde 2008 que a gestão tática em dívida pública, ações e câmbios não consegue superar o desempenho do *benchmark* interno adotado. Os rendimentos e valias acumulados cifram-se em € 1.529,6 M (17,2 %), refletindo uma rendibilidade média anual de 2,2% (negativa em termos reais), que vem afetada pelos resultados dos períodos mais recentes (cfr. ponto 14.3).

As receitas efetivas da CGA totalizaram € 9.148,5 M, menos 10,1% do que em 2010, ano da maior incidência da integração do valor dos fundos da PT, determinada pelo Decreto-Lei n.º 140-B/2010, de 30 de dezembro, destacando-se a diminuição em 5,7% das receitas provenientes de quotizações e o aumento, em 12,1%, do financiamento pelo OE do défice do sistema de pensões público, apesar da introdução de medidas com efeito positivo na arrecadação de receitas, como a alteração das taxas referentes às quotas e a contribuição extraordinária de solidariedade (cfr. Caixa 4).

As despesas efetivas da CGA situaram-se em € 8.962,3 M, mais 5,5% do que em 2010, destacando-se a despesa com pensões, que representou 97,2% da despesa efetiva e tem vindo a manifestar uma tendência crescente continuada, com um ligeiro abrandamento ao longo do triénio (4,2% de 2009 para 2010 e 3,7% de 2010 para 2011), decorrente das alterações legislativas introduzidas nas condições de aposentação e nas fórmulas de cálculo das pensões que consubstanciaram a convergência para o RGSS e das medidas de contenção da despesa pública, fortemente suportadas na redução da despesa corrente primária, incluindo as pensões (cfr. Caixa 4).

A receita proveniente de quotas dos subscritores apenas cobriu 16,4% da despesa com pensões, indicador que tem vindo a degradar-se desde 2006, ano em que a CGA se tornou um grupo fechado, sendo que, conseqüentemente, o grau de cobertura daquelas despesas através de receitas de contribuições do Estado, de comparticipações de entidades e do IVA consignado à CGA tem registado um aumento considerável, evoluindo de 61% em 2006 para 70,4% em 2011 (cfr. Caixa 4).

As reservas referentes aos fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA representavam, no final de 2011, apenas 58,7% das iniciais – sendo que, não considerando o valor das reservas referentes aos fundos da PT e da Marconi, representariam apenas 39,9% das reservas iniciais –, evidenciando uma acentuada erosão de € 1.150,6 M em 2011. A evolução do valor destas reservas encontra-se fortemente pressionada pela diferença entre as responsabilidades, que tendem a crescer, e os recursos obtidos para fazer face àquelas, que tendem a diminuir, quer por via da diminuição das correspondentes populações ativas, quer por via da fraca capacidade de gerar valor através da aplicação dos seus recursos nos mercados financeiros (cfr. Caixa 4).



## **Consolidação das Contas – administração central e segurança social (cfr. ponto 15)**

A receita consolidada da administração central e da segurança social foi de € 66.566 M e a despesa € 79.469 M, apurando-se um saldo negativo (défice) de € 12.903 M (7,5% do PIB) (cfr. 15.1).

A conta consolidada da administração central não é completamente rigorosa, pois apenas elimina as *transferências (correntes e de capital)* intra e intersectoriais dos SI e dos SFA quando o classificador das receitas e das despesas públicas permite também a consolidação dos fluxos de *subsídios, juros, ativos financeiros e passivos financeiros*.

A conta consolidada continua a registar divergências de consolidação. Entre serviços da administração central as divergências de maior montante verificaram-se nas *transferências* entre SFA (€ 32,6 M nas *de capital* e € 7,2 M nas *correntes*) e nas *transferências* entre SI e SFA (€ 14,8 M nas *de capital* e € 9,1 M nas *correntes*). Entre os organismos dos dois sectores, administração central e segurança social, verificaram-se também divergências de consolidação, as mais significativas ao nível da receita de *transferências correntes* da SS provenientes de SFA (€ 34,7 M) e de SI (€ 29,5 M) e de SI provenientes da SS (€ 33,4 M), bem como nas *transferências de capital* de SFA oriundas da SS (€ 32,6 M) (cfr. ponto 15.2). Tendo em conta a materialidade dos desvios verificados, recomenda-se:

### **Recomendação 79 – PCGE/2011**

*Deve ser melhorada a contabilização das transferências entre SI e SFA, e também entre serviços da administração central e da segurança social, bem como os procedimentos de controlo de forma a evitar e a identificar situações irregulares e proceder à sua correção tempestiva.*

As diferenças entre as transferências que um subsector registou como recebidas e as que o emissor indicou como pagas foram reclassificadas nuns casos em *outras despesas* ou *outras receitas (correntes ou de capital)* e noutros como *outras transferências correntes* ou *de capital* provenientes ou pagas a outros subsectores. Este último procedimento é o mais adequado, pelo que se recomenda:

### **Recomendação 80 – PCGE/2011**

*As divergências entre receitas e despesas das transferências apuradas no processo de consolidação devem ser reclassificadas como outras transferências (para ou provenientes de outros subsectores).*

Em 2011, o mecanismo de controlo instituído na administração central que obriga à identificação do organismo para o qual se transferem as verbas não foi ainda aplicado por todos os serviços (abrangendo € 142 M, 0,7% das transferências da administração central para si própria), pese embora o número de serviços que o adotaram tenha aumentado (cfr. ponto 15.2). Por isso se recomenda:

### **Recomendação 81 – PCGE/2011**

*Devem ser aplicados por todos os serviços os mecanismos que asseguram a identificação dos destinatários das transferências pagas e os emissores das recebidas.*

A SS classificou o *IVA social* (€ 715 M) como *transferências correntes* do orçamento dos SI, não encontrando este procedimento correspondência nas transferências efetuadas por este subsector, sendo entregue à margem do orçamento, facto anteriormente criticado pelo Tribunal (cfr. ponto 15.2). Por isso se reitera a recomendação seguinte:





Luís  
Dr.  
Therese  
A

**Recomendação 82 – PCGE/2011**

*A contabilização do “IVA social” deve ser revista de forma a dar cumprimento à obrigação de assegurar a inscrição, em receita e em despesa orçamental, tanto no organismo pagador como no recebedor.*

\*

Na avaliação global da sequência dada às recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2009 (só estas, ou anteriores, eram exequíveis no exercício orçamental de 2011) com vista à correção das deficiências e irregularidades que afetam o rigor e a fiabilidade da CGE, o Tribunal constatou que 57,1% daquelas recomendações foram acolhidas e executadas, total ou parcialmente, facto que se regista de modo positivo.

\*

## CAIXA 5 – RISCOS PARA A SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS NACIONAIS

A contração da atividade económica, o crescimento do desemprego e da dívida pública que se têm vindo a registar, afetam a sustentabilidade das finanças públicas nacionais e colocam a necessidade de avaliar os riscos potenciais ao nível orçamental.

Neste sentido, a presente caixa, que faz a síntese dos aspetos tratados ao longo do Parecer, apresenta os riscos que, na opinião do Tribunal de Contas, podem pôr em causa aquela sustentabilidade, partindo-se das projeções de natureza demográfica e económica e a sua repercussão nos principais agregados da despesa que lhes estão associados, seguindo-se a análise da evolução da execução orçamental (na perspetiva das receitas, despesas, saldo global e dívida pública) e finalizando-se com a identificação de encargos assumidos e o seu impacto financeiro.

### I – Efeitos de longo prazo do envelhecimento da população

De acordo com o relatório sobre o impacto do envelhecimento da população na despesa pública dos Estados Membros da UE (*2012 Ageing Report*), Portugal apresenta um aumento da despesa pública de 0,1 p.p. do PIB entre 2010 e 2060, abaixo das projeções para a UE (3,7 p.p.) e para a área do euro (4,1 p.p.). Este aumento decorre essencialmente da evolução projetada para as despesas com pensões, em saúde e cuidados continuados, enquanto as despesas em educação e subsídio de desemprego apresentam uma variação ligeiramente negativa (ponto 1.4.2.).

**Quadro 3 – Evolução esperada da despesa pública relacionada com o envelhecimento**

(em % PIB)

Natureza da despesa	2010	2020	2030	2040	2050	2060	Δ 2010-60
Educação	4,7	3,9	3,5	3,5	3,6	3,7	-1,1
Saúde	7,2	6,7	7,2	7,7	8,1	8,3	1,1
Cuidados continuados	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	0,3
Pensões	12,5	13,5	13,2	13,1	13,1	12,7	0,2
Desemprego	1,2	1,3	1,0	0,9	0,8	0,8	-0,4
<b>Total</b>	<b>25,9</b>	<b>25,7</b>	<b>25,3</b>	<b>25,6</b>	<b>26,1</b>	<b>26,1</b>	<b>0,1</b>

Fonte: Comissão Europeia, *2012 Ageing Report*, maio 2012.

Considerando unicamente as despesas relacionadas com o envelhecimento em sentido restrito, isto é, excluindo-se as despesas com o desemprego<sup>1</sup>, a previsão da CE aponta para o aumento em cerca de 0,5 p.p. do PIB entre 2010 e 2060.

Para além do impacto na despesa pública, as projeções indicam efeitos na evolução da receita por via da redução continuada das contribuições para o sistema público de pensões, que sofrem uma variação negativa de 2,3% no horizonte da projeção, passando de 10,9% do PIB para 8,6%. A trajetória divergente do rácio das pensões e do rácio das contribuições resulta num efeito negativo no défice de 1,6% do PIB em 2010 para 4,1% em 2060, representando uma variação de 2,5%.

Estas projeções para a evolução da despesa pública relacionada com o envelhecimento têm por base o seguinte cenário demográfico e macroeconómico para o período de 2010 a 2060:

<sup>1</sup> Não estão diretamente relacionadas com o envelhecimento da população, dependendo da evolução demográfica.



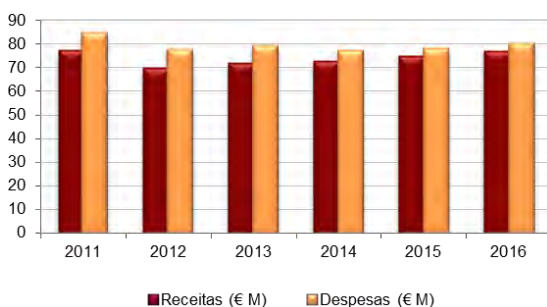
- ◆ Aumento do peso da população com idade superior a 64 anos em 14%.
- ◆ Redução da população ativa (de 15 a 64 anos) em 10,9%.
- ◆ Aumento significativo do rácio de dependência económica da terceira idade<sup>1</sup> em 36,3%.
- ◆ Crescimento dos níveis de produtividade de 1,4%.
- ◆ Aumento da taxa de emprego (população de 15 a 64 anos) de 5,5%.
- ◆ Redução da taxa de desemprego em 4,2%.
- ◆ Taxa de crescimento moderada do PIB de 1,2%.

## II – Evolução do défice orçamental e da dívida pública (Projeções PAEF)

No quadro da estratégia de consolidação orçamental definida no PAEF em maio de 2011, os objetivos quantitativos para as finanças públicas passam por uma redução do défice orçamental para 3% do PIB em 2013 e por uma inversão da trajetória de subida do rácio da dívida pública no PIB.

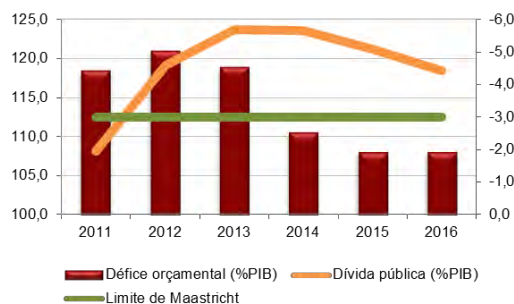
De acordo com as novas projeções efetuadas pelo FMI e pela CE, no âmbito da quinta avaliação do PAEF ocorrida em outubro de 2012, os objetivos do défice orçamental foram revistos em alta, para 5% do PIB em 2012 e de 3% para 4,5% em 2013, em virtude de a execução das receitas orçamentais em 2012 se estar a revelar inferior à estimada no orçamento (ponto 1.4.1).

Gráfico 1 – Evolução das receitas e despesas públicas



Fonte: FMI Country Report N.º 12/292, outubro 2012.

Gráfico 2 – Evolução do défice e dívida pública



Fonte: FMI Country Report N.º 12/292, outubro 2012.

Esta avaliação suscitou ainda a revisão em alta da dívida pública para 2013 que passou de 118,6% para 123,7% do PIB, em resultado do ritmo mais lento do ajustamento orçamental, da previsão de prolongamento da recessão até 2013 e de projeções mais conservadoras para as receitas de privatizações. Os passivos contingentes das empresas públicas<sup>2</sup> e o endividamento das empresas

<sup>1</sup> Rácio entre a população com mais de 65 anos e a população entre 20 e 64 anos.

<sup>2</sup> A dívida garantida destas empresas representava 10% do PIB no final de 2010 (Fonte: FMI - First Review Under the Extended Arrangement, setembro de 2011).

públicas não financeiras<sup>1</sup> foram apresentados também como fatores de risco para a trajetória da dívida pública.

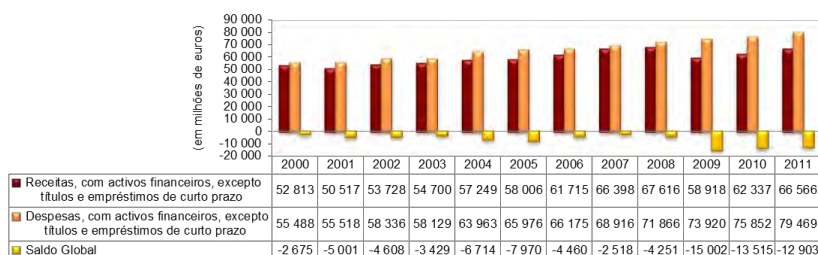
A CE considera que qualquer consolidação adicional para além de 2015 aceleraria a redução da dívida pública, defendendo que um ajustamento adicional de 0,5 p.p. colocaria o rácio da dívida abaixo dos 100% do PIB a partir de 2022 ou 2024, dependendo do esforço orçamental.

As projeções do FMI apontam para que o nível de dívida pública em 2030 (84,8%) se situe ainda acima do valor de 2008 (71,6%). A condicionar negativamente esta projeção está a evolução prevista para o PIB que só será positivo em 2014, mais concretamente 1,2%, passando para 1,8% nos dois anos subsequentes, alcançando a média de 2% até 2030.

### III – Execução orçamental - Receitas, despesas e saldo global

No período de 2000 a 2011, os rácios das receitas, das despesas e do saldo global da Administração Central e Segurança Social em percentagem do PIB evoluíram negativamente, na medida em que: o peso das receitas diminuiu de 41,5% para 38,9%; as despesas aumentaram de 43,6% para 46,5%; e o saldo global passou a representar -7,5%, contra -2,1% no primeiro ano do período.

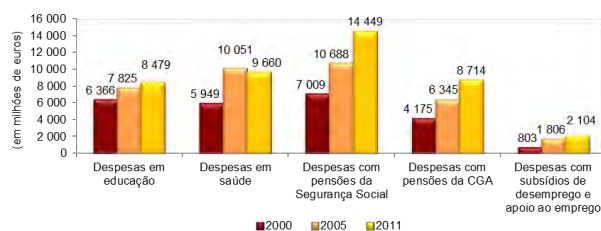
**Gráfico 3 – Evolução das receitas e das despesas consolidadas da Administração Central e Segurança Social**



Fonte: Tribunal de Contas, Pareceres sobre a CGE 2000 a 2011.

No que se refere ao comportamento das despesas sociais endógenas ao envelhecimento da população e à evolução do desemprego, verifica-se um aumento continuado destas despesas desde 2000, com exceção para as despesas em saúde que apresentam um decréscimo em 2011 face ao valor atingido em 2005.

**Gráfico 4 – Evolução das despesas endógenas ao envelhecimento da população e à evolução do desemprego**



Fonte: Tribunal de Contas, Pareceres sobre a CGE 2000 a 2011.

<sup>1</sup> O endividamento total deste conjunto de entidades, no final de 2011, correspondia a 27% do PIB (25% em 2010), ou seja, € 46.140 M, cerca de 20% da dívida do sector público não financeiro (Fonte: Nota de Informação Estatística do Banco de Portugal, de 20 de fevereiro de 2012).



*Luc*  
*Dr.*  
*Therese*  
*A*

No conjunto destas despesas realizadas em 2011, as despesas com pensões representaram o maior peso na despesa total da Administração Central e Segurança Social (29,1%), seguindo-se as despesas em saúde (12,2%), as despesas em educação (10,7%) e, por fim, as despesas com subsídios de desemprego e apoio ao emprego (2,6%).

Estas despesas, no valor total de € 43.406 M, correspondem a 25,4% do PIB em 2011.

#### IV – Dívida Pública

##### Quadro 4 – Dívida direta e dívida garantida

(em milhões de euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Dívida directa (stock)</b>	<b>72 451</b>	<b>79 475</b>	<b>83 377</b>	<b>90 739</b>	<b>101 758</b>	<b>108 557</b>	<b>112 804</b>	<b>118 463</b>	<b>132 746</b>	<b>151 973</b>	<b>175 096</b>
<b>Encargos</b>											
Amortizações	11 378	15 834	29 430	28 969	45 590	50 961	86 730	86 742	72 163	114 365	102 849
Juros	3 934	3 926	4 102	3 732	3 943	4 373	4 708	4 889	5 015	5 280	7 293
Outros encargos	10	21	22	18	30	31	24	30	32	27	263
<b>Total encargos</b>	<b>15 322</b>	<b>19 781</b>	<b>33 554</b>	<b>32 719</b>	<b>49 564</b>	<b>55 364</b>	<b>91 462</b>	<b>91 661</b>	<b>77 210</b>	<b>119 671</b>	<b>110 405</b>
<b>Dívida garantida</b>	<b>6 380</b>	<b>7 268</b>	<b>7 710</b>	<b>8 730</b>	<b>8 480</b>	<b>9 419</b>	<b>9 937</b>	<b>11 872</b>	<b>21 348</b>	<b>24 914</b>	<b>36 460</b>

Fonte: Tribunal de Contas, Pareceres sobre a CGE 2001 a 2011.

Nos últimos dez anos, a evolução do *stock* da dívida pública direta foi marcada por uma taxa média de crescimento de 9,2%, com o período de 2009 a 2011 a atingir as taxas de crescimento mais elevadas (12,1%, 14,5% e 15,2%, respetivamente). Os encargos com a dívida (juros e outros encargos) revelaram, igualmente, uma tendência de crescimento, salientando-se o ano de 2011 com um acréscimo significativo em juros (€ 2.013 M) e em outros encargos (€ 236 M), estes resultantes das comissões de emissão dos empréstimos que integram o PAEF (ponto 4.1.1.4.).

Segundo a previsão do IGCP, a dívida de médio e longo prazo, em 31/12/2011, denominada em euros (€ 128.365,6 M) será amortizada até 2037, o correspondente plano de amortizações terá os seus picos nos anos 2016 e 2021, e gerará encargos com juros no valor de € 37.988 M. A previsão indica também que a dívida de médio/longo prazo em moeda estrangeira (€ 15.658,9 M) é amortizável até 2022 e gerará encargos futuros com juros no valor de € 3.934 M (ponto 4.1.3.).

As responsabilidades contingentes a que se referem as garantias prestadas pelo Estado a operações de financiamento e a seguros de crédito (dívida garantida) tiveram uma taxa média de crescimento de 19%, com destaque para os anos de 2009 e de 2011 que apresentaram taxas de crescimento de 79,8% e de 46,3%, respetivamente.

Os rácios da dívida direta e da dívida garantida do Estado em relação ao PIB, no final de 2011, situavam-se em 102,5% (53,9% em 2001) e em 21,3% (4,7% em 2001), respetivamente.

#### V – Encargos futuros com Parcerias Público-Privadas (PPP)

No período de 1995 a 2010, o investimento realizado através de PPP abrangeu 35 projetos no valor total de € 17.999 M, cujos pagamentos líquidos, em 2011, ascenderam a € 1.823 M, representando um acréscimo de 25% face aos valores inicialmente previstos. Estes pagamentos evoluíram de 0,3% do PIB em 2008 para 1,1% em 2011.

O valor atualizado do total dos pagamentos futuros do Estado aos parceiros privados é estimado em € 24.407 M até 2040, o que representa cerca de 14,6% do PIB previsto para 2012. Após considerar o valor dos proveitos previstos, o valor atualizado dos encargos líquidos é de € 13.353 M, cerca de 8% do PIB para o corrente ano (ponto 1.4.3.)<sup>1</sup>.

#### ***VI – Compromissos assumidos com a aquisição de equipamento militar***

A aquisição de equipamento militar comporta encargos financeiros para o período de 2012 a 2029 que ascendem a € 1.130 M. Estes encargos estão subavaliados na medida em que, quanto ao Exército, inclui apenas os assumidos para 2012 e, quanto ao EMGFA, não inclui quaisquer valores (ponto 1.4.4.)<sup>2</sup>.

#### ***VII – Conclusões***

A sustentabilidade das finanças públicas nacionais encontra-se dependente da evolução do défice e da dívida, no contexto de medidas de consolidação orçamental enquadradas no PAEF e da perspetiva de fraco crescimento da atividade económica para os próximos anos.

As projeções da CE apontam para um rácio das despesas públicas relacionadas com o envelhecimento e a evolução do desemprego em relação ao PIB de cerca de 26%. O comportamento destas despesas desde 2000 tem confirmado estas projeções, na medida em que representavam 25,4% do PIB em 2011.

Também em 2011 e em relação ao PIB, as despesas com juros e outros encargos da dívida pública direta atingiram 4,4% e as despesas com PPPs representaram 1,1%. As despesas estimadas até 2037 com amortizações e juros da dívida pública ascendem a cerca de € 144.025 M e de € 41.922 M, respetivamente. O valor atualizado dos pagamentos até 2040 com PPP é estimado em € 24.407 M. Até 2029 há encargos assumidos com a aquisição de equipamento militar no montante de, pelo menos, € 1.130 M.

O peso crescente previsto para estas despesas na execução orçamental, aliado às baixas margens de crescimento das receitas públicas, coloca desafios ao desenvolvimento de um quadro orçamental realista que apoie as reformas necessárias e promova a credibilidade do ajustamento orçamental.

---

<sup>1</sup> Estes valores poderão ser alterados em resultado das renegociações de contratos em curso.

<sup>2</sup> Cfr. Relatório n.º 22/2012 – 2.ª S – Acompanhamento permanente da Lei de Programação Militar, aprovado pelo Tribunal de Contas em 5 de julho de 2012 e disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



**Tribunal de Contas**

---

|||  
**18. Juízo sobre a Conta**









## 18. JUÍZO SOBRE A CONTA

Pesem embora certas melhorias verificadas, atentas as observações feitas, as conclusões extraídas e as 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 2011:

### A) Conta Geral do Estado – Administração Central (SI e SFA)

#### Legalidade

Juízo globalmente favorável sobre a legalidade da execução orçamental, mas com ênfase quanto à observância dos princípios da anualidade, da universalidade, da não compensação, da especificação, do cabimento prévio e da unidade de tesouraria. Referência também para a não aplicação integral da reforma da contabilização das receitas.

#### Correção financeira

Reservas sobre a fiabilidade e integralidade dos valores inscritos na CGE nos seguintes aspetos: 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 direta 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 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 reflete de forma verdadeira e apropriada as receitas e despesas relativas às operações imobiliárias; não releva os fundos movimentados por serviços da administração central ou por empresas públicas fora da tesouraria do estado, cujos rendimentos devem reverter para o Estado.

### B) Conta da Segurança Social

#### Legalidade

Formulam-se reservas pelo incumprimento de disposições legais, com impacto nos valores registados na conta, no âmbito do procedimento de reconhecimento automático de prescrição de dívida de contribuintes e na ausência de instauração de processos executivos de valores indevidamente pagos a beneficiários.

Formulam-se 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

respetiva execução e dirimam as discrepâncias no quadro do financiamento e ao facto de as receitas provenientes de custas incluírem valores cobrados indevidamente aos contribuintes.

### **Correção financeira**

A CSS apresenta deficiências que influenciam negativamente a fiabilidade e consistência da respetiva 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 respetivas 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, respetivas prescrições, e dívidas de prestações sociais a repor); às disponibilidades; aos proveitos diferidos; às reservas; aos resultados transitados, operacionais, financeiros, extraordinários; e ao resultado líquido.



## Tribunal de Contas

---

Lisboa e Sala de Sessões do Tribunal de Contas, 12 de Dezembro de 2012

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 Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

José Manuel Monteiro da Silva

António José Avérous Mira Crespo

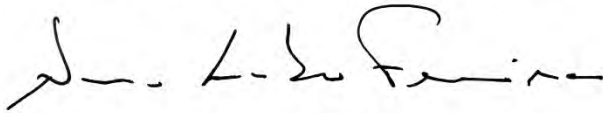
Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes



Alberto Fernandes Brás



António Augusto Pinto dos Santos Carvalho



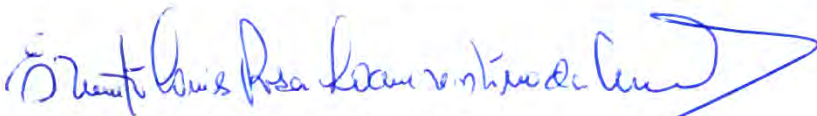
Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira



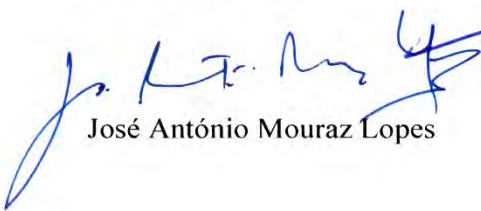
João Francisco Aveiro Pereira



João Manuel Macedo Ferreira Dias



Ernesto Luis Rosa Laurentino da Cunha



José António Mouraz Lopes

FUI PRESENTE



António Cluny



**Tribunal de Contas**

---

*Ficha Técnica*





# Tribunal de Contas

---

## *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011*

Coordenação Geral

Juiz Conselheiro Responsável – José Luís Pinto Almeida

*Juizes 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
11. Auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas diretamente relacionadas com a execução do Orçamento de Estado para 2011

#### **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 ativas de emprego e formação profissional**
  - 14.3. Património financeiro**

## **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, Arabela Correia, Clarisse Wagner, Fátima Cortes, José Barbeita Pereira, Josefa Henriques, Luís Pires Cabral, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Cristina Mendes, Marília Carrilho, 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:** *Ángela Maria Castro, Bella Isa Rodrigues, Dina Rocha Machado, Fátima Perfeito, Frederico Hugo Pinto, José António Moreira, Manuel João Custódio, Manuela Trigo, Maria Gisela da Cunha, Maria Umbelina Pires, Miguel Abrantes, Paulo Duque, Rogério Paulo Luís, Rui Miguel Salvador e Tiago de Moura Gonçalves*

**Apoio informático:** *Ángela 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, 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, Arlette Costa; Graciosa Neves, Júlia Curado; Luís Carlos Martins, Maria Angelina Mateus, Maria de Nazaré Leça Ramada, Maria Paula Pacheco; Marina Fonseca; Maria Teresa Santos e Paulo Ramos Costa*

Departamento de Sistemas e Tecnologias de Informação

**Diretor de Serviços:** *João Carlos Cardoso*

**Apoio informático geral:** *Anabela Martinho, Ana França, Armando Antunes, Artur Maia, Graças Vaz, João Paulo Amado, Paula Fonseca e Sandra Veloso*



**Tribunal de Contas**

---

*Principais Abreviaturas  
Utilizadas*





## PRINCIPAIS ABREVIATURAS

ACE	Agrupamento Complementar de Empresas
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
ADESCO	Associação para o Desenvolvimento Comunitário
ADSE	Direção-Geral de Proteção Social dos Funcionários e Agentes da Administração Pública
AEOAC	Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central
AEO-SS	Acompanhamento da Execução do Orçamento – Segurança Social
AMECO	Annual Macroeconomic Indicators (Base de dados de indicadores económicos da Comissão Europeia)
ANA	ANA - Aeroportos de Portugal, S.A.
AP	Administração Pública
APDL	Administração dos Portos do Douro e Leixões
APPC	Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral
ARHAlg	Administração da Região Hidrográfica do Algarve
ARS	Administração Regional de Saúde
ARSLVT	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
AUD	Dólares Australianos
BANIF	Banco Internacional do Funchal
BCE	Banco Central Europeu
BCP	Banco Comercial Português
BdP	Banco de Portugal
BEI	Banco Europeu de Investimentos
BES	Banco Espírito Santo
BNU	Banco Nacional Ultramarino
BPN	Banco Português de Negócios
BPP	Banco Privado Português
BT	Bilhetes do Tesouro
CA	Certificados de Aforro
CAFEB	Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários
CD	Conselho Diretivo
CE	Classificação Económica
CEB	Council of Europe Development Bank
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CEDIM	Certificados Especiais de Dívida de Médio Prazo
CERDP	Classificação Económica das Receitas e das Despesas Públicas
CESCE	Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación
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
CNP	Centro Nacional de Pensões
COFACE	Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur
COFOG	Classification of the Functions of Government (classificação das funções das administrações públicas)
COSEC	Companhia de Seguro de Créditos
CPA	Código do Processo Administrativo
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 Eletricidade
CPPSP	Cofre de Previdência da Polícia de Segurança Pública
CPPTLP	Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto
CPRM	Caixa de Previdência da Rádio Marconi
CPTEPAL	Caixa de Previdência dos Trabalhadores da Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A.
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSI	Complemento Solidário para Idosos
CSS	Centro de Segurança Social
CSS	Conta da Segurança Social
CSSRAM	Centro de Segurança Social da Região Autónoma da Madeira
CT	Certificados de Tesouro
CTT	Correios de Portugal, S.A.
CyC	Compañía Española de Seguros y Reaseguros de Crédito y Caución
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
DF	Demonstrações Financeiras
DGADR	Direção Gera dal Agricultura e Desenvolvimento Rural
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais
DGCI	Direcção-Geral dos Impostos
DGERT	Direção-Geral do Emprego e das Relações do Trabalho
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DPD	Dívida Pública Direta
DR	Declaração de Remunerações
DR	Diário da República



## Tribunal de Contas

---

DRAGAPOR	Dragagens de Portugal, S.A.
DRE	Direção Regional de Educação
DSE	Direitos de Saque Especiais
EANP	Encargos Assumidos e Não Pagos
ECP	Euro Commercial Paper
EDA	Eletricidade dos Açores
EDIA	Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva
EDP	Energias de Portugal, S.A.
EE	Entidades Empregadoras
EEG	Empresa de Eletricidade e Gás
EFF	Programa de Financiamento Ampliado
EFFAS	Federação Europeia de Associações de Analistas Financeiros
EFSS	European Financial Stability Facility
EFSM	European Financial Stability Mechanism
EGE	Encargos Gerais do Estado
EMA	Empresa de Meios Aéreos
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
ENE	Entidades Não Empregadoras
ENVC	Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A.
EP	Empresa Pública
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPR	Entidade pública reclassificada
ESAME	Estrutura para o Acompanhamento da Execução do Memorando Conjunto com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
EUA	Estados Unidos da América
FAC	Fundo dos Antigos Combatentes
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FCR	Fundo Capital de Risco
FCR	Fundo de Certificados de Reforma
FCT	Fundação para a Ciência e Tecnologia
FCT/UNL	Faculdade de Ciência e Tecnologia/Universidade Nova de Lisboa
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEFF	Fundo Europeu de Estabilidade 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
FER	Fundo Europeu para os Refugiados
FESSPBC	Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Banca dos Casinos

FETCPCFL	Fundo Especial dos Trabalhadores da ex-Caixa de Previdência da Carris de Ferro de Lisboa
FFE	Fundo para as Fronteiras Externas
FFF	Fundo de Financiamento das Freguesias
FGADM	Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos
FGS	Fundo de Garantia Salarial
FI	Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros
FICREM I	Fundo de Investimento de Capital de Risco Empresas de Moçambique
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
GeRAP	Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública
GeRFiP	Solução de Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
GNR	Guarda Nacional Republicana
GR	Gestão de Remunerações
GT	Gestão de tesourarias
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação
IAS	International Audit Standards
IAS	Indexante de Apoios Sociais
IAS	Instituto de Ação Social
IDQ	Sistema de Identificação e Qualificação
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
IFRS	International Financial Reporting Standards (normas internacionais de contabilidade)
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, IGCP, E.P.E.
IGF	Inspeção-Geral das Finanças
IGFCSS	Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, I.P.
IGFIJ	Instituto de Gestão Financeira e Informática da Justiça
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.
IGFSSA	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social nos Açores, I.P.R.A.
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, I.P.
INATEL	Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores, I.P.



## Tribunal de Contas

---

INCM	Imprensa Nacional Casa da Moeda
INDEP	Indústrias Nacionais de Defesa, E.P.
INE	Instituto Nacional de Estatística
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
INFARMED	Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde
IP	Instituto Público
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
IPCH	Intellisense Precompiled Header File
IPRA	Instituto Público da Região Autónoma
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRHU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos
ISS	Instituto da Segurança Social, I.P.
ITP	Turismo de Portugal
ITPT	Incapacidade Temporária para o Trabalho
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
m	milhares
M	Milhões
MADRP	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
MAI	Ministério da Administração Interna
MAMAOT	Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e do Ordenamento do Território
MAMAOT	Ministério da Agricultura do Mar do Ambiente e do Ordenamento do Território
MAOTDR	Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional
MARL	Mercado Abastecedor da Região de Lisboa
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Educação
MEC	Ministério da Educação e Ciência
MEE	Ministério da Economia e do Emprego
MEEF	Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira
MF	Ministério das Finanças
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
MJ	Ministério da Justiça
MLP	Médio e Longo Prazos
MM	Manutenção Militar
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros



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.
NAV	Navegação Aérea de Portugal, E.P.E.
NIB	Número de Identificação Bancária
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
ONU	Organização das Nações Unidas
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Obrigações do Tesouro
p.p.	Pontos percentuais
PAE	Políticas Ativas de Emprego
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PAEFP	Políticas Ativas de Emprego e Formação Profissional
PAIC	Programas de Ação de Iniciativa Comunitária
PAR	Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PDE	Procedimento dos Défices Excessivos
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PEN	Plano Estratégico Nacional
PEPS	Programa de Emprego e Proteção Social
PIB	Produto Interno Bruto
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PMP	Prazo médio de pagamento
PO	Programa Orçamental
POC	Plano Oficial de Contabilidade
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POE	Programa Operacional da Economia
POPH	Programa Operacional Potencial Humano
POVT	Programa Operacional Valorização do Território
PPP	Parcerias Público-Privadas
PPTH	Programa Pagar a Tempo e Horas
PQCI	Programa Quadro da Competitividade e Inovação
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
PRIME	Programa de Incentivos à Modernização da Economia
PRO	Programa
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural
PRODERAM	Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira



## Tribunal de Contas

---

PROMAR	Programa Operacional Pesca
PRORURAL	Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores
PRRN	Programa da Rede Rural Nacional
PSI	Portuguese Stock Index
PSP	Polícia de Segurança Pública
PT	Portugal Telecom
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RA	Regiões Autónomas
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAEOSS	Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RDP	Rádio Difusão Portuguesa
REFER	Rede Ferroviária Nacional, E.P.E.
REPOS	Repurchase Agreements
RESSAA	Regime Especial de Segurança Social das Atividades Agrícolas
RGSS	Regime Geral da Segurança Social
RIGORE	Rede Integrada de Gestão Orçamental e dos Recursos do Estado
RNB	Rendimento Nacional Bruto
RNC	Regime não Contributivo
ROE	Relatório do Orçamento de Estado
RPC	Regime Público de Capitalização
RSI	Rendimento Social de Inserção
RSS	Regime de Segurança Social
RTP	Rádio Televisão Portuguesa
RTR	Regime Transitório dos Rurais
RUMOS	Programa Operacional Regional da Madeira – Fundo Social Europeu
SA	Sociedade Anónima
SAP	System Applications and Products in Data Processing (Release 3)
SCML	Santa Casa de Misericórdia de Lisboa
SD	Subsídio de Desemprego
SEC 95	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais
SEE	Setor Empresarial do Estado
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SEO	Saldo de Execução Orçamental
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SI	Serviços Integrados
SIC	Sistema de Informação Contabilística

SICC	Sistema Integrado de Conta Corrente
SID	Sistema Integrado da Dívida
SIF	Sistema de Informação Financeira
SIG-DN	Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SIPIDDAC	Sistema de Informação para o PIDDAC
SISS	Sistema Integrado da Segurança Social
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SP	Sistema Previdencial
SPA	Setor Público Administrativo
SPE	Sector Público Empresarial
SS	Segurança Social
SSD	Subsídio Social de Desemprego
SSS	Sistema de Segurança Social
STC	Sociedade de Titularização de Créditos
TC	Tribunal de Contas
TCMA	Taxa de Crescimento Média Anual
TIR	Taxa Interna de Rendibilidade
TNDM II	Teatro Nacional D. Maria II
TNSJ	Teatro Nacional de São João
TRANSTEJO	Transportes Tejo
TSU	Taxa Social Única
Tvh	Taxa de variação homóloga
TWRR	Time Weighted Rate of Return
UE	União Europeia
UMIC	UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento I.P.
USD	Dólar dos Estados Unidos



**Tribunal de Contas**

---

*ÍNDICES*





# Tribunal de Contas

---

## ÍNDICE

SUMÁRIO.....	I
INTRODUÇÃO.....	3
<b>I – Atribuições e Competências do Tribunal de Contas na Área do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.....</b>	<b>4</b>
a) Na Constituição da República Portuguesa .....	4
b) Na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas .....	4
c) Na Lei de Enquadramento Orçamental .....	5
<b>II – Regime Jurídico-Financeiro do Estado .....</b>	<b>5</b>
a) Constituição da República Portuguesa.....	5
b) Lei de Enquadramento Orçamental .....	6
c) Orçamento do Estado.....	8
d) Decreto-Lei de Execução Orçamental .....	11
e) Outros normativos relevantes.....	13

### Parte A – Enquadramento Macroeconómico

<b>1. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO.....</b>	<b>19</b>
<b>1.1. As previsões macroeconómicas subjacentes à política orçamental em 2011 .....</b>	<b>19</b>
1.1.1. <i>A relação entre o cenário macroeconómico e o planeamento orçamental.....</i>	<i>19</i>
1.1.2. <i>O cenário de base previsto no OE 2011.....</i>	<i>21</i>
1.1.3. <i>O cenário macroeconómico do Documento de Estratégia Orçamental.....</i>	<i>23</i>
1.1.4. <i>Os desvios entre a previsão e os valores verificados .....</i>	<i>25</i>
<b>1.2. A economia em 2011 .....</b>	<b>28</b>
1.2.1. <i>A economia internacional .....</i>	<i>28</i>
1.2.2. <i>A economia portuguesa.....</i>	<i>30</i>
<b>1.3. As políticas públicas previstas e o seu efeito na execução orçamental.....</b>	<b>33</b>
<b>1.4. Condicionantes estruturais das finanças públicas .....</b>	<b>36</b>
1.4.1. <i>As previsões do Programa de Assistência Económica e Financeira .....</i>	<i>36</i>
1.4.2. <i>O impacto da evolução demográfica nas Contas Públicas.....</i>	<i>36</i>
1.4.3. <i>Parcerias público-privadas (PPP).....</i>	<i>38</i>
1.4.4. <i>Equipamento militar.....</i>	<i>41</i>

## Parte B – A Conta Geral do Estado

<b>2.</b>	<b>ORÇAMENTO DO ESTADO .....</b>	<b>47</b>
<b>2.1.</b>	<b>Alterações ao orçamento dos serviços integrados .....</b>	<b>47</b>
<b>2.2.</b>	<b>Alterações aos orçamentos dos serviços e fundos autónomos .....</b>	<b>49</b>
<b>3.</b>	<b>A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (CGE) .....</b>	<b>55</b>
<b>3.1.</b>	<b>Síntese da CGE.....</b>	<b>55</b>
3.1.1.	<i>Serviços integrados .....</i>	<i>55</i>
3.1.2.	<i>Serviços e fundos autónomos.....</i>	<i>57</i>
<b>3.2.</b>	<b>Receita.....</b>	<b>58</b>
3.2.1.	<i>Receita dos serviços integrados .....</i>	<i>60</i>
3.2.2.	<i>Receita dos serviços e fundos autónomos.....</i>	<i>69</i>
3.2.3.	<i>Receita obtida por cobrança coerciva.....</i>	<i>75</i>
3.2.4.	<i>Receita fiscal proveniente do combate à fraude e à evasão .....</i>	<i>78</i>
3.2.5.	<i>Receita fiscal proveniente dos grandes contribuintes .....</i>	<i>80</i>
<b>3.3.</b>	<b>Despesa.....</b>	<b>82</b>
3.3.1.	<i>Execução face ao Orçamento.....</i>	<i>82</i>
3.3.2.	<i>Evolução da despesa paga por classificação económica.....</i>	<i>84</i>
3.3.3.	<i>Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental – Reservas .....</i>	<i>91</i>
	<i>Caixa 1 – Aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública e Planos Sectoriais na administração central.....</i>	<i>104</i>
<b>3.4.</b>	<b>Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) .....</b>	<b>107</b>
3.4.1.	<i>Enquadramento .....</i>	<i>107</i>
3.4.2.	<i>Execução face à dotação .....</i>	<i>107</i>
3.4.3.	<i>Execução face ao ano anterior.....</i>	<i>111</i>
<b>3.5.</b>	<b>Consolidação da administração central.....</b>	<b>112</b>
3.5.1.	<i>Consolidação.....</i>	<i>112</i>
3.5.2.	<i>Evolução.....</i>	<i>112</i>
<b>4.</b>	<b>A DÍVIDA PÚBLICA.....</b>	<b>117</b>
<b>4.1.</b>	<b>Dívida Financeira.....</b>	<b>117</b>
4.1.1.	<i>Dívida direta dos serviços integrados e dos SFA.....</i>	<i>117</i>
4.1.2.	<i>Garantias do Estado.....</i>	<i>143</i>
4.1.3.	<i>Endividamento. Peso. Projeções .....</i>	<i>163</i>
	<i>Caixa 2 – Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal .</i>	<i>166</i>
<b>4.2.</b>	<b>Dívida não Financeira.....</b>	<b>173</b>



# Tribunal de Contas

---

4.2.1.	<i>Objetivos e âmbito</i> .....	173
4.2.2.	<i>Metodologia adotada</i> .....	173
4.2.3.	<i>Identificação das entidades devedoras e caracterização das respetivas dívidas</i> .....	174
4.2.4.	<i>Cruzamento de dados</i> .....	176
4.2.5.	<i>Nota final</i> .....	178
<b>5.</b>	<b>FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA</b> .....	<b>181</b>
<b>5.1.</b>	<b>Saldo global</b> .....	<b>181</b>
<b>5.2.</b>	<b>Fluxos financeiros para a União Europeia</b> .....	<b>181</b>
<b>5.3.</b>	<b>Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal</b> .....	<b>184</b>
5.3.1.	<i>Reflexo das transferências da União Europeia na CGE</i> .....	184
5.3.2.	<i>Comparação com os dados publicados pela Comissão Europeia</i> .....	185
5.3.3.	<i>Fluxos relativos ao Período de Programação 2007-2013</i> .....	187
5.3.4.	<i>Outros fluxos</i> .....	189
<b>6.</b>	<b>FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL</b> .....	<b>193</b>
<b>6.1.</b>	<b>Fluxos financeiros da administração central para o SPE</b> .....	<b>194</b>
<b>6.2.</b>	<b>Fluxos financeiros do SPE para a administração central</b> .....	<b>197</b>
<b>7.</b>	<b>FLUXOS FINANCEIROS COM AS REGIÕES AUTÓNOMAS E COM AS AUTARQUIAS LOCAIS</b> ... <b>201</b>	
<b>7.1.</b>	<b>Fluxos Financeiros com as Regiões Autónomas</b> .....	<b>202</b>
7.1.1.	<i>Da Administração Central para as Regiões Autónomas</i> .....	202
7.1.2.	<i>Das Regiões Autónomas para a Administração Central</i> .....	203
<b>7.2.</b>	<b>Fluxos Financeiros com as Autarquias Locais</b> .....	<b>203</b>
7.2.1.	<i>Da Administração Central para as Autarquias Locais</i> .....	203
7.2.2.	<i>Das Autarquias Locais para a Administração Central</i> .....	206
<b>8.</b>	<b>BENEFÍCIOS FISCAIS; SUBSÍDIOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO</b> .....	<b>209</b>
<b>8.1.</b>	<b>Benefícios Fiscais</b> .....	<b>209</b>
8.1.1.	<i>A subavaliação da despesa fiscal é recorrente</i> .....	210
8.1.2.	<i>O objetivo de consolidação orçamental não foi alcançado</i> .....	210
8.1.3.	<i>A evolução da despesa fiscal está distorcida</i> .....	211
8.1.4.	<i>A relação entre despesa e receita fiscal está desvirtuada</i> .....	212
8.1.5.	<i>A classificação dos benefícios fiscais é inadequada</i> .....	213
8.1.6.	<i>A subavaliação da despesa fiscal em IRC é recorrente</i> .....	215
8.1.7.	<i>A despesa fiscal em IRC continua concentrada</i> .....	216
8.1.8.	<i>A divulgação da utilização de benefícios fiscais é incompleta</i> .....	216



8.1.9.	<i>Subsistem deficiências por corrigir</i> .....	217
<b>8.2.</b>	<b>Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis</b> .....	<b>218</b>
<b>9.</b>	<b>PATRIMÓNIO DO ESTADO</b> .....	<b>225</b>
<b>9.1.</b>	<b>Património financeiro</b> .....	<b>225</b>
9.1.1.	<i>Subsector dos serviços integrados</i> .....	227
	<i>Caixa 3 – Banco Português de Negócios - BPN</i> .....	235
9.1.2.	<i>Subsector dos serviços e fundos autónomos</i> .....	236
9.1.3.	<i>Aplicação das receitas das privatizações</i> .....	240
<b>9.2.</b>	<b>Património Imobiliário</b> .....	<b>241</b>
9.2.1.	<i>Execução do Programa de Inventariação</i> .....	242
9.2.2.	<i>Operações imobiliárias</i> .....	246
<b>10.</b>	<b>OPERAÇÕES DE TESOURARIA</b> .....	<b>253</b>
<b>10.1.</b>	<b>Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado</b> .....	<b>254</b>
<b>10.2.</b>	<b>Unidade da Tesouraria do Estado</b> .....	<b>258</b>
10.2.1.	<i>Limitações dos sistemas de informação e controlo</i> .....	259
10.2.2.	<i>Desconhecimento da totalidade dos fundos fora do Tesouro</i> .....	261
10.2.3.	<i>Incumprimento da UTE por SFA</i> .....	261
10.2.4.	<i>Incumprimento da UTE por serviços integrados</i> .....	263
10.2.5.	<i>Incumprimento da UTE por Empresas Públicas</i> .....	264
10.2.6.	<i>Subsistência de deficiências por corrigir</i> .....	265
<b>11.</b>	<b>AUDITORIAS REALIZADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DIRETAMENTE RELACIONADAS COM A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DE ESTADO PARA 2011</b> .....	<b>269</b>
<b>A.</b>	<b>Alienação de imóveis do Estado a empresas públicas (Relatório de Auditoria n.º 41/2012)</b> .....	<b>269</b>
<b>B.</b>	<b>Programa Operacional Valorização do Território (Relatório de Auditoria n.º 37/2012)</b> .....	<b>271</b>
<b>C.</b>	<b>Auditoria ao 7.º Programa Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (Relatório de Auditoria n.º 39/2012)</b> .....	<b>272</b>



# Tribunal de Contas

---

## Parte C – A Conta da Segurança Social

<b>12.</b>	<b>ENQUADRAMENTO, LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES .....</b>	<b>277</b>
<b>12.1.</b>	<b>Enquadramento .....</b>	<b>277</b>
<b>12.2.</b>	<b>Limitações e condicionantes .....</b>	<b>279</b>
<b>13.</b>	<b>ORÇAMENTO E CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL .....</b>	<b>283</b>
<b>13.1.</b>	<b>Orçamento da Segurança Social.....</b>	<b>284</b>
13.1.1.	<i>Principais medidas legislativas com impacto na execução orçamental .....</i>	<i>284</i>
13.1.2.	<i>Orçamento inicial, alterações orçamentais e orçamento final .....</i>	<i>285</i>
<b>13.2.</b>	<b>Conta da Segurança Social .....</b>	<b>287</b>
13.2.1.	<i>Consolidação de contas .....</i>	<i>288</i>
13.2.2.	<i>Execução orçamental .....</i>	<i>289</i>
13.2.3.	<i>Balanço .....</i>	<i>312</i>
13.2.4.	<i>Demonstração de resultados .....</i>	<i>342</i>
<b>14.</b>	<b>ANÁLISES COMPLEMENTARES .....</b>	<b>351</b>
<b>14.1.</b>	<b>Pensões 351</b>	
14.1.1.	<i>Dados financeiros e físicos .....</i>	<i>352</i>
14.1.2.	<i>Forma de financiamento da despesa com pensões e complementos .....</i>	<i>355</i>
<b>14.2.</b>	<b>O emprego, desemprego, políticas ativas de emprego e formação profissional .....</b>	<b>356</b>
14.2.1.	<i>Enquadramento geral – emprego/desemprego .....</i>	<i>356</i>
14.2.2.	<i>Prestações de desemprego .....</i>	<i>357</i>
14.2.3.	<i>Transferências e subsídios – políticas ativas de emprego e formação profissional.....</i>	<i>359</i>
<b>14.3.</b>	<b>Património financeiro.....</b>	<b>360</b>
14.3.1.	<i>Enquadramento legal e atividade do IGFCSS .....</i>	<i>360</i>
14.3.2.	<i>Comportamento dos mercados financeiros em 2011 .....</i>	<i>361</i>
14.3.3.	<i>Composição da carteira do FEFSS.....</i>	<i>362</i>
14.3.4.	<i>Análise da gestão do Fundo .....</i>	<i>369</i>
	<i>Caixa 4 – Caixa Geral de Aposentações (CGA) .....</i>	<i>372</i>

**Parte D – Conclusões e Recomendações; Juízo sobre a Conta**

<b>15.</b>	<b>CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS.....</b>	<b>383</b>
<b>15.1.</b>	<b>Conta consolidada da administração central e segurança social.....</b>	<b>383</b>
<b>15.2.</b>	<b>Procedimentos de consolidação na CGE/2011.....</b>	<b>384</b>
<b>16.</b>	<b>ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL.....</b>	<b>391</b>
<b>16.1.</b>	<b>Grau de Acolhimento.....</b>	<b>391</b>
<b>16.2.</b>	<b>Recomendações não acolhidas pela Administração Central.....</b>	<b>392</b>
<b>16.3.</b>	<b>Recomendações não acolhidas pela Segurança Social.....</b>	<b>398</b>
<b>17.</b>	<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>407</b>
	<i>Caixa 5 – Riscos para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais.....</i>	<i>438</i>
<b>18.</b>	<b>JUÍZO SOBRE A CONTA.....</b>	<b>445</b>
<b>A)</b>	<b>Conta Geral do Estado – Administração Central (SI e SFA) .....</b>	<b>445</b>
<b>B)</b>	<b>Conta da Segurança Social.....</b>	<b>445</b>



# Tribunal de Contas

---

## ÍNDICE DE QUADROS

### Parte A – Enquadramento Macroeconómico

Quadro 1	– Cenário base do OE 2011 e projeções de outras entidades .....	21
Quadro 2	– A orçamentação das receitas e despesas das APs em 2011 face à previsão da execução para 2010 .....	23
Quadro 3	– Projeções macroeconómicas realizadas no 1.º semestre de 2011 para Portugal .....	23
Quadro 4	– Cenário base do OE 2011 e do DEO, valores efetivos e desvios .....	26
Quadro 5	– Receitas e Despesas das Administrações Públicas em 2011 (Contabilidade Nacional) .....	27
Quadro 6	– Saldos orçamentais e dívidas públicas na área do euro (17) .....	30
Quadro 7	– Taxas de inflação (IHPC) e principais agregados .....	31
Quadro 8	– Indicadores do mercado de trabalho .....	31
Quadro 9	– Balança de pagamentos .....	33
Quadro 10	– Evolução das receitas e despesas 2010-2011 (ótica da contabilidade pública) .....	35
Quadro 11	– PIB, receitas, despesas e dívida pública .....	36
Quadro 12	– Despesa pública em pensões em % do PIB .....	37
Quadro 13	– Despesa com subsídio de desemprego em % do PIB .....	37
Quadro 14	– Despesa em saúde em % do PIB .....	38
Quadro 15	– Despesa em cuidados continuados em % do PIB .....	38
Quadro 16	– Despesa de educação em % do PIB .....	38
Quadro 17	– Parcerias Público-Privadas .....	39
Quadro 18	– Pagamentos líquidos no exercício de 2011 .....	40
Quadro 19	– Fluxos financeiros de 2011 versus 2010 .....	40
Quadro 20	– Portugal – principais indicadores económicos .....	42

### Parte B – A Conta Geral do Estado

Quadro 1	– Serviços integrados - alterações de natureza económica .....	47
Quadro 2	– Serviços integrados – alterações por orgânica (despesa) .....	49
Quadro 3	– Serviços e fundos autónomos – alterações de natureza económica .....	50
Quadro 4	– Execução orçamental dos serviços integrados .....	55
Quadro 5	– Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos .....	57
Quadro 6	– Principais casos de deficiente contabilização por incumprimento de princípios orçamentais .....	59
Quadro 7	– Receita dos Serviços Integrados – Principais Agregados .....	61
Quadro 8	– Receita dos Serviços Integrados – Evolução de 2009 a 2011 .....	63

Quadro 9	– Receita dos Serviços Integrados – Fatores Explicativos .....	65
Quadro 10	– Receita dos Serviços e Fundos Autónomos – Execução .....	70
Quadro 11	– Receita dos Serviços e Fundos Autónomos – Fatores Explicativos .....	72
Quadro 12	– Receita dos Serviços e Fundos Autónomos – Execução de Operações Extraorçamentais .....	72
Quadro 13	– Receita dos Serviços e Fundos Autónomos do MF – Operações Extraorçamentais .....	73
Quadro 14	– Receita cobrada pela AT .....	75
Quadro 15	– Receita Fiscal proveniente de inspeções tributárias .....	78
Quadro 16	– Receita Fiscal proveniente dos GC .....	80
Quadro 17	– Comparação da despesa orçamentada com a executada, por Ministério – serviços integrados e SFA .....	83
Quadro 18	– Evolução da despesa orçamental dos serviços integrados (2010-2011), por classificação económica .....	84
Quadro 19	– Evolução da despesa orçamental dos SFA (2010-2011), por classificação económica .....	89
Quadro 20	– Despesa dos serviços integrados e SFA, por orgânica .....	93
Quadro 21	– Efeito da utilização das contas de saldos do Capítulo 60 entre 2007 e 2011 .....	97
Quadro 22	– Divergências mais significativas entre as designações da classificação funcional e da medida .....	100
Quadro 23	– Serviços que saíram da administração central no período 2007-2011 .....	101
Quadro 24	– Principais reclassificações de despesa entre 2008 e 2011 .....	102
Quadro 25	– PIDDAC inicial, final e executado por fontes de financiamento em 2011 .....	107
Quadro 26	– PIDDAC por tipologia de serviços em 2011 .....	108
Quadro 27	– PIDDAC por Ministério/PO em 2011 .....	109
Quadro 28	– PIDDAC por Agrupamentos de Classificação Económica em 2011 .....	110
Quadro 29	– PIDDAC inicial, final e executado em 2010 e 2011 .....	111
Quadro 30	– Evolução do <i>stock</i> da DPD em 2011 .....	118
Quadro 31	– Discriminação do <i>stock</i> de derivados financeiros em 31/12/2011 .....	119
Quadro 32	– Receita e despesa por capítulo de classificação económica .....	119
Quadro 33	– Evolução da DPD de MLP em 2011 .....	120
Quadro 34	– Evolução da DPD de CP em 2011 .....	126
Quadro 35	– Evolução da DPD da Administração Central em 2011 .....	129
Quadro 36	– Diferenças entre o total da dívida direta constante na CGE e o apurado pelo TC .....	129
Quadro 37	– Apuramento das despesas com a gestão da dívida .....	135
Quadro 38	– Responsabilidades do Estado por garantias prestadas .....	145
Quadro 39	– Garantias pessoais concedidas/formalizadas pelo Estado em 2011 ao abrigo da Lei n.º 112/97 .....	146
Quadro 40	– Garantias pessoais concedidas/formalizadas pelo Estado em 2011 ao abrigo da Lei n.º 60-A/2008 .....	148
Quadro 41	– Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2011 ao abrigo da Lei n.º 62-A/2008 .....	150
Quadro 42	– Dívida garantida pelo Estado ao BPN e sociedades veículo .....	150



## Tribunal de Contas

---

Quadro 43 – Dívida sem a garantia explícita do Estado.....	151
Quadro 44 – Responsabilidades assumidas pelo Estado.....	152
Quadro 45 – Responsabilidades de outras pessoas coletivas de direito público.....	153
Quadro 46 – Pagamentos em execução de garantias - OE para 2011.....	154
Quadro 47 – Pagamentos do Estado em execução de garantias.....	154
Quadro 48 – PARVALOREM e PARUPS - Execução de garantias.....	156
Quadro 49 – Operações garantidas pelo Estado em 2011.....	157
Quadro 50 – Posição acumulada das responsabilidades do Estado em vigor no final de 2011.....	158
Quadro 51 – Receitas do Estado em 2011 - prémios de seguro.....	159
Quadro 52 – Pagamentos em execução de garantia e quantias recuperadas em 2011.....	160
Quadro 53 – Observância do limite fixado na Lei do Orçamento (artigo 80.º).....	161
Quadro 54 – Observância do limite fixado Lei do Orçamento (artigo 91.º).....	161
Quadro 55 – Evolução da dívida efetiva do Estado.....	163
Quadro 56 – Evolução da dívida direta e da dívida efetiva face ao PIB.....	164
Quadro 57 – Evolução do endividamento global do Estado (Subsectores SI e SFA).....	165
Quadro 58 – Critérios de desempenho do PAEF em dezembro de 2011.....	171
Quadro 59 – Objetivo Indicativo Contínuo - Pagamentos em atraso em 2011.....	172
Quadro 60 – Distribuição da dívida não financeira por subsectores.....	174
Quadro 61 – Entidades Públicas com maior volume de dívida 31 de dezembro de 2011.....	175
Quadro 62 – Credores do Estado em 31 de dezembro de 2011 por montantes de dívida.....	176
Quadro 63 – Entidades a quem o Estado devia em 31 de dezembro de 2011 montantes superiores a € 10 M por fornecimento de bens e serviços.....	177
Quadro 64 – Transferências para a União Europeia em 2011 – Divergências apuradas.....	182
Quadro 65 – Transferências da União Europeia – Divergências apuradas.....	184
Quadro 66 – Resumo dos fluxos entre a administração central e o SPE.....	193
Quadro 67 – Fluxos financeiros da administração central para o SPE.....	194
Quadro 68 – Subsídios a empresas não financeiras do SPE.....	195
Quadro 69 – Fluxos financeiros com origem no SPE para a administração central.....	197
Quadro 70 – Fluxos financeiros com as Administrações Regional e Local em 2011.....	201
Quadro 71 – Fluxos financeiros destinados à Administração Regional.....	202
Quadro 72 – Fluxos financeiros da Administração Regional destinados à Administração Central.....	203
Quadro 73 – Fluxos financeiros destinados à Administração Local.....	204
Quadro 74 – Fluxos financeiros da Administração Local destinados à Administração Central.....	206
Quadro 75 – Evolução da despesa fiscal.....	211
Quadro 76 – Previsões, Estimativas e Despesa fiscal por imposto.....	212
Quadro 77 – Evolução da despesa e da receita fiscais.....	212
Quadro 78 – Relação entre despesa e receita fiscais.....	213

Quadro 79 – Tipologia da despesa fiscal .....	214
Quadro 80 – Principais benefícios e beneficiários da despesa fiscal de IRC .....	216
Quadro 81 – Apoios financeiros não reembolsáveis (2009-2011).....	218
Quadro 82 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por classificação económica (2011).....	219
Quadro 83 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por entidade pagadora.....	220
Quadro 84 – Património financeiro global - Evolução em 2011 .....	227
Quadro 85 – Património financeiro consolidado (SI) – Em 2011 .....	228
Quadro 86 – Empréstimos concedidos em 2011 pela DGTF.....	229
Quadro 87 – Operações com ações e quotas em 2011 .....	231
Quadro 88 – Recursos financeiros públicos afetos à RTP 2007-2011 .....	232
Quadro 89 – Operações com capital estatutário de EPE.....	233
Quadro 90 – Património financeiro dos serviços e fundos autónomos – Evolução em 2011 .....	237
Quadro 91 – Erros materiais de contabilização por incumprimento de princípios orçamentais .....	246
Quadro 92 – Receita com a alienação de imóveis.....	247
Quadro 93 – Despesa com a aquisição de bens de capital .....	249
Quadro 94 – Conta dos Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado.....	255
Quadro 95 – Balanço da Tesouraria do Estado .....	256
Quadro 96 – Fundos de OSUTE em 31/12/2011 e Rendimentos em 2011 .....	261
Quadro 97 – Fundos de SFA em 31/12/2011 e Rendimentos em 2011 .....	261
Quadro 98 – Fundos de IES em 31/12/2011 .....	262
Quadro 99 – Fundos de IES em 31/12/2011 e Rendimentos em 2011 .....	262
Quadro 100 – Fundos de SI em 31/12/2011 .....	263
Quadro 101 – Fundos de EP em 31/12/2011 e Rendimentos em 2011 .....	264

### **Parte C – A Conta da Segurança Social**

Quadro 1 – Alterações orçamentais .....	285
Quadro 2 – Receitas por classificação económica .....	290
Quadro 3 – Desagregação do Capítulo “Contribuições para a segurança social” .....	291
Quadro 4 – Receitas por origem .....	296
Quadro 5 – Despesas por classificação económica.....	298
Quadro 6 – Despesa por aplicações .....	300
Quadro 7 – OSS - Fluxos financeiros de despesa com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais.....	304
Quadro 8 – Transferências do OSS para as Regiões Autónomas e para as Autarquias Locais.....	305
Quadro 9 – Saldo de execução orçamental (SEO) por componentes e subsistemas .....	307
Quadro 10 – Saldo de execução efetiva por componentes e subsistemas .....	307



## Tribunal de Contas

---

Quadro 11 – Balanço da segurança social .....	312
Quadro 12 – Imobilizado .....	313
Quadro 13 – Dívida de terceiros .....	316
Quadro 14 – Disponibilidades .....	330
Quadro 15 – Demonstração de resultados da segurança social – 2009 a 2011 .....	342
Quadro 16 – Evolução do rácio das pensões .....	351
Quadro 17 – Evolução das despesas com pensões .....	352
Quadro 18 – Evolução do número de pensionistas por eventualidade – 2007/2011.....	353
Quadro 19 – Financiamento das despesas com pensões e complementos .....	355
Quadro 20 – Evolução das taxas de emprego e desemprego .....	356
Quadro 21 – N.º de beneficiários com processamento de prestações de desemprego .....	358
Quadro 22 – Evolução da despesa com prestações de desemprego .....	358
Quadro 23 – Transferências e subsídios associados a PAEFP.....	359
Quadro 24 – Estrutura da Carteira (no final do período) .....	362
Quadro 25 – Cumprimento dos limites regulamentares em 31/12/2011.....	364
Quadro 26 – Desagregação do valor acrescentado à carteira .....	367
Quadro 27 – Rácios de cobertura das Pensões pelo FEFSS .....	369
Quadro 28 – Resultados da gestão do Fundo.....	370
Quadro 29 – Fontes de financiamento .....	374
Quadro 30 – Reservas correspondentes a Fundos de pensões .....	375
Quadro 31 – Aplicação de recursos .....	377

### **Parte D – Conclusões e Recomendações; Juízo sobre a Conta**

Quadro 1 – Conta consolidada da administração central e segurança social de 2011 .....	383
Quadro 2 – Ajustamentos efetuados no âmbito da Conta consolidada da administração central e segurança social .....	386
Quadro 3 – Evolução esperada da despesa pública relacionada com o envelhecimento .....	438
Quadro 4 – Dívida direta e dívida garantida.....	441



## ÍNDICE DE GRÁFICOS

### Parte A – Enquadramento Macroeconómico

Gráfico 1 – PIB por regiões (variação anual em %)	28
Gráfico 2 – PIB na área do euro (variação anual em %)	28
Gráfico 3 – Taxas de inflação por regiões (Variação anual em %)	29
Gráfico 4 – Taxas de crescimento anuais do PIB e componentes da despesa	30

### Parte B – A Conta Geral do Estado

Gráfico 1 – Serviços Integrados – Impacto das Receitas Extraordinárias na Receita Efetiva	64
Gráfico 2 – Evolução da receita fiscal proveniente dos GC	81
Gráfico 3 – Evolução das reposições não abatidas nos pagamentos e dos créditos especiais abertos em sua contrapartida	96
Gráfico 4 – Efeito dos pagamentos não efetivos entre 2007 e 2011	98
Gráfico 5 – Peso das outras despesas correntes e de capital na despesa total do serviço/orgânica (em %)	99
Gráfico 6 – Redução da despesa da administração central, devida a alteração de critérios de contabilização entre 2008 e 2011	103
Gráfico 7 – Aplicação da contabilidade patrimonial – por subsector	104
Gráfico 8 – Aplicação da contabilidade orçamental e patrimonial na administração central	105
Gráfico 9 – Evolução da receita, despesa e saldo da administração central (2007-2011)	112
Gráfico 10 – Evolução dos principais agregados da receita e da despesa da administração central (2007-2011)	113
Gráfico 11 – Evolução e repartição dos outros encargos correntes da DPD	133
Gráfico 12 – Evolução das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas	153
Gráfico 13 – Responsabilidades do Estado por países, no final de 2011	159
Gráfico 14 – Evolução do <i>stock</i> da dívida direta e do PIB	164
Gráfico 15 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia – 2009 a 2011	181
Gráfico 16 – Peso das transferências de Portugal para a UE em 2011	183
Gráfico 17 – Programação e execução acumulada dos fundos do QREN, em 31 de dezembro de 2011	187
Gráfico 18 – Programação e execução acumulada do FEADER e do FEP, em 31 de dezembro de 2011	188
Gráfico 19 – Transferências para as Autarquias Locais excluindo os fluxos processados pela DGAL	205
Gráfico 20 – Evolução da despesa fiscal	211
Gráfico 21 – Relação entre despesa e receita fiscais	213
Gráfico 22 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros em 2011	218
Gráfico 23 – Distribuição por áreas dos apoios financeiros em 2011	221
Gráfico 24 – Composição do património financeiro no final de 2011, por tipo de ativos	237



# Tribunal de Contas

---

## Parte C – A Conta da Segurança Social

Gráfico 1	– Receita e despesa efetiva por componentes e subsistemas .....	303
Gráfico 2	– Valor e variação homóloga do saldo de execução efetiva .....	308
Gráfico 3	– Comportamento de longo prazo da receita e despesa efetiva (%).....	309
Gráfico 4	– Receitas e despesas em percentagem do PIB.....	311
Gráfico 5	– Evolução dos principais agregados do sistema previdencial .....	311
Gráfico 6	– Variação anual no total das despesas com pensões/evolução do número de pensionistas por eventualidade.....	354
Gráfico 7	– Rendibilidade do FEFSS.....	366
Gráfico 8	– Rendibilidade das classes de ativos do FEFSS .....	366
Gráfico 9	– Variações na carteira desde 2000.....	368
Gráfico 10	– Subscritores, aposentados, pensionistas e grau de dependência .....	373
Gráfico 11	– Índice de cobertura das despesas com pensões .....	378

## Parte D – Conclusões e Recomendações; Juízo sobre a Conta

Gráfico 1	– Evolução das receitas e despesas públicas.....	439
Gráfico 2	– Evolução do défice e dívida pública .....	439
Gráfico 3	– Evolução das receitas e das despesas consolidadas da Administração Central e Segurança Social .....	440
Gráfico 4	– Evolução das despesas endógenas ao envelhecimento da população e à evolução do desemprego .....	440

## ÍNDICE DE RECOMENDAÇÕES

### As previsões macroeconómicas subjacentes à política orçamental em 2011

Recomendação 1 – PCGE/2011 .....	407
----------------------------------	-----

### Orçamento do Estado (Administração Central)

Recomendação 2 – PCGE/2011 .....	407
----------------------------------	-----

### Execução orçamental

Recomendação 3 – PCGE/2011 .....	408
Recomendação 4 – PCGE/2011 .....	408
Recomendação 5 – PCGE/2011 .....	408
Recomendação 6 – PCGE/2011 .....	408
Recomendação 7 – PCGE/2011 .....	409
Recomendação 8 – PCGE/2011 .....	409
Recomendação 9 – PCGE/2011 .....	410
Recomendação 10 – PCGE/2011 .....	410
Recomendação 11 – PCGE/2011 .....	410
Recomendação 12 – PCGE/2010 .....	410
Recomendação 13 – PCGE/2011 .....	411
Recomendação 14 – PCGE/2011 .....	411
Recomendação 15 – PCGE/2011 .....	411
Recomendação 16 – PCGE/2011 .....	411
Recomendação 17 – PCGE/2011 .....	411
Recomendação 18 – PCGE/2011 .....	412
Recomendação 19 – PCGE/2011 .....	412

### Dívida pública

Recomendação 20 – PCGE/2011 .....	413
Recomendação 21 – PCGE/2011 .....	413
Recomendação 22 – PCGE/2011 .....	414
Recomendação 23 – PCGE/2011 .....	415
Recomendação 24 – PCGE/2011 .....	415



## Tribunal de Contas

---

Recomendação 25 – PCGE/2011 .....	415
Recomendação 26 – PCGE/2011 .....	415

### **Fluxos financeiros com a União Europeia**

Recomendação 27 – PCGE/2011 .....	416
Recomendação 28 – PCGE/2011 .....	416
Recomendação 29 – PCGE/2011 .....	416
Recomendação 30 – PCGE/2011 .....	416
Recomendação 31 – PCGE/2011 .....	417
Recomendação 32 – PCGE/2011 .....	417
Recomendação 33 – PCGE/2011 .....	417

### **Fluxos com o sector público empresarial**

Recomendação 34 – PCGE/2011 .....	418
Recomendação 35 – PCGE/2011 .....	418
Recomendação 36 – PCGE/2011 .....	418

### **Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e Autarquias Locais**

Recomendação 37 – PCGE/2011 .....	419
-----------------------------------	-----

### **Benefícios fiscais; subsídios e outras formas de apoio**

Recomendação 38 – PCGE/2011 .....	419
Recomendação 39 – PCGE/2011 .....	419

### **Património do Estado**

Recomendação 40 – PCGE/2011 .....	420
Recomendação 41 – PCGE/2011 .....	421
Recomendação 42 – PCGE/2011 .....	421
Recomendação 43 – PCGE/2011 .....	422

### **Operações de tesouraria**

Recomendação 44 – PCGE/2011 .....	422
Recomendação 45 – PCGE/2011 .....	422
Recomendação 46 – PCGE/2011 .....	422
Recomendação 47 – PCGE/2011 .....	423

### **Segurança Social**

Recomendação 48 – PCGE/2011 .....	423
Recomendação 49 – PCGE/2011 .....	423
Recomendação 50 – PCGE/2011 .....	423
Recomendação 51 – PCGE/2011 .....	424
Recomendação 52 – PCGE/2011 .....	424
Recomendação 53 – PCGE/2011 .....	424
Recomendação 54 – PCGE/2011 .....	424
Recomendação 55 – PCGE/2011 .....	424
Recomendação 56 – PCGE/2011 .....	425
Recomendação 57 – PCGE/2011 .....	425
Recomendação 58 – PCGE/2011 .....	425
Recomendação 59 – PCGE/2011 .....	425
Recomendação 60 – PCGE/2011 .....	426
Recomendação 61 – PCGE/2011 .....	426
Recomendação 62 – PCGE/2011 .....	426
Recomendação 63 – PCGE/2011 .....	426
Recomendação 64 – PCGE/2011 .....	427
Recomendação 65 – PCGE/2011 .....	427
Recomendação 66 – PCGE/2011 .....	428
Recomendação 67 – PCGE/2011 .....	428
Recomendação 68 – PCGE/2011 .....	430
Recomendação 69 – PCGE/2011 .....	430
Recomendação 70 – PCGE/2011 .....	430
Recomendação 71 – PCGE/2011 .....	431
Recomendação 72 – PCGE/2011 .....	431
Recomendação 73 – PCGE/2011 .....	432
Recomendação 74 – PCGE/2011 .....	432
Recomendação 75 – PCGE/2011 .....	432



## Tribunal de Contas

---

Recomendação 76 – PCGE/2011 .....	433
Recomendação 77 – PCGE/2011 .....	433
Recomendação 78 – PCGE/2011 .....	434

### **Consolidação das Contas - administração central e segurança social**

Recomendação 79 – PCGE/2011 .....	436
Recomendação 80 – PCGE/2011 .....	436
Recomendação 81 – PCGE/2011 .....	436
Recomendação 82 – PCGE/2011 .....	437



**Tribunal de Contas**

---

*ANEXOS*







**Tribunal de Contas**

---

|||  
**Anexo I**



## ANEXO I - ENTIDADES A QUEM O ANTEPROJETO FOI ENVIADO, MATÉRIA CORRESPONDENTE E APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES

Matéria	Entidade	Resposta		Observações		
		Sim	Não	Com alegações	Sem comentários	Notas (exemplo: Concordância com o anteprojeto etc)
1. Enquadramento Macroeconómico	Ministro de Estado e das Finanças	X		X		
2. Alterações orçamentais	Ministro de Estado e das Finanças		X			
	Direção-Geral do Orçamento	X		X		
3.2. Receita	Ministro de Estado e das Finanças		X			
	Direção-Geral do Orçamento	X		X		
	Autoridade Tributária e Aduaneira	X		X		
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP	X		X		
3.3. Despesa	Ministro de Estado e das Finanças		X			
	Direção-Geral do Orçamento	X		X		
3.4. PIDDAC	Ministro de Estado e das Finanças		X			
	Direção-Geral do Orçamento	X		X		
3.5. Consolidação (Administração Central)	Ministro de Estado e das Finanças		X			
	Direção-Geral do Orçamento	X			X	
Caixa 1 "Aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública e Planos Setoriais na administração Central"	Ministro de Estado e das Finanças		X			
	Direção-Geral do Orçamento	X		X		
	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública - ESPAP		X			
4.1.1 e 4.1.3. Dívida direta	Ministro de Estado e das Finanças		X			
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP	X		X		
	Direção-Geral do Orçamento		X			
4.1.2. Garantias do Estado	Ministro de Estado e das Finanças		X			
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X		X		
	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação		X			
	Companhia de Seguros de Crédito	X		X		
Caixa 2 "Acompanhamento dos Mecanismos Assistência Financeira a Portugal"	Ministro de Estado e das Finanças		X			
	Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro	X		X		
4.2. Dívida não financeira	Ministro de Estado e das Finanças		X			
	Ministro da Saúde	X		X		
	Direção-Geral do Orçamento	X			X	

Matéria	Entidade	Resposta		Observações		
		Sim	Não	Com alegações	Sem comentários	Notas (exemplo: Concordância com o anteprojeto etc)
5. Fluxos financeiros com a UE	Direção-Geral do Orçamento	X		X		Confirma as situações relatadas.
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP	X			X	
	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu	X			X	
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	X		X		Confirma os valores indicados.
	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional		X			
6. Fluxos financeiros com o sector empresarial do Estado	Ministro de Estado e das Finanças		X			
	Direção-Geral do Orçamento	X		X		
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X			X	
7. Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais	Ministro de Estado e das Finanças		X			
	Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares		X			
	Representante da República para a Região Autónoma dos Açores	X			X	
	Representante da República para a Região Autónoma da Madeira	X			X	
	Secretaria de Regional do Plano e Finanças (Madeira)	X		X		
	Vice-Presidente do Governo dos Açores		X			
	Direção-Geral do Orçamento	X			X	
	Direção-Geral das Autarquias Locais	X		X		
	Turismo de Portugal		X			
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	X			X	
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X			X	
	Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira do Ministério da Educação e Ciência	X		X		
8.1. Benefícios fiscais	Ministro de Estado e das Finanças	X		X		
	Direção-Geral do Orçamento	X			X	
	Autoridade Tributária e Aduaneira	X		X		
8.2. Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis	Ministro de Estado e das Finanças		X			
	Direção-Geral do Orçamento	X			X	
9.1. Património financeiro	Ministro de Estado e das Finanças		X			
	Direção-Geral do Orçamento	X		X		
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X		X		
	Instituto do Cinema e Audiovisual	X		X		
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	X		X		
	Instituto de Ação Social das Forças Armadas	X		X		
	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação	X		X		
9.2. Património imobiliário	Ministro de Estado e das Finanças		X			
	Direção-Geral do Orçamento	X		X		
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X		X		
	Instituto Português da Qualidade	X		X		
	Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana	X		X		
	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo	X		X		

Matéria	Entidade	Resposta		Observações		
		Sim	Não	Com alegações	Sem comentários	Notas (exemplo: Concordância com o anteprojeto etc)
10. Operações de tesouraria	Ministro de Estado e das Finanças		X			
	Direção-Geral do Orçamento	X		X		
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X		X		
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP	X		X		
	Direção-Geral de Saúde	X		X		
	Tribunal Constitucional		X			
	Guarda Nacional Republicana	X		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	X			X	
	Ministro da Defesa Nacional	X		X		
	Direção-Geral do Orçamento	X		X		
	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP	X		X		
	Instituto da Segurança Social, IP	X		X		
	Instituto de Informática, IP	X		X		
	Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP	X		X		
	Centro de Segurança Social da Madeira	X			X	
	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social nos Açores, IPRA	X		X		
	Administração Central de Sistemas de Saúde, IP	X		X		
	Direção-Geral do Emprego e das Relações do Trabalho	X		X		
	Gabinete de Estratégia e Planeamento	X		X		
	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu	X		X		
	Programa Operacional de Assistência Técnica do Fundo Social Europeu	X		X		
	Câmara Municipal de Mação		X			
	Câmara Municipal de Leiria	X		X		
	Câmara Municipal de Viseu		X			
Câmara Municipal da Sertã		X				
15. Consolidação (Estado e Segurança Social)	Ministro de Estado e das Finanças		X			
	Direção-Geral do Orçamento	X		X		



**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**

---

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



22.NOV 12 01220

Exmo Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de  
Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Of. 17273	06-11-2012	ENT.: 8383/2012 PROC. Nº: 02.01	

**Assunto: Anteprojeto de Parecer sobre a CGE/2011, ponto: 1.1 As previsões macroeconómicas subjacentes à política orçamental em 2011**

Exmo. Senhor,

Em referência ao ofício nº 17273, de 6 de novembro de 2012, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças, de enviar a V. Exa. fotocópia do ofício nº 19106, de 15 de novembro de 2012, da Direção-Geral do Orçamento, sobre o assunto mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete



Pedro Machado

C/c: Gab. SEO  
GPEAR1

DGTC 23 11 12 22011

AO TC, c/c SFO e  
GDFARI.  
Em 21-11-12  
RSP

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

Raquel Sabino Pereira  
Adjunta do Gabinete  
do Ministro de Estado e das Finanças  
Exma Sr.ª  
Dr.ª Margareth Pita Ferraz  
Chefe do Gabinete do Secretário de Estado do Orçamento  
(neste edifício)

V/Ref. Ent.ª 5971; P.ª 06PP  
Data V/Ref. : 8 Nov. 12

N.º Proc. : 19106/2012

Data Emissor : 15 Nov. 12

**ASSUNTO: Anteprojeto de Parecer sobre a CGE/2011, ponto:**  
**1.1 As previsões macroeconómicas subjacentes à política orçamental em 2011**

Considera-se que o, eventual, comentário à recomendação formulada pelo Tribunal de Contas dirigida ao Governo, se enquadra no âmbito das atribuições do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais.

Pela demora desta resposta apresentamos o nosso pedido de desculpa, referindo que a mesma se deveu a um atraso na disponibilização deste Processo no sistema de gestão documental desta Direção-Geral.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral

Maria Manuela  
dos Santos  
Proença  
2012.11.15  
15:46:10 Z

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS	
Entrada nº	8383 de 20/11/2012
Procº	02.01 Dip. _____

Gabin. Sec. Est. do Orçamento	
Ent.ª	6207 P.ª 06 PP
Em	15/11/2012
A	Chefe do Gabinete
	Margareth Ferraz
	16/11/2012
DGO	INS. INF.
ADSE	CGA
IGF	SG

PF

URGENTE  
Ao c/ps:  
Recuperação ao GMEF  
16/Nov/2012

05. DEZ 12 01270

Exmo Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de  
Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Of. 17273	06-11-2012	ENT.: 8630/2012 PROC. Nº: 02.01	

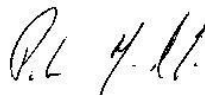
**Assunto: Anteprojeto de Parecer sobre a CGE/2011, ponto: 1.1 As previsões macroeconómicas subjacentes à política orçamental em 2011**

Exmo. Senhor,

Em referência ao ofício nº 17273, de 6 de novembro de 2012, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças, de enviar a V. Exa. fotocópia do ofício nº 287, de 27 de novembro de 2012, do GPEARl – Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais, sobre o assunto mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

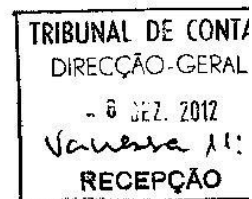
O Chefe do Gabinete



Pedro Machado

C/c: Gab. SEO  
GPEARl

BGTC 06 12 12 23133



À D<sup>o</sup>. RJP

**GABINETE DO MINISTRO  
DE ESTADO E DAS FINANÇAS**  
Entrada n.º 8630 de 30/11/12  
Proc.º 02.21 Dip. 1

**PEDRO MACHADO**  
Chefe do Gabinete do  
Ministro de Estado e das Finanças

Exmo. Senhor 03.12.12  
Chefe de Gabinete de

Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças  
Paciel Sábina Pereira  
(neste edifício)

Adjunta do Gabinete  
do Ministro de Estado e das Finanças

AD TC · Em 03.12.12  
RSP

Sua referência:	Sua comunicação de:	Nossa referência:	Nossa comunicação de:
	06-11-2012	DFC-287-DIREÇÃO-2012	27-11-2012

**ASSUNTO: ANTEPROJETO DE PARECER SOBRE A CGE/2011, PONTO 1.1 AS PREVISÕES MACROECONÓMICAS SUBJACENTES À POLÍTICA ORÇAMENTAL EM 2011**

Em resposta ao vosso ofício com entrada n.º 7969, de 6 de Novembro de 2012, relativamente ao assunto em epígrafe, vimos por este meio apresentar as seguintes considerações:

- A previsão macroeconómica do Ministério das Finanças tem subjacente modelos macro econométricos para as principais variáveis macroeconómicas e orçamentais.
- A incerteza atual aumenta o grau de dificuldade do exercício de previsão económica, uma realidade que perpassa por todas as instituições nacionais e internacionais que efetuam previsões macroeconómicas. Mas mesmo existindo essa dificuldade, é realçada a necessidade de efetuar essas previsões.
- Quando foram efetuadas as previsões macroeconómicas inscritas no OE2011, isto é, em Setembro/Outubro de 2010, o contexto nacional e internacional era substancialmente diferente do que efetivamente veio a ocorrer durante o ano de 2011. Por exemplo, a nível nacional, o denominado “PEC IV” foi chumbado no Parlamento, houve eleições legislativas antecipadas e Portugal pediu ajuda financeira internacional e assinou um Memorando de Entendimento com a troika. Todos estes fatores, aliados aos desenvolvimentos externos menos favoráveis, alteraram substancialmente as hipóteses subjacentes à projeção do cenário macroeconómico.
- Também importa referir que no exercício de previsões do OE2011, para a estimativa das receitas e despesas tomou-se em consideração um crescimento nominal do PIB de 1% (ou seja uma quebra real de 0.7%).
- Por fim, concordamos com a recomendação do Tribunal de Contas, designadamente de que “o planeamento e a elaboração do OE devem basear-se em previsões realistas de natureza macroeconómica”. Refira-se que as previsões macroeconómicas subjacente ao OE2013 foram elaboradas em articulação com a troika, e o Relatório que acompanha a Proposta do OE contém uma avaliação dos principais riscos (quer do enquadramento internacional quer do comportamento das variáveis internas) para as principais variáveis orçamentais.

Com os melhores cumprimentos,

O Diretor Geral

*Helena Pereira*

Av. Infante D. Henrique, 1-C, 1.º - 1100-278 Lisboa

gpearari@gpearari.min-financas.pt  
Tel.: +351 218 823 390/1/6  
Fax: +351 218 823 399



**Tribunal de Contas**

---

|||  
**2. O OE**





Exmo. Senhor.  
Juiz Conselheiro José Tavares  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 18849 Dep Aud I  
Data V/Ref. : 30 Out. 12

N.º Proc. : P18913/2012  
Referência Emissor :  
Data Emissor : 22 Nov. 12

**ASSUNTO: Anteprojeto de Parecer sobre a CGE/2011, pontos:**

- 2. Orçamento do Estado;**
- 3.4. Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC)**
- 6. Fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial;**
- 7. Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais;**
- 8.2. Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis.**

Relativamente ao assunto em epígrafe, cumpre informar o seguinte:

Ponto 2. Orçamento do Estado

Ponto 2.1. Alterações ao orçamento dos serviços integrados

A fls. 3. Salienta-se que ocorreu a correção do Quadro 39, conforme consta da errata à CGE2011 (publicada no site da DGO no dia 9 de Novembro de 2012);

A fls. 6. Esta Direção-Geral tem vindo a reportar, em sede de preparação do OE, as situações de suborçamentação apuradas ao nível dos diversos ministérios em face dos plafonds definidos. Quando no decurso da execução orçamental seja demonstrada a impossibilidade do recurso à gestão flexível poderá haver recurso à dotação provisional em situações consideradas imprescindíveis e inadiáveis.

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

A fls. 6 "Conclusões". O valor apurado como sendo o "Orçamento Final" totaliza 2.550M€, apresentando uma diferença em relação ao apuramento desta Direção-Geral, mediante a utilização da mesma fonte de informação, o SIPIDDAC, no montante de cerca de 64M€. Afigura-se que a

referida diferença resulta de arredondamentos e, bem assim, do apuramento efetuado por esse Tribunal (subtração, por duas vezes, do cativo).

Assim, informa-se que o atributo com a designação de “Dotação corrigida” tem a seguinte fórmula:

**= Dotação inicial + - Alterações orçamentais – cativos**

Neste enquadramento, todas as referências a taxas de execução comparadas com o “Orçamento Final” se encontram influenciadas da ocorrência descrita.

#### Ponto 6. Fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial

A fls. 1 § 2.º e recomendação da alínea 7, a fls. 7. Esta recomendação será levada em consideração futuramente, nomeadamente durante o acompanhamento da execução orçamental da receita dos Serviços Integrados.

A fls. 1 § 3.º. As transferências orçamentais para as empresas públicas constam anualmente do Relatório do Orçamento de Estado, sendo que na fase da preparação do Orçamento para 2012 sempre que estiveram em causa EPR, os valores propostos foram, caso a caso, coordenados com a Direcção-Geral do Orçamento.

A fls. 6, recomendação à alínea 5, “Os ajustamentos ao classificador económico não devem ser efetuados em avulso e na medida das necessidades, deverão ser inseridos no conjunto de alterações a introduzir à legislação orçamental no âmbito da revisão do Processo Orçamental em curso.” – conforme Resposta prestada pelo MEF, in contributo da DSCO

#### Ponto 8.2. Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis

A fls. 5 (§ último). A situação estava contemplada no artigo 81.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2011), pelo que a sobreavaliação referida tem suporte legal.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral



Manuela Proença

/ PF



**Tribunal de Contas**

---

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



*Exmo. Senhor*  
Juiz Conselheiro José Tavares  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 17336 – Dep Aud II  
Data V/Ref. : 7 Nov. 12

N.º Proc. : P 19124/2012  
Data Emissor : 21 Nov. 12

**ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011**  
**Anteprojeto do ponto 3.2 – Receita**

Relativamente ao assunto em epígrafe, cumpre-nos informar o seguinte:

- Ponto 3.2 (aspetos também referidos no ponto 3.2.1.2 com maior detalhe):

Quanto à contribuição de serviço rodoviário referida neste ponto, reitera-se a posição que tem sido defendida pelo Ministério das Finanças. Conforme já referido na resposta ao anteprojeto de PCGE/2010 em 22 de novembro de 2011 e à execução provisória de 2011 em 18 de maio de 2012, relativamente à *Estradas de Portugal, S.A.* (abreviadamente designada EP), e ao tratamento dado à Contribuição de Serviço Rodoviário, considera-se que a recomendação do Tribunal foi acolhida no Orçamento de 2012, tendo a EP passado a integrar o perímetro dos serviços e fundos autónomos ao abrigo do n.º 5 do artigo 2.º da LEO.

A componente de “participação variável no IRS” prevista no artigo 19.º da Lei de Finanças Locais corresponde à parcela daquele imposto incidente sobre os sujeitos passivos com domicílio fiscal na circunscrição territorial de cada município. Acresce que aquela participação no número anterior depende de deliberação sobre a percentagem de IRS pretendida pelo município, até ao limite de 5%. Nesse sentido, a administração fiscal atua como mera instância de cobrança de uma parte de um imposto que constitui receita da Administração Local, razão pela qual se entende que aquele montante não deve ter expressão no Orçamento do Estado, mas apenas no orçamento e conta de cada município, os quais gozam de autonomia política e financeira.

- Ponto 3.2.1.2:

Tendo o Tribunal de Contas reconhecido o progresso no processo de difusão do SGR, refere-se que, nos termos do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro (estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2012), está neste momento a decorrer um processo de formação e disseminação do SGR, pelo que se prevê a entrada de cerca de 24 novos serviços no início de 2013 (conforme dados divulgados no site da DGO). Este esforço visa também suprir a necessidade de intervenção do IGCP como entidade contabilística das receitas do Estado. Refere-se ainda que face ao processo do PREMAC, se optou por não disseminar o SGR pelos SI em processo de extinção ou fusão, considerando-se apenas os novos SI criados, à medida que os processos de fusão ou constituição se finalizam.

Relativamente à “emissão dos despachos de habilitação das entidades para administrar receitas”, conforme o n.º 3. da Portaria n.º 1.122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, refere-se que essa era de facto a prática seguida para a adesão dos serviços integrados ao Sistema de Informação

Contabilística (SIC) no início da Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE). No entanto, considera-se que a norma contida nos últimos anos torna desnecessária a publicação do citado despacho.

Quanto à não atualização da Circular com as instruções contabilísticas, informamos que está em curso um processo de aprovação de uma nova circular, sendo que neste período, em que se verificou a disseminação do SGR pela generalidade dos serviços integrados foram divulgadas as instruções contabilísticas para utilização do SGR, que foram revistas em 2012 para incorporar otimizações de funcionalidades relacionadas com a integração automática entre o SGR (sistema local) e SCR (sistema central).

Aliás a integração automática da informação entre o SGR e o SCR ocorrida no início de 2012 permitiu obviar o problema da informação nem sempre ser coincidente entre os sistemas locais e central. A DGO controla, mensalmente, o valor das cobranças de DUC (Documento Único de Cobrança) emitidos no SGR e pagos através do serviço de *homebanking* do IGCP, bem como as restituições pagas pedidas pelos serviços no SGR, com o valor global que nos é transmitido pelo IGCP.

- Ponto 3.2.2:

No ano de 2011 foi instituído por esta Direção-Geral um procedimento de validação no SIGO, com a finalidade de eliminar as omissões de reporte de execução orçamental no decurso do ano económico por parte dos organismos. Este procedimento consiste no facto de os organismos apenas poderem registar a execução de um mês se, obrigatoriamente, procederem ao registo de meses anteriores. Em 2011, apenas a UMIC não reportou a execução orçamental (provisória e definitiva), não obstante as diversas insistências efetuadas pela DGO. As divergências entre o reporte de dezembro e conta de gerência deverá ser obtida junto do organismo.

- Ponto 3.2.2.1:

O montante de 144 M€ registados na receita e despesa da CGA respeita à operação de anulação da cessão de créditos à Caixa Leasing e Factoring - Instituição Financeira de Crédito, SA. (em receita) e a respetiva devolução do montante à sociedade financeira (em despesa). Este registo resultou, assim, de uma regularização, em face do DL n.º 140-B/2010.

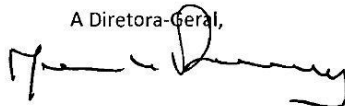
- Ponto 3.2.2.3:

As instruções da DGO aos serviços são transmitidas sobretudo através de Circulares, onde se tem abordado a questão das operações extraorçamentais. Neste contexto, não se instituiu um procedimento específico de acompanhamento e controlo das operações extraorçamentais.

Todavia, salienta-se que quando esta Direção-Geral identifica ou é confrontada com questões que se relacionam com operações dessa natureza, emite pareceres e orientações aos organismos no sentido de adotarem a respetiva classificação quer no âmbito da preparação do OE quer no âmbito do acompanhamento da respetiva execução.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,



Manuela Proença



S. R.  
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Autoridade Tributária e Aduaneira  
Gabinete do Diretor-Geral

00552 21/11\*12

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61  
1069 - 045 LISBOA

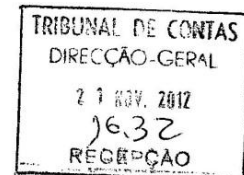
**ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011  
Anteprojecto do ponto 3.2 – Receita**

Relativamente à notificação desse Tribunal n.º 17334 de 07.11.2012, e em cumprimento do despacho do Senhor Director-Geral, junto envio a V. Ex.ª a nota elaborada neste Gabinete, bem como cópia das Informações ao mesmo anexas.

Com os melhores cumprimentos,

A Coordenadora do Gabinete,

Helena Vaz



DGTC 21 11\*12 21795



Sec. Apoio Gabinete do Diretor-Geral		Classificação:
Entrada Nº <u>24083</u>	Saída <input checked="" type="checkbox"/>	Seg.:
Em <u>21.11.12</u>	Código	Proc.:
Rúbrica <u>J. Borges</u>	Rúbrica <u>J. Borges</u>	

GABINETE DO DIRETOR-GERAL

**Conta Geral do Estado – anteprojecto ponto 3.2**

Senhor Director-Geral,

Através do ofício 17334 de 7 de novembro, o Tribunal de contas notificou a AT para se pronunciar, em sede de procedimento do contraditório, sobre o teor do anteprojecto do ponto 3.2 – receita, da Conta Geral do Estado (CGE) relativa ao ano de 2011.

Do mesmo modo, foi o Gabinete de Sua Ex<sup>a</sup>. o Senhor Ministro das Finanças, notificado para se pronunciar sobre o mesmo ponto da CGE para 2011, notificação essa remetida à AT através do Gabinete de Sua Ex<sup>a</sup> o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

A AT procedeu à avaliação do documento através das informações n.ºs. 1293 da DSIECIV, 4109 da DSIMT, 20 do Gabinete da SDG do IR e Relações Internacionais, 72 da DSCC e proc. 64702012E019901 da DSGCT, as quais foram remetidas por despacho "à consideração de SESEAF".

Assim, considerando que, sobre a perspectiva técnica nada mais haverá acrescentar pela AT, sou em propor o envio das referidas informações ao Tribunal de Contas.

À Consideração do Senhor Director-Geral,



José Filipe Neves

*J. A. B.  
 Remetido ao Tribunal  
 de Contas.  
 c/c ao Gabinete de SESEAF  
 20.11.2012*

JOSÉ A. AZEVEDO PEREIRA  
 DIRETOR-GERAL



**AT**  
autoridade  
tributária e aduaneira

Sec. Apoio Gabinete do Diretor-Geral	
Documento nº <u>13657</u>	Saida <input type="checkbox"/>
Em <u>15/11/2012</u>	Código <input type="checkbox"/>
Rúbrica <u>vis</u>	Rúbrica <input type="checkbox"/>

Classificação: 100.15.01-3/2012  
Seg.: U\_INT  
Proc.: 100.15.01-3/2012

Divisão do Imposto sobre os Veículos  
Direção de Serviços dos Impostos Especiais de Consumo e do Imposto sobre Veículos

Despacho n.º \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_\_

Anotações \_\_\_\_\_

Despacho:

*Viso.*

*A consideração de SCSAF.*

*16.11.2012*

*[Signature]*  
JOSE AZEVEDO PEREIRA  
DIRETOR-GERAL

*A consideração do Senhor Diretor do Conselho de Administração do Tribunal de Contas em 10/11/14 por decisão com o presente em 10/11/14*

O SUBDIRECTOR-GERAL  
*A. Brigas Afonso*

Parecer n.º \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_\_

Anotações \_\_\_\_\_

Parecer:

*Concordo.*

*Dele remeter-se a presente informação para o Gabinete do Senhor Diretor-Geral, para o conteúdo de mesma ser interpeda na respectiva global de AT e Director-Geral do Tribunal de Contas. A consideração superior*

*em 2012.11.14*

*[Signature]*

**INFORMAÇÃO**

N.º 1293/2012

Data 2012-11-14

Proc. 100.15.01-3/2012

Contribuinte \_\_\_\_\_

Técnico Responsável

Fernanda Alves

Assunto:

Parecer sobre a Conta Geral do Estado para 2011

MOD. 008.01

Rua da Alfândega, n.º 5 r/c - 1149-006 LISBOA  
Email: dsieciv-div@at.gov.pt

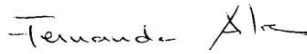
Tel: (+351) 218 813 727 Fax: (+351) 218 813 983  
www.portaldasfinancas.gov.pt Centro de Atendimento Telefónico: (+351) 707 206 707

Relativamente ao assunto mencionado em epígrafe, informo o seguinte:

1. Pelo ofício n.º 17338, de 2012.11.07, o Tribunal de Contas solicita ao Chefe do Gabinete de Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças, que se pronuncie, querendo, até ao dia 2012.11.21, sobre o documento constante do presente processo.
2. Por sua vez, por despacho do Chefe de Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, datado de 2012-11-08, o documento foi remetido à AT para informação até ao dia 2012-11-15.
3. O documento referido em 1 merece-nos os seguintes comentários, no que respeita aos IEC e ao ISV:

3.1 No Quadro 3 é apresentada a evolução, de 2009 a 2011, da receita dos serviços integrados, onde se constata uma desaceleração do crescimento dos impostos indiretos, com especial incidência no ano de 2011. A contração das receitas dos impostos especiais de consumo (com exceção do IT) é o principal fator responsável por essa tendência. De salientar que o imposto indireto que registou a maior quebra de receita em 2011, foi o ISV, com uma variação negativa de 22,6%. No Quadro 4 figuram os fatores explicativos da evolução da receita, apontando-se a quebra do consumo dos combustíveis e a contração das vendas de veículos como as principais causas da redução das receitas do ISP e do ISV, respetivamente.

4. Não existindo quaisquer outras observações a fazer, deverá o presente documento ser integrado na resposta global da AT à Direção-Geral do Tribunal de Contas.
5. O processo vai seguir de imediato para despacho do Senhor Diretor-Geral.

  
Fernanda Alves  
Chefe de Divisão

Sec. Apoio Gabinete do Diretor-Geral	
Entrada Nº <u>2368</u>	Saida <input type="checkbox"/>
Em <u>15/11/12</u>	Código <input type="checkbox"/>
Rubrica <u>[assinatura]</u>	Rubrica <input type="checkbox"/>

Classificação: 040.05.06  
 Seg.: U\_INT  
 Proc.: GAB 20/2012  
**GABINETE DA SUBDIRETORA-GERAL DO IR E DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

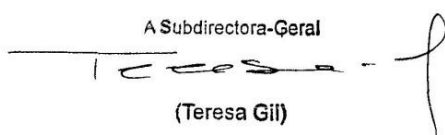
Despacho n.º \_\_\_\_\_  
 Data \_\_\_\_\_  
 Anotações \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**Despacho:**

*Visto*  
*A consideração de SESEAF.*  
*16.11.2012*  
  
 JOSÉ A. AZEVEDO PEREIRA  
 DIRETOR-GERAL

Parecer n.º \_\_\_\_\_  
 Data \_\_\_\_\_  
 Anotações \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**Parecer:**

*Concordo. Afirmar-se de informação em conformidade.*  
*A consideração de superioridade.*  
*14.11.2012*  
 A Subdirectora-Geral  
  
 (Teresa Gil)

**INFORMAÇÃO**

N.º 20/2012  
 Data 2012-11-15  
 Proc. 20/GAB/2012  
 Contribuinte \_\_\_\_\_  
 Técnico Responsável  
 Sérgio Parente

**Assunto:**  
 PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2011 - ANTEPROJETO DO PONTO 3.2 - RECEITA

Gab. SDG-IR  
 Nº 5465  
15/11/12  
 A.S.

MOD. 008.01

A Direcção-Geral do Tribunal de Contas remeteu o anteprojecto do ponto 3.2 – Receita, do parecer sobre a Conta Geral do Estado para 2011, com vista ao exercício do contraditório.

Sobre o assunto informo o seguinte:

No que respeita ao IRS e ao IRC, de um modo geral, concorda-se com as conclusões enunciadas pelo Tribunal de Contas, nomeadamente quanto aos valores apresentados para a receita fiscal, contudo, a análise das considerações inseridas neste capítulo é da competência da área da Cobrança, para onde foi também remetida cópia do anteprojecto.

À consideração superior.

Lisboa, 15 de Novembro de 2012

O Técnico,



(Sérgio Parente)



Sec. Apoio Gabinete do Diretor-Geral	
Entrada Nº <u>3686</u>	Saída <input type="text"/>
Em <u>15/11/12</u>	Código <input type="text"/>
RUBRICA <u>CP</u> DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE E CONTROLO	

Classificação: 020.05.01

Seg.:  
Proc.:

Despacho n.º \_\_\_\_\_  
Data \_\_\_\_\_  
Anotações \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Despacho:

Visto.  
À consideração do SESEAF.

16.11.2012

JOSÉ A. AZEVEDO PEREIRA  
DIRETOR-GERAL

Parecer n.º \_\_\_\_\_  
Data \_\_\_\_\_  
Anotações \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Parecer:

Remete-se ao gabinete do Excmo. Diretor-geral, com a minha concordância com a proposta do Excmo. Diretor de Serviços da DSEE no sentido de mais uma vez a Área de Cobrança se abster de exercer o contraditório.

2012.11.15

FERNANDO JORGE R. SOARES  
(SUBDIRECTOR-G...)

**INFORMAÇÃO**  
N.º 72/2012  
Data 2012-11-15  
Proc. \_\_\_\_\_  
Contribuinte 600018709  
Técnico Responsável \_\_\_\_\_

Assunto:

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011

Anteprojecto do ponto 3.2 - Receita

MOD. 008.01

Av. João XXI, 76 - 7.ª LISBOA - 1049-065 LISBOA  
Email: dsc@at.gov.ptTel: (+351) 217610725/26 Fax: (+351) 217610785  
www.portaldasfinancas.gov.pt Centro de Atendimento Telefónico: (+351) 707 206 707

Por determinação do Senhor Subdirector-Geral dos Impostos, a Direcção e Serviços de Contabilidade e Controlo, foi incumbida de, no âmbito das suas competências, exercer o contraditório nos termos e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, em relação ao "*Parecer sobre a CGE 2011 – Anteprojeto do ponto 3.2 – Receita*".

Apreciado o documento em análise importa referir que relativamente aos registos no SGR da receita orçamental e da receita de operações extraorçamentais, esta Direcção de Serviços atuou de acordo com o disposto no Decreto-Lei 26/2002 de 14 de fevereiro que aprovou os códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, a Lei n.º 91/2001, de 20 agosto (LEO) e o decreto –Lei n.º 29-A/2011 de 11 de Março, que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2011.

Assim, sou de parecer que a DSCC se deverá abster de exercer o contraditório, uma vez que a matéria de fato, relativa às competências previstas nas disposições legais vigentes para esta unidade orgânica, assim o justifica

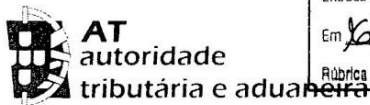
À consideração superior.

O Diretora de Serviços



Amélia Oliveira

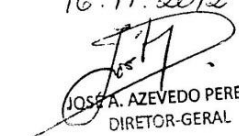
AMÉLIA RODRIGUES OLIVEIRA  
DIRETORA DE SERVIÇOS




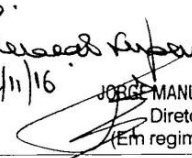
Sec. Apoio Gabinete do Diretor-Geral	
Entrada Nº <u>23773</u>	Saida <input type="checkbox"/>
Em <u>16/11/2012</u>	Código <input type="checkbox"/>
Rúbrica <u>NSL</u>	Rúbrica <u>DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS</u>

Classificação: \_\_\_\_\_  
 Seg.: \_\_\_\_\_  
 Proc.: \_\_\_\_\_

Despacho n.º \_\_\_\_\_  
 Data \_\_\_\_\_  
 Anotações \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

Despacho:  
*visto.*  
*A consideração de SESEAF.*  
*16.11.2012*  
  
 JOSÉ A. AZEVEDO PEREIRA  
 DIRETOR-GERAL

Parecer n.º \_\_\_\_\_  
 Data \_\_\_\_\_  
 Anotações \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

Parecer:  
*Conforme.*  
*Remite-se ao Gabinete do Senhor Diretor-Geral.*  
*2012-11-16 -*  
  
 JOSÉ MARIA PIRES  
 Subdiretor-Geral  
*Parecer*  
*conforme.*  
*A consideração Superior.*  
*2012/11/16*  
  
 JOSÉ MANUEL MARTINS DA SILVA  
 Diretor de Serviços  
 (Em regime de Substituição)

**INFORMAÇÃO**  
 N.º \_\_\_\_\_  
 Data \_\_\_\_\_  
 Proc. 64702012E019901  
 Contribuinte \_\_\_\_\_  
 Técnico Responsável  
 Emília Costa

Assunto: PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2011

MOD. 006.01



## I. INTRODUÇÃO

Por protocolo, foi a Administração Tributária e Aduaneira (AT) notificada, pela Direção-Geral do Tribunal de Contas, no dia 7 do corrente mês de novembro para, querendo, exercer o contraditório até ao próximo dia 21, quanto ao teor do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2011 – Receita do Estado, anteprojeto do ponto 3.2, 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 do nº3 do art.º 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (Lei de Enquadramento Orçamental).

O Exmo. Sr. Subdiretor Geral da Justiça Tributária e Aduaneira, remeteu a esta Direção de Serviços, o supra mencionado Parecer, para exercício do contraditório, nomeadamente aos seus pontos 3.2.1.2 e 3.2.3.

### I. CONTRADITÓRIO AO PONTO 3.2.1.2 – DEFICIÊNCIA DE CONTABILIZAÇÃO E CONTROLO

#### I.1- QUANTO AO DESRESPEITO DOS PRINCÍPIOS DA UNIVERSALIDADE, DA ANUALIDADE E DA ESPECIFICAÇÃO

**“... No caso da AT, só o valor dos depósitos resultantes de penhoras que se encontram por validar ascende a € 525 M no final de 2011 (€294 M no final de 2009 e €453 M no final de 2010). A validação desse valor, dependerá, em larga medida, da celeridade da verificação e graduação dos créditos sobre os bens penhorados, processo que em 2011 passou a competir à AT...”** (pág. 9 do Parecer CGE 2011)

A alteração legal, introduzida pela LOE2011, que deu competência à AT para verificar e graduar os créditos sobre bens penhorados e/ou vendidos, é uma mudança estrutural e histórica, o que configura uma verdadeira mudança de paradigma.

Consciente desse desafio, a ex-DGCI desenvolveu e disponibilizou, no decurso do 1.º trimestre de 2011, uma aplicação assente na automatização dos procedimentos e da própria graduação.

Paralelamente, face ao caráter inovar para a ex-DGCI, foram emitidas instruções aos Serviços, a fim de apoiar e orientar na análise e tomada de decisão.

O aumento de valores associados à “depósito de penhoras” é, desde logo, o reflexo da maior eficácia da Administração Tributária, na concretização de penhoras e, sendo o caso, de vendas concretizadas.

Já no decorrer de 2012 foi implementado um “Plano de Recuperação de Reclamação de Créditos – PERC” que está em plena execução.

Atualmente os valores pendentes de graduação, conclusão de todo o procedimento com trânsito em julgado, cuja competência é da AT, ronda os 100 milhões de euros, esmagadoramente referente factos ocorridos em 2012.

A complexidade e diversidade de situação requerem a otimização e desenvolvimentos de novas funcionalidades que estão já em uso, mas não foi ainda possível concluir face a constrangimentos financeiros/orçamentais.

Porém, encontram-se já automatizados segmentos muito relevantes do procedimento da aplicação em pagamentos, dos valores penhorados e graduados sujeitos a graduação de créditos, prevendo-se a automatização integral no decorrer do 1.º trimestre de 2013.

#### I.2- QUANTO A OUTRAS DEFICIÊNCIAS DOS SISTEMAS DE CONTABILIZAÇÃO E CONTROLO COM REFLEXO NOS ELEMENTOS DA CGE

**“ ... O relatório da CGE contém um quadro com a evolução do saldo de liquidação das receitas fiscais que revela um aumento de 47,6% (4.433 M) nos impostos por cobrar. Parte muito significativa deste aumento decorre da conclusão, em 28 de fevereiro de 2011, da cessão de créditos, para efeitos de titularização, realizada pelo Estado em 2003. Para o efeito foram devolvidos ao Estado créditos no valor de € 3.642 M que reintegraram a carteira de créditos do Estado dando origem ao registo de liquidações prévias no SGR e ao respetivo crescimento das receitas por cobrar.**

**Assinala-se a falta de explicações na CGE sobre a operação em causa, face ao significativo impacto no aumento das receitas por cobrar.”** (pág. 11 do Parecer CGE 2011)

O crescimento resulta efetivamente, conforme é referido no relatório em apreço, do regresso das dívidas, não cobradas, objeto de titularização.

#### II- CONTRADITÓRIO AO PONTO 3.2.3 – RECEITA OBTIDA POR COBRANÇA COERCIVA

##### II.1 - QUANTO À DIVERGÊNCIA DE VALORES DA COBRANÇA COERCIVA DIVULGADA PELO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E INCLUÍDA DA CGE (€ 1.230 M) E A CONSTANTE DO SGR (€ 949 M)

**“... O valor contabilizado (€949 M) corresponde apenas a 77,1% do valor da cobrança coerciva divulgado pelo Ministério das Finanças e também indicado na CGE (€1 230 M)”** (pág. 17 do Parecer CGE 2011)

O valor de € 1230 M de cobrança coerciva que foi indicado na CGE do ano de 2011, corresponde ao total da cobrança efetuada em sede de execução fiscal, incluindo a realizada em processos instaurados

por ordem de outras Entidades e cuja cobrança é da competência da Autoridade Tributária. Trata-se de receita bruta cobrada nos processos executivos, referente a quantia exequenda e respetivos acréscimos legais.

Quanto ao valor de € 949 M, referente à cobrança coerciva registada no SGR desconhece, esta Direção de Serviços, por não ser da sua competência, os critérios que estão subjacentes ao seu registo.

#### II.2 – QUANTO AOS SISTEMAS SIGVEC E SIPA/E

**“...continuam por formalizar critérios a aplicar no âmbito do adiamento da venda de bens penhorados que evitem, designadamente, intervenções casuísticas dos serviços centrais e apreciações diversas dos órgãos de execução fiscal sobre os motivos atendíveis para esse adiamento.”** (pág. 18 do Parecer CGE 2011)

No sentido de determinar um comportamento homogéneo dos vários serviços e em particular dos órgãos de Execução Fiscal, são emitidas instruções tendentes a estabelecer regras de conduta, que cumpram o pretendido sem colocar em causa o integral cumprimento da Lei.

Neste domínio, cumpre necessariamente salientar que, toda a atividade dos Órgãos de Execução Fiscal é sindicável jurisdicionalmente, pelos tribunais, a quem incumbe assegurar a legalidade dos atos da Administração Tributária,

A vinculação da Administração Tributária ao princípio da legalidade exige a necessidade de se apreciar as circunstâncias concretas de cada caso, assegurando esse controlo através dos Serviços Centrais da AT e das DF.

Hoje, todas as vendas realizadas no âmbito de processos de execução fiscal são realizadas e publicitadas através do Portal das Finanças, assegurando um elevado grau de transparência e controlo da legalidade a todo o processo (incluindo a legitimidade ou a legalidade do adiamento da abertura das propostas), que assim é suscetível de ser sindicado por qualquer interessado.

As circunstâncias do caso concreto, que podem motivar o adiamento da abertura das propostas, não sendo antecipadamente alcançáveis, são por essa via de difícil delimitação, por meio de instruções administrativas, cabendo forçosamente, ao Órgão de Execução Fiscal, decidir, dentro do quadro legal vigente e da factualidade imposta pelo caso concreto aferir da necessidade e respetiva conformidade legal do eventual adiamento da abertura das propostas.

**“Continua, também, por assegurar a verificação das formalidades relativas à legitimidade dos adquirentes no ato da venda, como previsto na lei.”** (pág. 18 do Parecer CGE 2011)

No âmbito das vendas realizadas em sede de processo de execução fiscal o Órgão de Execução Fiscal, não deixa nunca de proceder ao controlo da legitimidade do adquirente. Fazendo-o no momento que antecede a adjudicação do bem (naturalmente apenas e só após a abertura das propostas), por forma a assegurar pleno respeito pela proibição legal de aquisição de bens em venda na execução fiscal por magistrados, funcionários da administração tributária (*"por si, por interposta pessoa ou por entidade jurídica em que participem"*) bem como por entidades não residentes submetidas a um regime fiscal claramente mais favorável, expressa no artigo 256.º do CPPT.

Uma eventual violação daquela norma, podendo ser reconhecida oficiosamente, pode, igualmente, ser arguida por qualquer interessado. Não obstante esta grande amplitude da legitimidade processual ativa para defesa desta norma, esta Direção de Serviços não conhece qualquer caso em que tenha sido suscitada a falta de legitimidade do adquirente, o que, só por si, não deixa de traduzir um real e efetivo controlo daquela legitimidade.

Noutra sede, o Tribunal de Contas sugeriu o estabelecimento de rotinas informáticas, para aferir se o adquirente está abrangido por esta proibição de aquisição.

Creemos, todavia, que o estabelecimento de tais rotinas teria uma utilidade reduzidíssima, se não completamente nula. Esta convicção estriba-se não apenas no facto de, como já tivemos oportunidade de salientar, a AT não ter conhecimento de qualquer caso de violação ao disposto no artigo 256.º do CPPT, mas também no facto de o estabelecimento de um controlo informático, para controlo antes da adjudicação, não detetar os casos que merecem maior preocupação: quando a aquisição não é feita diretamente pelo inibido (situação detetável por rotina informática, mas também facilmente detetável pelo conhecimento do órgão de execução fiscal) mas sim por interposta pessoa. Neste último caso (também proibido legalmente), a rotina informática é inútil, pois a aquisição é efetuada por terceiro não impedido e a transferência para a esfera patrimonial do inibido só se opera em fase posterior à adjudicação e ao eventual controlo do SIGVEC.

Em conclusão, a rotina informática permitirá detetar, apenas, quem violar a norma numa forma bastante incauta. Este facto, aliado aos fortes constrangimentos de natureza orçamental que impendem sobre a AT, têm obstado ao desenvolvimento, de uma funcionalidade alocada no SIGVEC (Sistema de Gestão de Vendas Coercivas) que almejasse automatizar aquela verificação, de modo a ir de encontro à recomendação do Tribunal de Contas.

**“Na fase processual da penhora subsiste a necessidade do registo da decisão fundamentada da escolha do bem penhorado e a sua manutenção em histórico. Fundamentar a decisão,**

**designadamente com a explicitação dos motivos de escolha de determinado bem do património do devedor em detrimento de outros igualmente suficientes para pagamento da dívida, é essencial para concretizar a aplicação dos princípios da proporcionalidade, da colaboração e da fundamentação na atuação dos órgãos de execução fiscal "** (pág. 18 do Parecer CGE 2011,

A penhora começa pelos bens cujo valor pecuniário seja de mais fácil realização e se mostre adequado ao montante do crédito do exequente (artigo 219.º, n.º 1, 2.ª parte, do CPPT). Este constitui o princípio-regra em processo de execução fiscal, cabendo ao Órgão de Execução Fiscal a escolha discricionária – não arbitrária – dos bens a penhorar, seguindo os princípios da eficiência e da proporcionalidade, que devem presidir à decisão de penhorar cada bem em concreto.

Apenas na situação do n.º 4 do mesmo artigo – dívida com garantia real onerando bens do devedor – o legislador demonstra querer ver selecionado como bem a penhorar o bem onerado com garantia real, mas ainda assim, esta situação carece de ser interpretada criteriosa e prudentemente. Assim, por exemplo, o Órgão de Execução Fiscal penhora uma conta bancária para cobrar uma pequena dívida de IMI e apenas em caso de insuficiência ou mesmo inexistência de outros bens, parte para a penhora de bens imóveis e dentro destes, vai começar por penhorar o bem onerado com garantia real em favor do credor tributário.

Parece-nos ser decisivo para a não existência de registo da fundamentação da escolha do bem penhorado, a circunstância de a Lei não estabelecer qualquer exigência a este nível, para além do respeito pelo princípio da proporcionalidade e da ponderação pela menor ou maior facilidade de realização do valor pecuniário, que devem presidir ao momento de decisão sobre qual dos bens de entre os que compõem o património do devedor deverá incidir a penhora.

A necessidade de fundamentação da escolha do bem penhorado que vem invocada no Relato da Auditoria, não tem qualquer tradução legal. Na verdade, nem o CPPT, nem a LGT, nem mesmo o Código de Processo Civil, em sede de ação executiva comum, estabelecem qualquer previsão nesta matéria, sendo que essa omissão legal se estende tanto à necessidade de despacho da entidade competente para a tramitação do processo, no que respeita à seleção do bem a penhorar, como à necessidade da fundamentação desse pretense despacho.

Assim, não têm sido conhecidas até agora manifestações da sedeação legal, tanto da necessidade de despacho de seleção do bem a penhorar como da necessidade da sua fundamentação. O anteprojeto do parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011 também não radica essa necessidade em qualquer disposição Legal, nem fundamenta essa necessidade em qualquer problema levantado pelos devedores, pela jurisprudência ou por qualquer agente processual.

É certo que se poderá sempre ponderar a possibilidade de serem emitidas instruções, obrigando os serviços a essa dupla necessidade de formalismo processual, mas sempre se levantará a questão da sustentação legal dessa necessidade e dos impactos que ela traria em matéria de burocratização e de perda de eficiência dos serviços. De qualquer forma, foi já registada esta observação, não deixando de merecer a necessária ponderação por parte da AT.

**“Continua, também, por fixar um prazo legal para a redução e o levantamento de penhoras em caso de pagamento ou erro, assim como os termos para um imediato ressarcimento do contribuinte lesado em caso de incumprimento, não tendo sido disponibilizada documentação suscetível de comprovar a tomada de iniciativas pertinentes pela AT necessárias à apresentação de uma proposta legislativa adequada.”** (pág. 18 do Parecer CGE 2011)

Os sistemas informáticos de apoio às penhoras (SIPA/SIPE), ao sistematizarem e uniformizarem os atos procedimentais inerentes às penhoras em execução fiscal, não apenas contribuem para reduzir a ocorrência de erros, como em caso de erro, conseguem uma maior celeridade e alcance, no que respeita à reposição da legalidade, designadamente por proporcionarem o levantamento imediato da penhora que, de algum modo colida com os direitos e garantias dos contribuintes devedores.

De modo automático, através de um processo diário, são apresentados aos utilizadores, através de uma funcionalidade especificamente construída para o efeito, na aplicação informática de apoio às penhoras – SIPA/SIPE, que é disponibilizada sob a designação “Ações urgentes” (“Lista de penhoras emitidas em condições de serem canceladas” e “Lista de penhoras emitidas em condições de serem reduzidas”) Deste modo o SIPA/SIPE, disponibiliza informação atualizada (*real time*) sobre as penhoras existentes em condições de serem canceladas, levantadas ou reduzidas.

O tratamento destes dados e a decisão é, como não podia deixar de ser, da competência do Órgão de Execução Fiscal, sendo a deteção dessas situações e a execução da decisão, automática.

Ainda que, no exercício da sua competência de coordenação de toda a atividade de execução fiscal [artigo 17.º al. a), da Portaria n.º 348/2007, de 30 de março] esta Direção de Serviços tenha determinado a designação pelas Direções de Finanças de um responsável regional pelo acompanhamento do efetivo tratamento das listagens de penhoras em condições de serem canceladas/levantadas ou reduzidas.

As funcionalidades implementadas nesta matéria aumentaram extraordinariamente a eficiência dos serviços na prática daqueles atos de redução, cancelamento e levantamento de penhoras, independentemente da sua origem (ou seja, ainda que judicialmente ordenadas).

Na prática, isto traduziu-se em ganhos importantes para a crescente diminuição do prazo entre a verificação do facto determinante do levantamento ou da redução da penhora, seja ele qual for, e a emissão dos correspondentes pedidos pelo Órgão de Execução Fiscal.

Existindo diversas penhoras pendentes e sendo suficiente apenas uma ou algumas delas para o pagamento da dívida, o sistema permite o seu levantamento, enquanto existirem montantes em excesso face ao valor em dívida.

Por exemplo, os serviços fazem constar na notificação que dirigem à entidade patronal processadora de remunerações do executado (penhora de vencimentos) ou à entidade bancária onde eventualmente o executado tenha conta (penhora de saldos das contas bancárias), o valor do montante a penhorar, bem como o dever de observar rigorosamente os limites quantitativos de impenhorabilidade (artigo 824.º do CPC). Não poderia ser de outro modo, uma vez que o Órgão de Execução Fiscal não conhece antecipadamente o exato montante do bem penhorável (ex: salários que vão ser processados no futuro, valor que está depositado numa determinada conta bancária no momento da penhora). Por outro lado, podem ter sido efetuadas penhoras sobre esses bens para o pagamento de dívidas não fiscais no âmbito do processo de execução comum, cuja extensão a administração tributária naturalmente não conhece.

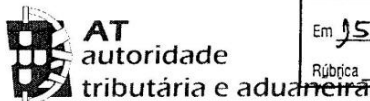
Mais o sistema automático de aplicação de fundos, constando a inexistência de dívidas suscetíveis de determinarem aquela aplicação, cria de imediato o reembolso a favor do contribuinte.

Por último, cabe realçar que os sistemas informáticos de apoio às penhoras (SIPA/SIPE), porque dependentes de impulso humano, na marcação e despachar da penhora, não comportam em si qualquer risco acrescido de realização de penhoras indevidas, face ao que não pode deixar de existir no caso da realização de penhoras sem o recurso àqueles sistemas. Ao invés, no que respeita à reposição dos direitos do executado, parece-nos indesmentível que carrearam importantes ganhos para a salvaguarda dos direitos e garantias dos contribuintes.

O estabelecimento por via de imposição legal de um prazo para o Órgão de Execução Fiscal determinar o levantamento ou a redução da penhora, proposta pelo Tribunal de Contas, poderia ter um efeito diametralmente oposto do pretendido. Se não vejamos. Fixado um prazo para o levantamento ou redução da penhora, fosse qual fosse a sua duração, o órgão e Execução Fiscal podia legalmente ordenar aqueles atos no último momento do prazo, sem com isso poder ser questionada a rapidez na respetiva execução. Sem a fixação de prazo algum, pede-se, exige-se e espera-se que o órgão de

execução ordene o levantamento ou a redução da penhora no exato momento em que tome conhecimento da verificação das circunstâncias que o imponham.





Sec. Apoio Gabinete do Diretor-Geral	
Entrada Nº 23652	Saida <input type="checkbox"/>
Em 15/11/2012	Código <input type="checkbox"/>
Rúbrica <i>Imposto</i>	Rúbrica <i>Municipal s/ Transm. Onerosas Imóveis, Imposto Selo, Imp. Unico Circulação e Contrb. Especiais</i>

Classificação: 040.05.05  
 Seg.:  
 Proc.:

Despacho n.º \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_\_

Anotações \_\_\_\_\_

Despacho: *Valb.*  
 A consideração de SESEAF.  
 16.11.2012

*João*  
 JOSE A. AZEVEDO PEREIRA  
 DIRETOR-GERAL

*Para todos os serviços da AT, as competências relativas à gestão e administração dos impostos sob a jurisdição do Tribunal de Contas e IUC*

Parecer n.º \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_\_

Anotações \_\_\_\_\_

Parecer:  
 A consideração do Diretor-Geral  
 em 14.11.2012

*ef.*  
 MARIA ANGELINA T. SILVA  
 Subdirectora - Geral

**PARECER**

N.º 4109/2012

Data 2012-11-14

Proc. 3924/2012

Contribuinte

Técnico Responsável

Graça Ganilho

**Assunto:**

Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011

Anteprojeto do pontp 3.2 - Receita

MOD. 008.01

Av.º Eng.º Duarte Pacheco, n.º 28 - 3.º LISBOA - 1099-013  
 Email: dsimi@at.gov.pt

Tel: (+351) 213834200 Fax: (+351) 213 834 361  
 Centro de Atendimento Telefónico: (+351) 707 206 707

A coberto do ofício n.º 17339 de 07 de Novembro de 2012, remeteu o Tribunal de Contas (TC), ao Sr. Diretor-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira, para efeitos de eventual pronúncia, anteprojecto do ponto 3.2 – Receita, do Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2011.

Neste ponto o TC analisa a execução orçamental e a evolução da receita a nível dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, bem como a receita obtida por cobrança coerciva, proveniente do combate à fraude e à evasão e a proveniente dos grandes contribuintes.

Em resultado da análise efetuada, o TC aponta deficiências de contabilização e controlo, designadamente, o desrespeito dos princípios da universalidade, da anualidade e da especificação, a não aplicação do regime de contabilização de receitas; outras deficiências dos sistemas de contabilização e controlo com reflexos nos elementos da CGE.

As questões apontadas não envolvem matéria da competência da DSIMT, pelo que não cabe a esta unidade orgânica qualquer pronúncia sobre as mesmas.

No que se refere à execução orçamental, não é feito pelo TC qualquer comentário no âmbito dos impostos cuja gestão está atribuída a esta UO, embora no Quadro 3 – Receita dos Serviços Integrados – Evolução de 2009 a 2011, estejam incluídos os valores referentes ao Imposto do Selo (IS) e se presume que a rubrica "Outros", inclua a receita referente ao Imposto único de Circulação (IUC).

No âmbito do Imposto do Selo regista-se uma queda da receita de 6.9% entre 2009 e 2010 e de 3.6% entre 2010 e 2011. Esta queda é explicada fundamentalmente pela redução a nível de operações financeiras e de transmissões onerosas de imóveis, em consonância com o quadro macroeconómico dos últimos anos.

Relativamente ao IUC, não é apresentada informação desagregada, pelo que se desconhecem os valores efetivos incluídos na CGE, referindo-se todavia que a receita deste imposto, apesar de pouco expressiva em termos orçamentais, tem vindo a registar incrementos sistemáticos explicados fundamentalmente pela entrada de novos veículos com uma tributação em sede deste imposto superior à dos veículos antigos, e, por controlos relativos a situações de incumprimento.

À consideração Superior,



Maria da Graça Ganilho  
Diretora de Serviços em Substituição

2.

Exmo Senhor  
 Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
 Av. Barbosa du Bocage, 61  
 1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº 17220/SOC  
 Lisboa, 16 de novembro de 2012

Assunto : Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011  
 Anteprojecto do ponto 3.2 – Receita

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício n.º 17335, de 7 de novembro do corrente ano, informamos o seguinte relativamente ao ponto:

3.2.2 – Receita dos serviços e fundos autónomos

3.2.2.2 – Execução de operações extraorçamentais

A verba de 1,8 milhões de euros afeta ao IGCP, que consta no quadro 8 – “Receita dos Serviços e Fundos Autónomos do MF - Operações Extraorçamentais, corresponde a descontos e retenções efetuados nos abonos e vencimentos que foram entregues às várias entidades beneficiárias dos mesmos durante o ano 2012, tais como IRS, ADSE, Caixa Geral de Aposentações, SAMS, entre outros.

Com os melhores cumprimentos,

  
 António Pontes Correia  
 Vogal do Conselho de Administração

BGTC 16 11\*12 21472



GABINETE DA DIRETORA-GERAL

*Exmo. Senhor*  
*Juiz Conselheiro José Tavares*  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

V/Ref :Of.17655-DA IJ

N.º Proc.P19650/2012

Data V/Ref. : 15 nov 12

Data Emissor : 27 Nov. 12

**Parecer sobre a CGE/2011, pontos:**

**3.3 Despesa**

**3.5 Consolidação da administração central**

Em referência à notificação recebida relativamente ao Processo e assunto acima melhor identificados, cumpre informar:

**Ponto 3.3.3.4 Sobrevalorização da despesa paga e saldos do capítulo 60**

De acordo com a resposta prestada por Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças, à recomendação n.º 14-PCGE/2008:

O enquadramento legal orçamental prevê a possibilidade de transição de saldos de algumas dotações orçamentais.

Esta transição de saldos tem problemas técnico-orçamentais que têm sido ultrapassados através do levantamento, no final do ano, e posterior entrega, no início do ano seguinte, no caso dos serviços integrados e transição na posse dos serviços e fundos autónomos (SFA) em orçamento privativo, desses saldos, de forma a permitir a abertura de um crédito especial/aplicação de saldos que permita a efetiva em despesa e do seu financiamento.

Reconhecendo que no ano em que este levantamento é efetuado se verifica uma sobreavaliação da despesa do Estado, no atual enquadramento não se descortina outra solução técnica que possa ser equacionada para permitir a efetiva transição de saldos, dando continuidade à execução de despesas que evidenciam um carácter plurianual.

Relativamente aos SFA, refira-se que embora o levantamento da parte destes das verbas do OE constitua despesa efetiva do Estado, este fluxo é objeto de anulação em operações de consolidação não afetando o défice das Administrações Públicas. Este só é influenciado na exata medida em que aquelas verbas são aplicadas em despesa no ano seguinte pelos SFA. Acresce que, as verbas de receitas gerais não aplicadas constituem receita do Estado nos termos do Decreto-Lei de Execução Orçamental.

**MGTC 28 11'12 22460**

---

Ponto 17. **CONCLUSÕES E PROJETO DE RECOMENDAÇÕES**

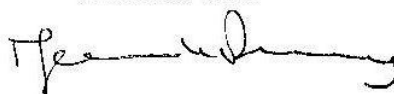
Recomendação 5 — PCGE/2011

De acordo com a resposta prestada por Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças, à recomendação n.º 18 do PCGE/2009:

Considera-se que a recomendação tem continuado a ter pleno acolhimento, na medida em que este mecanismo só tem sido utilizado em situações excecionais, e sempre que a obrigação para o Estado tenha si constituída até 31 de Dezembro.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral



Manuela Proença

/PF

*Exma. Senhor*  
*Juiz Conselheiro José Tavares*  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

V/Ref:Of.17655-DA II

Data V/Ref. : 15 nov 12

N.º Proc.P19650/2012(Aditamento)

Data Emissor : 28 Nov. 12

**Assunto: Parecer sobre a CGE/2011, pontos: 3.3 Despesa; 3.5 Consolidação da administração central**

Em referência à notificação recebida relativamente ao Processo e assunto acima melhor identificados, e em aditamento ao ofício remetido ontem, cumpre informar:

#### Ponto 17. CONCLUSÕES E PROJETO DE RECOMENDAÇÕES

##### **Recomendação 1 — PCGE/2011**

Apesar dos esforços envidados pela DGO no sentido de assegurar a integralidade da despesa registada na CGE, continua a verificar-se a situação de organismos que não procedem ao registo da sua conta de gerência nos sistemas informáticos até ao final do prazo legalmente definido e a tempo de ser incluída na Conta Geral do Estado no prazo que legalmente está definido para a sua apresentação.

Ainda assim, e por forma a melhorar a transparência da CGE considerou-se a execução provisória, caso contrário, na CGE não constariam quaisquer elementos da execução orçamental da UMIC.

##### **Recomendação 2 — PCGE/2011**

É nosso entendimento que a presente recomendação já se mostra acolhida, conforme resposta prestada por Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças, à recomendação n.º 13 do PCGE/2009, a qual aqui se recupera.

Com a introdução de novos instrumentos de controlo, legislativos, procedimentais e operacionalização nos sistemas, contemplando designadamente:

- Introdução de alterações na LEO das quais se salienta a inclusão no perímetro das administrações públicas como SFA as entidades reclassificadas pelo INE, o reforço da orçamentação por programas e controlo da execução dos mesmos, introdução de um Quadro Plurianual de Despesa, a criação do Conselho de Finanças Públicas com a participação de personalidades inclusive internacionais, entre outras medidas estruturais.

- Estabelecimento dum Programa com a Madeira de Assistência Económica e Financeira.
- Publicação da Lei n.º 8/2012, de 21/02 - relativa à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas (LCPA), instituindo um novo modelo de controlo de compromissos, passando o controlo a ser efetuado no momento da assunção do compromisso. As normas previstas têm como finalidade principal impedir que as entidades públicas procedam à assunção de compromissos em montante superior ao dos fundos disponíveis, evitando a acumulação de pagamentos em atraso.
- Aprovação do Decreto-Lei regulamentador da referida Lei.
- Publicitação no site da DGO dum manual de procedimentos relativo à aplicação da LCPA.
- Alteração do regime de controlo duodecimal no DLEO, eliminando exceções e tornando mais rígido o controlo.
- Criação de novas funcionalidades em diversos sistemas para dar seguimento às determinações da LCPA e DLEO, designadamente SIGO, Gerfip/SIG-DN, Serviços On-line da DGO.
- Implementação de um sistema de reporte onde os organismos declaram mensalmente os fundos disponíveis e compromissos assumidos, visando um acompanhamento assíduo da referida lei.
- Implementação de um novo processo de acompanhamento e controlo da execução orçamental com reuniões mensais entre a DGO e os Coordenadores dos Programas orçamentais e também entre o Senhor Secretário de Estado do Orçamento e os Secretários de Estado que tutelam a execução orçamental de cada Programa.

#### Recomendação 3 — PCGE/2011

Conforme resposta prestada por Sua Excelência o Ministro de Estado e das Finanças, à recomendação n.º 14 do PCGE/2009 "o âmbito de aplicação do *Programa Pagar a Tempo e Horas* está definido na Secção I do Anexo à RCM n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro, sendo as entidades incumpridoras identificadas nos respetivos reportes publicados no *site* da DGO."

#### Recomendação 4 — PCGE/2011

Reitera-se o entendimento da DGO sobre a questão referente aos saldos do capítulo 60. Tem-se salvaguardado o princípio da anualidade, na medida em que as transferências no final do ano para a conta OET "*Saldos do Capítulo 60.º do OE*" têm sido criteriosas, só justificadas por motivos excecionais e nos casos em que a obrigação para o Estado tenha sido constituída até 31 de Dezembro.

#### Recomendação 8 — PCGE/2011

O relatório da Conta Geral do Estado, regra geral, identifica o impacto orçamental das alterações ocorridas ao universo dos subsetores e nos critérios metodológicos, permitindo obter em termos agregados contas comparáveis.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral

Maria Manuela dos  
Santos Proença

2012.11.28

20:52:23 Z

/PF

- a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 2 - ofício n.º P18913/2012 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.



GABINETE DA DIRETORA-GERAL

*Exmo. Senhor*  
*Juiz Conselheiro José Tavares*  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Via FAX

V/Ref :Of.17994-Parecer CGE/2011-DA I

N.º Proc.P19865 /2012

Data V/Ref. : 19 nov 12

Data Emissor : 26 Nov. 12

**ASSUNTO: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011:  
"Caixa" — Aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública e Planos Setoriais na  
Administração Central**

Relativamente ao assunto em epígrafe, designadamente em relação à *recomendação n.º 1/2011*, importa referir que a solução de consolidação de contas (integrando a ótica orçamental e a patrimonial) desenvolvida no RIGORE Central baseia-se em lançamentos contabilísticos de eliminação automática, em base digráfica, dos saldos resultantes de operações internas, na componente de débitos e créditos recíprocos para apresentação do balanço consolidado, de custos e proveitos internos para emissão da demonstração consolidada dos resultados e despesa paga e receita cobrada para emissão do mapa de fluxos de caixa consolidado de operações orçamentais, em função do grupo público – Administração Central – e de cada um dos subgrupos que o compõem (ministério, serviços integrados e organismos autónomos).

A solução assim desenvolvida implica a recolha dos saldos contabilísticos, sob a forma de ficheiro no caso dos serviços e fundos autónomos com estrutura e regras de conteúdo previamente definidas. A multiplicidade de sistemas contabilísticos que caracteriza a Administração Central, sobretudo desde a quinta alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, Lei de enquadramento orçamental, tem constituído um obstáculo à integração da informação contabilística cumprindo os requisitos da solução de consolidação.

Contudo, a DGO tem feito importantes progressos, principalmente se considerarmos os escassos recursos disponíveis, do qual são exemplo as circulares, série A, n.ºs 1369, de 18 de novembro de 2011 e 1372, de 5 de novembro de 2012, sendo oportunamente divulgada a definição da

---

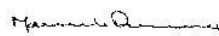
estrutura e regras de conteúdo dos ficheiros a remeter pelas entidades públicas reclassificadas que não utilizem POCP ou um plano setorial.

No que diz respeito à recomendação 2 – PCGE/2011, importa referir que, pese embora as instruções para a integração no RIGORE Central de informação em POCP e POCE proveniente dos serviços e fundos autónomos tenha sido objeto de divulgação em novembro do ano transato, o universo de organismos que estão a remeter informação nos termos da Circular, série A, n.º 1369, é ainda limitado devido às dificuldades de adaptação dos sistemas informáticos para responderem aos requisitos definidos pela DGO.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral

Maria Manuela  
dos Santos



Proença  
2012.11.26  
20:42:40 Z

/PF





**Tribunal de Contas**

---

|||  
**4. A Dívida Pública**  
|||



Exmo Senhor  
 Diretor Geral do Tribunal de Contas  
 Av. Barbosa du Bocage, 61  
 1069 – 045 LISBOA

N/ Ofício nº 2012/17751  
 Lisboa, 27 de novembro de 2012

Assunto: Anteprojeto de Parecer sobre a CGE/2011:  
 Pontos 4.1.1 e 4.1.3 – Dívida Pública Direta

Tendo presente o assunto em epígrafe e em resposta ao v/ofício n.º17989, de 20 de novembro do corrente ano, cumpre-nos informar o seguinte:

***I – Recomendações***

Recomendação 1 – PCGE/2011

*“Deve a Conta Geral do Estado passar a abranger a dívida pública direta dos SFA no mapa XXIX e as operações de derivados financeiros nos diversos mapas relativos a stocks e fluxos associados à dívida pública direta”*

Embora concordemos com a inclusão da dívida pública direta dos SFA no mapa XXIX, esta agência não possui competências e enquadramento legal para compilar e divulgar essa informação.

Relativamente aos derivados financeiros, informamos que estes são evidenciados, na Conta Geral do Estado, através dos mapas relativos aos fluxos associados à dívida pública, quer no que respeita aos juros (mapa n.º.26-C) quer no que concerne às amortizações (mapa n.º.26-D). A informação relativa à posição dos derivados financeiros não é relevada em termos de Conta Geral do Estado mas integra anualmente a conta de gerência dos “Encargos da Dívida Pública” que é remetida ao Tribunal de Contas. De qualquer forma e tendo presente esta recomendação apresentamos o mapa com o stock de derivados financeiros existente em 31.12.2011, com outro tipo de estrutura:

		Valor Nominal			
		a pagar		a receber	
		variável	fixo	variável	fixo
IRS	EUR	-13.981.129.188	-19.100.000.000	19.100.000.000	13.981.129.188
SWAPTION	EUR		-500.000.000	500.000.000	
CIRS	EUR	-4.578.804.695	-210.995.542		
	GBP			822.821.000	142.000.000
	JPY			50.000.000.000	
	NOK				860.000.000
	USD			3.138.806.000	1.250.000.000
FX SWAP	EUR		-95.015.744		
	USD				125.000.000

DNTEC 28 11'12 22367

#### Recomendação 2 – PCGE/2011

*“Que seja usado maior rigor na classificação de fluxos e stocks associados à dívida pública direta e na apresentação dos dados que consta na CGE”*

Na contabilização dos *loans* do FEEF – A “margem pré-paga” foi tratada como uma menos valia na emissão. Segundo o mencionado no anteprojeto de parecer a menos-valia de € 1.101.455.118 deveria ter sido contabilizada como juros. Conforme resulta dos contratos, a taxa de juro fixa destes empréstimos é composta por duas parcelas: uma equivalente ao custo de financiamento do FEEF (3,375% no caso do primeiro desembolso e 2,75% no caso do segundo) e outra designada por margem (2,08%). Sendo a taxa de cupão (fixa) destes empréstimos apenas igual à primeira parte, isto é, ao custo de financiamento do FEEF (ou seja 3,375% e 2,75%) o valor de encaixe é inferior a 100% do valor nominal e a diferença deve ser considerada como uma menos valia. Neste aspeto, a margem pré-paga nos *loans* do FEEF é em tudo idêntica ao desconto numa qualquer emissão de OT a taxa fixa em que a taxa de cupão é inferior à *yield*, pelo que recebeu exatamente o mesmo tratamento, isto é, o produto da emissão foi considerado pelo valor líquido de mais e de menos valias (cf. art.º86 da Lei do OE2011).

Relativamente ao empréstimo LOAN A/360 EMTN USD reiteramos o mencionado na nossa resposta ao anteprojeto de parecer do ano 2010, ou seja, os procedimentos adotados pelo IGCP na contabilização da operação em moeda nacional designada por LOAN A/360 EMTN USD tiveram por objetivo evidenciar de forma transparente a operação que constituiu uma efetiva operação de financiamento. Esta decisão foi coerente com as orientações do Eurostat, conforme o mencionado na nota de rodapé do referido relatório – *“Uma das razões invocadas, foi a de, em SEC 95, a operação incluir uma parcela que deve ser considerada empréstimo”*.

Neste sentido, o quadro 7 – “Apuramento das despesas com a gestão da dívida” deverá ser ajustado eliminando-se das correções indicadas para as “Amortizações SI”, as importâncias de € 872,33 M e de € -0,95 M relativas aos empréstimos LOAN Facility-EFSF e LOAN A/360 EMTN USD respetivamente e das que estão associadas aos “Juros SI”, os valores de € 1.101,46 M e de € -0,04 M também referentes aos empréstimos mencionados.

Quanto ao procedimento adotado pelo IGCP relativamente aos juros obtidos pelo empréstimo concedido à Grécia (dedução aos juros da dívida pública direta) informamos que o mesmo foi sancionado pelo Secretário de Estado do Orçamento.

#### Recomendação 3 – PCGE/2011

*“Uma gestão rigorosa e eficiente dos fluxos financeiros proveniente do recurso ao crédito, evitando excedentes de tesouraria.”*

A este propósito, destacam-se ainda as seguintes passagens (p. 20-21 do documento enviado; sublinhados nossos):

*“O Regime geral de emissão e gestão da dívida pública estabelece que a gestão da dívida pública direta deve orientar-se por princípios de rigor e eficiência, assegurando a disponibilização do financiamento requerido por cada exercício orçamental. Porém, em 2011, o financiamento por recurso à dívida pública ultrapassou, em larga medida, aquele que seria suficiente para a satisfação das necessidades orçamentais e de tesouraria.*

(...)

*Esta situação tem consequências, de que destacamos:*

- um crescimento avultado do stock da dívida direta do Estado, significativamente superior ao necessário;
- um acréscimo de encargos com juros suportados pelo Estado já em 2011 e a suportar em anos futuros.

*Alem disso, em 2011, verificou-se que os juros obtidos nas aplicações dos excedentes de tesouraria ficaram longe de compensar os encargos com juros associados ao excesso de endividamento. Analisadas as taxas de remuneração daquelas aplicações verifica-se que as aplicadas aos excedentes de fundos do PAF, depositados no Banco de Portugal, variaram entre 1% e 1,5%, tendo uma taxa média ponderada de 1,34% (enquanto as dos depósitos a prazo em instituições de crédito variaram entre 0,17% e 6,02% com uma taxa média ponderada de 3,23%). Globalmente consideradas, as aplicações de tesouraria efetuadas em 2011 obtiveram uma taxa de remuneração média ponderada de 2,52%, mas que, no 2.º semestre se ficou pelos 2,42%. Ora, neste semestre, o Estado financiou-se mediante a emissão de BT e de papel comercial a taxas em torno dos 5%.*

A análise do Tribunal de Contas carece de uma avaliação dos riscos associados atualmente ao financiamento da República Portuguesa. Com efeito, os empréstimos obtidos no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) não podem ser compreendidos como um mero financiamento para ultrapassar necessidades de financiamento de curto prazo, mas antes como uma fonte de financiamento suficientemente estável para não se depender da volatilidade das condições do mercado e da volubilidade dos investidores. O montante de EUR 12 mil milhões consignado à recapitalização do sistema bancário é um exemplo paradigmático dessa mesma característica do Programa, que foi desenhado de forma a oferecer um maior volume de financiamento nos primeiros trimestres, precisamente com o objetivo de criar uma posição de Tesouraria mais confortável para fazer face a necessidades de financiamento contingentes, objetivo sugerido de forma reiterada pela missão técnica da UE e FMI).

A título de exemplo, o *stock* total de aplicações de Tesouraria no final de 2011 (cerca de EUR 12,2 mil milhões) estava em grande medida comprometido para fazer face a rubricas de despesa específicas e avultadas, cuja data de liquidação era incerta:

- Amortização de dívidas da PARUPS e PARVALOREM num montante de EUR 3 mil milhões (a despesa chegou a ser contabilizada pela DGO em 31/12/2011, mas foi depois estornada até 15/02/2012, porque se acordou com a missão da UE/FMI adiar esses pagamentos);
- Recapitalização e pagamento de dívidas do BPN em mais de EUR 1.000 milhões (recapitalização no montante de 600 milhões contabilizada em 2011, mas paga em fevereiro de 2012; amortização de dívidas no valor de 436 milhões em março de 2012).
- Depósitos cativos para recapitalização do sistema bancário, conforme acordado no PAEF, em conta dedicada do Banco de Portugal (*Bank Solvency Support Facility*) no montante de EUR 4 mil milhões (1.000 milhões depositados desde junho de 2011; 1.700 milhões depositados em janeiro de 2012; 1.300 milhões depositados em fevereiro de 2012).
- Depósitos cativos na banca comercial, no âmbito do acordo da transferência do fundo de pensões da banca, no valor aproximado de EUR 3,3 mil milhões (constituídos em 31/12/2011).
- Colateral recebido no âmbito dos contratos de derivados com *ISDA/CSA* no valor de aproximadamente EUR 643 milhões.

Assim, numa análise *ex-post*, pode com efeito considerar-se que os saldos de Tesouraria foram excessivos face às necessidades, facto que terá levado a um aumento das despesas com juros em 2011, mas essa avaliação formal não tem em consideração os riscos inerentes ao contexto, não incorporando em particular uma estimativa do custo que resultaria de falhar algum pagamento.

Por outro lado, é incorreto afirmar que o excesso de financiamento teve como consequência um acréscimo de encargos com juros a suportar pelo Estado em anos futuros, porquanto o excesso de

financiamento tem uma natureza temporária. Pelo contrário, a manutenção de saldos de Tesouraria relativamente mais elevados do que em circunstâncias normais é uma condição que permitirá ganhar tempo para se poder voltar aos mercados internacionais nas melhores condições.

Por fim, a análise do Tribunal de Contas parece sugerir duas alternativas para redução dos encargos inerentes a estes excedentes de Tesouraria:

- i) Reduzir a emissão de bilhetes do Tesouro. Esta alternativa seria contrária à manutenção de um programa de emissões regulares de BT, estratégia definida desde o início do PAEF (com o acordo da missão da UE/FMI) com o objetivo de permitir uma transição mais suave do financiamento da República no final do Programa (regresso gradual ao mercado de emissões de dívida pública de médio e longo prazo).
- ii) Aumentar o peso dos depósitos em instituições de crédito, que proporcionariam taxas de remuneração mais elevadas. Esta sugestão, mais uma vez, não leva em consideração o risco financeiro associado a essas aplicações, a que acresce o facto dos depósitos resultantes diretamente dos desembolsos associados ao PAEF serem obrigatoriamente depositados no Banco de Portugal.

## ***II – Clarificação de assuntos abordados no anteprojeto de parecer***

Entretanto, pretendemos clarificar algumas situações expressas nos seguintes pontos do anteprojeto de parecer:

Ponto 4.1.1. – “Dívida direta dos serviços integrados e dos SFA”

Alinea b) Gestão da Dívida e quadro operacional

### Programa de Financiamento para 2011

O programa de financiamento para 2011 aprovado em Dezembro de 2010, subordinava-se à Lei n.º 55-A/2010 de 31 de Dezembro e identificava uma necessidade de financiamento de EUR 20.242 mil milhões.

Admitia-se que o saldo de CEDIC se manteria constante em 2011. Em relação aos instrumentos de dívida de retalho, CA e CT, esperava-se um contributo líquido positivo deste instrumento para o financiamento em 2011, num montante estimado de cerca de EUR 500 milhões.

Apesar dos esforços desenvolvidos na diversificação de instrumentos e mercados o cenário central era um programa de financiamento focado na emissão de OT, num montante entre EUR 18 e 20 mil milhões e que os BT apresentassem um contributo líquido positivo marginal.

### Pedido de Assistência Financeira

A gestão da dívida pública portuguesa em 2011 foi condicionada, em grande escala, pelo agravar da crise da dívida soberana e dificuldade de financiamento em mercado de médio e longo prazo. Em consequência de custos de financiamento elevados o Governo português solicitou um programa de assistência económica e financeira.

A assinatura do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), acordado em Maio de 2011, alterou profundamente o programa de financiamento dado que as necessidades de financiamento foram maioritariamente cobertas pelos empréstimos contidos no Programa. Sendo este um documento assinado pelas Autoridades Portuguesas passou a desempenhar a nova referência de targets de financiamento.



Consequentemente os objetivos de emissão por Instrumento de dívida ficaram profundamente alterados. Em termos de limite de endividamento líquido global direto também este foi revisto pela Lei nº60-A/2011 de 30 de Novembro de 2011 para 22.479 mil milhões.

### Financiamento Realizado

Em relação à emissão por instrumento houve a necessidade de acomodar a nova realidade resultante do PAEF e realizar um programa de emissão consistente com as possibilidades de acesso ao mercado, Memorando de Entendimento e Orçamento de Estado Retificativo, no entanto, o programa de financiamento foi cumprido em relação ao valor total de financiamento.

Ponto 4.1.1.4 – “Comparação dos valores apurados com os da CGE” (pág.13)

#### Mapa 26-B

Realçamos que, por existir um desfazamento temporal entre a data de emissão de certificados de aforro e do tesouro comercializados pelos CTT e através do aforronet e a data em que o produto da mesma é depositado na Tesouraria do Estado, não existe uma correspondência entre as emissões destes produtos e a receita entregue (produto de empréstimos). No entanto, existe uma total compatibilidade entre os valores que são recebidos e os que são entregues como receita.

#### Mapa XXVIII

O produto da emissão de empréstimos que transitou de 2011 para 2012, no valor de € 7.673,7 M, que o anteprojecto de parecer afirma não estar explicitado na CGE, consta na última coluna do mapa XXVIII.

Ponto 4.1.1.5 – “Erros e outras incorreções/omissões na CGE” (pág.20)

### Considerações sobre o empréstimo concedido pelo FMI

O FMI disponibiliza diariamente cotações do SDR/EUR (com 5 casas decimais) e EUR/SDR (com 6 casas decimais). Para converter montantes em SDR em EUR deve multiplicar-se o montante em SDR pelo câmbio SDR/EUR (que pode dar um resultado diferente de dividir o montante em SDR pelo câmbio EUR/SDR).

Os câmbios usados pelo sistema são o que constam da coluna 1. Os que deviam ter sido usados corretamente são os que constam da coluna 2.

O câmbio da Reuters (USD/SDR) (coluna 5) que alimenta o sistema (Finance Kit 6.5) não coincide com o publicado pelo FMI (coluna 3) pelo que o câmbio cruzado SDR/EUR ( $=1/(EUR/USD*USD/SDR)$ ) apresenta diferenças face ao publicado pelo FMI, conforme tabela.

coluna:	1	2	3	4	5	6
fonte:	sistema	FMI	FMI	BCE Fixing	Reuters RIC:USDxDR=R	Cálculo Interno $=1/(COL.4*COL.5)$
data	SDR/EUR	SDR/EUR	USD/SDR	EUR/USD	USD/SDR	SDR/EUR
<b>24-05-2011</b>	1,1241750	1,1241800	0,6313730	1,4089	0,6313730	1,1241750
<b>14-09-2011</b>	1,1457210	1,1457200	0,6357460	1,3729	0,6357440	1,1457210
<b>21-12-2011</b>	1,1821210	1,1821200	0,6480300	1,3054	0,6480290	1,1821210
<b>30/31-12-2011</b>	1,1865450	1,1865400	0,6513530	1,2939	0,6513510	1,1865450

Tendo o nosso sistema como “source” apenas o RIC da Reuters (USDXDR=R) esta foi a melhor aproximação que se conseguiu configurar no sistema e a única solução para o valor coincidir exatamente com o publicado pelo FMI é corrigir manualmente o câmbio USD/SDR nas datas relevantes (em vez de aceitar o recebido da Reuters).

Neste sentido, apresentamos a justificação para os valores que constam na CGE relativamente ao empréstimo do FMI:

Data	SDR	Câmbio (SDR/EUR)	EUR	Diferença Cambial	Produto Empréstimo
24-05-2011	5.611.000.000,00	1,124175	6.307.745.925,00	26.635.484,74	6.334.381.409,74
14-09-2011	3.467.000.000,00	1,145721	3.972.214.707,00	11.952.940,76	3.984.167.647,76
21-12-2011	2.425.000.000,00	1,182121	2.866.643.425,00	-6.045.487,89	2.860.597.937,11
	<b>11.503.000.000,00</b>		<b>13.146.604.057,00</b>	<b>32.542.937,61</b>	<b>13.179.146.994,61</b>

A diferença entre o valor nominal considerado pelo IGCP (€ 13.146.604.057,00) e o indicado no anteprojecto de parecer (€ 13.146.588.149,86) resulta do facto deste último ter sido apurado com base na taxa de câmbio EUR/SDR enquanto que o IGCP considera SDR/EUR.

A comparação entre a importância de € 13.146.588.149,86 e de € 13.179.146.994,61 não pode ser efetuada porquanto a primeira representa o valor nominal e a segunda o produto de empréstimos, o qual integra as diferenças de câmbio.

### III – Incorreções

Foram detetadas algumas incorreções nos valores considerados no anteprojecto de parecer, tais como:

- Pág.2 (ponto 4.1.1. – Dívida direta dos serviços integrados e dos SFA- alínea b)): Onde é mencionado “(...)De acordo com este documento, as necessidades de financiamento ascendiam a € 20.242 M, dos quais € 10.742 M (...)” deve ler-se - De acordo com este documento, as necessidades de financiamento ascendiam a € 20.242 M, dos quais € 10.746 M (...);
- Pág.5 (ponto 4.1.1.1.2.3 – Empréstimos do Programa de Assistência Económica e Financeira): é mencionado que o valor nominal da dívida resultante da contração de empréstimos pelo Estado é de € 35.415,7 M quando deverá ser considerada a importância de € 35.861,9 M;
- Pág.6 (ponto 4.1.1.1.2.3.2 – Fundo Europeu de Estabilidade Financeira): é referido que houve dois desembolsos no valor nominal de € 8.000 M (valor nominal do empréstimo obtido pelo FEEF no mercado) no entanto os mesmos ascenderam a € 7.127,7 M (valor nominal dos empréstimos que o FEEF concedeu a Portugal);
- Pág.7 (ponto 4.1.1.1.2.4 – Outros empréstimos): os juros pagos em 2011 pelos empréstimos contraídos junto do BEI ascenderam a € 14.428.585,07 e não ao valor mencionado no anteprojecto de parecer em análise (€ 14.214.292,54);

- Pág.9 (ponto 4.1.1.2.2.1 – Bilhetes do Tesouro): no documento em análise quando é feita referência às emissões de Bilhetes do Tesouro do período complementar é indicado o montante de € 782,9 M quando valor correto é de € 530,3 M. Informamos que importância de € 782,9 M corresponde ao total das emissões do período complementar de 2010 e é composta pela emissão de Bilhetes do Tesouro e de CEDIC, no valor de € 530,3 M e de € 252,5 M respetivamente.

Com os melhores cumprimentos,



João Morcira Rato  
Presidente do Conselho de Administração

8919, de 21' Nov 2012

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. Ofício n.º 17517

N/Ref. GAC/2012

Data: 12 de novembro de 2012

Data:

Assunto: Anteprojeto de Parecer sobre a CGE/2011, ponto: 4.1.2. Garantias do Estado.

Exmo. Senhor,

Na sequência do envio do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011 referido em epígrafe, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, informa-se o seguinte:

**Ponto 4.1.2.3. Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento**

No limite de 35.000M€ fixado no âmbito da Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira e Disponibilidade de Liquidez nos Mercados Financeiros (IREF), para o ano de 2011, foram consideradas/cabimentadas garantias do Estado no montante de 11.825M€, tendo-se verificado amortizações no montante de 1.250M€. Considerando que os 554,8 M€, relativos a uma das tranches do financiamento concedido à Grécia em 8.05.2010, foi por esse Tribunal indevidamente abatido ao referido plafond de 35.000M€, o saldo por utilizar é de 24.425M€ e não de 23.870,2M€, pelo que o Quadro 15 "*Observância do limite fixado Lei do orçamento (artigo 91.º)*", e o texto a que o mesmo se refere, devem ser alterados em conformidade.

Quanto aos critérios estabelecidos pela DGTF para afetação de operações de seguro de crédito ao limite orçamental, a que se refere o pé de página 1 da página 20, refira-se que o mesmo tem por base as garantias e as promessas de garantia emitidas pela DGTF, divergindo das responsabilidades assumidas, as quais ocorrem no momento posterior com a emissão da apólice de seguro, se a operação de exportação se concretizar.

Relativamente às divergências assinaladas no Parecer em referência entre os valores reportados pela COSEC e pela DGTF quanto à concessão de "*garantias de seguros de crédito e similares*" julga-se ser de sublinhar as diferentes perspetivas em que estas garantias são tratadas pelas duas entidades. Com efeito, cabe à DGTF emitir as garantias sobre as operações de seguro devendo esta para este efeito cabimentar as operações no *plafond* fixado na lei do Orçamento do Estado. Por sua vez, à COSEC cabe emitir apólices sobre operações que tenham beneficiado da garantia do Estado. Donde, naturalmente, resulta que podem ser emitidas garantias que nunca venham a ser objeto de apólice de seguro. Acresce que em termos de receitas e despesas dever-se-á ter sempre em consideração o inevitável desfazamento entre, por exemplo, a cobrança de um prémio ao

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e n.º de processo

8919, de 21' Nov 2012

exportador e o correspondente registo em receita do Estado, o que a acontecer no final do ano implica valores diferentes no orçamento de cada uma das entidades.  
A presente explicação serve igualmente como comentário a apresentar à Recomendação constante no ponto 7, a qual consideramos desnecessária.

**Conclusões e projeto de recomendações**

A propósito da Recomendação constante do ponto 5., informa-se que a DGTF já efetuou as diligências necessárias para manter atualizados os registos relativos às garantias prestadas, nomeadamente através do desenvolvimento de um Sistema de Informação de Garantias e Empréstimos do Estado.

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,



Elsa Roncon Santos

Miguel Gomes da Costa  
Presidente



Conselho de Administração

CA/CE/0286/12

Exmo. Senhor  
Diretor Geral do  
Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bucage, 61  
1069-045 LISBOA

Lisboa, 22 de Novembro de 2012

**ASSUNTO:** Anteprojeto de Parecer sobre a CFE/2011  
Ponto 4.1.2. – Garantias do Estado  
V/Ofício refº: Parecer CGE/2011 (DA I)

Exmo. Senhor,

*Senhor Diretor Geral,*

Em resposta ao v/ ofício acima referenciado e, nos termos do disposto do Art.º 13º da Lei nº 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, créditos financeiros, seguro caução e seguro de investimento através da COSEC, S.A.

Contudo, no respeitante à nota de pé de página nº 1 (p.4), informamos que não se confirma que em 2009 não tenha ocorrido qualquer operação de seguro caução (com efeito, foram assumidas responsabilidades referentes a uma operação, no valor de € 100.000).

Relativamente à alínea c) *Prémios de seguro – Quadro 3 Receitas do Estado em 2011* (p.6), cuja fonte é a DGTF, detetamos uma ligeira divergência nos valores entregues pela COSEC ao Estado em 2011, sendo que o valor apurado pela Companhia é de € 56.415.691,55 e o valor referido no relatório é de € 56.416.696.

No respeitante à alínea e) *Recuperações de pagamentos efetuados em execução de garantias*, informamos que as garantias recuperadas através da COSEC totalizaram € 180.204 e não € 150.127, como consta na página 6, sendo que as mesmas decorrem de operações realizadas apenas no âmbito da Facilidade para países fora da OCDE.

Com os melhores cumprimentos, *e parciais*

*Miguel Gomes da Costa*

DGTC 26 11 12 22041



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS  
*Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro*

Exmo. Sr.  
Diretor Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

S/Ref: Parecer CGE/2011 (DA I-Tec)  
N/Ref: 101

S/Comunicação: 20 Nov 2012 17991  
N/Comunicação:

29 NOV. 2012

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2011  
Caixa - "Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal"

Muito agradecemos o envio do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011, elaborado pelo Tribunal de Contas, enviado a 20 de Novembro de 2012. Em resposta, sublinha-se apenas a ideia de que o conjunto de competências da ESAME, atribuídas pela RCM nº 28/2011, de 11 de julho, confere a esta unidade um carácter que visa, essencialmente, a coordenação entre diferentes ministérios das medidas transversais dos memorandos, por um lado, e o acompanhamento e a monitorização do cumprimento dos prazos estabelecidos para o cumprimento atempado das medidas, por outro.

Assim, a ESAME não produz, nem participa diretamente, nos estudos técnicos que todos os ministérios envolvidos no Programa de Ajustamento Económico e Financeiro têm que fazer para executar as políticas que levam ao cumprimento das medidas (a não ser que essa colaboração lhe seja solicitada). À ESAME compete, isso sim, verificar que as equipas do Governo preparam os estudos e a fundamentação necessária para que os objectivos do PAEF se concretizem nos calendários previstos.

Nos casos em que a troika solicita estudos técnicos de avaliação de impacto (orçamental ou outro), a ESAME funciona como a plataforma ideal de circulação dessa informação. Porém, existe muito trabalho de base que é realizado pelos ministérios que não é solicitado pela troika, e que, portanto, a sua elaboração não tem de ser enviada, necessariamente, à ESAME.

Neste contexto, a ESAME procura orientar os seus recursos de forma a garantir que o fluxo de processos que leva ao cumprimento das medidas de forma eficiente e nos prazos previstos.

Para além desta breve nota, o relatório não nos suscita qualquer outra observação.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

(António Luís Vicente)

DETC 30 11\*12 22734

Ofício N.: 12617  
Data: 23-11-2012



GOVERNO DE  
PORTUGAL

MINISTÉRIO DA SAÚDE

Exmo. Senhor  
Juiz Conselheiro José Fernandes Farinha Tavares  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

**Sua referência**  
Ofício n.º 17852  
Parecer CGE/2011 (DA I)

**Sua comunicação**  
16.11.2012

**Nossa referência**  
Entrada - 15310/2012

**ASSUNTO: Anteprojeto de Parecer sobre a CGE de 2011**  
**Ponto 4.2. - Dívida não Financeira**

Encarrega-me Sua Excelência o Ministro da Saúde de informar V. Exa. que a condução do Processo Extraordinário de Regularização de Dívidas no SNS ditou a necessidade de se proceder ao levantamento exaustivo das faturas não pagas a 31 de Dezembro de 2011.

Os valores que resultaram daquele levantamento exaustivo não diferem substancialmente dos que constam do relatório do Tribunal de Contas, em apreciação, sobretudo tendo em atenção a diferença nas metodologias usadas.

Neste contexto, não temos comentários a apresentar.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

(Luís Vitório)

RGTC 26 11 12 22124

MS\*

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



GABINETE DA DIRETORA-GERAL

*Exmo. Senhor*  
*Juiz Conselheiro José Tavares*  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

V/Ref :Of.17853-Dep Auditoria I

N.º Proc.P19777 /2012

Data V/Ref. : 16 nov 12

Data Emissor : 23 Nov. 12

**ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011**  
**Anteprojeto do Ponto 4.2 — Dívida não financeira**

Relativamente ao assunto em epígrafe, informamos que esta Direção-Geral não tem comentários a observar sobre o documento apresentado.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral



Manuela Proença

/PF

BGTC 29 11'12 22505



**Tribunal de Contas**

---

|||  
**5. Fluxos Financeiros com a  
União Europeia**  
|||



Exmo. Senhor  
Juiz Conselheiro José Tavares  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

V/Ref :e-mail

N.º Proc. P19517 /2012

Data V/Ref. : 14 nov 12

Data Emissor: 28 Nov. 12

**ASSUNTO: PCGE/2011 - Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011 relativo aos "Fluxos Financeiros de Portugal para a União Europeia".**

No âmbito do Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011 relativo aos "Fluxos Financeiros com a União Europeia", e na sequência de um esclarecimento do nosso Ofício de 23/11/2012, referente ao processo P 19517/2012, cumpre a esta Direção-Geral do Orçamento informar, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º, da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, que os valores constantes da CGE 2011 estão repercutidos no mapa de fluxos financeiros do IGCP, bem como, pelos documentos de suporte emitidos pelo Sistema de Informação Contabilística – SIC.

Assim, tendo presente o *Ponto 5.2 – Fluxos Financeiros para a União Europeia*, face à divergência de valores apontada, somos a esclarecer:

- O item DIVERSOS do *Quadro 1 – Transferências para a União Europeia*, no que respeita aos valores constantes da CGE 2011, engloba para além do pagamento de juros de mora dos Recursos Próprios Tradicionais (RPT) e de uma situação de juros inerentes à Contribuição Financeira (CF), o pagamento de processos em contencioso nos direitos aduaneiros. O que perfaz o montante de 17.386.583,57€, ou seja, de cerca de 17,4ME, resultante da soma de 8.047.440,78€, referente a juros e de 9.113.388,79€, referente a direitos aduaneiros não cobrados. Efetivamente, neste último valor não foram tidas em conta duas reposições abatidas no valor de 745.200€;
- No que concerne a diferença apontada para o recurso próprio RNB, cerca de - 7.3ME, o valor da diferença em causa corresponde a duas restituições da Comissão Europeia (CE), donde se apresente o valor líquido desta rubrica. Ora, aquando da existência de ajustamentos nas rubricas da Contribuição Financeira, o procedimento usual consiste em efetuar a transferência de acordo com o valor a colocar à disposição da CE, conforme carta recebida por aquela Entidade e solicitar, em simultâneo, ao IGCP a concretização da restituição para o NIB 078100090009000325969 – Outros Fundos – Ministério das Finanças. Efetivamente, o valor das Restituições consta do *Quadro 1 – Transferências para a União Europeia* no item Restituições e Reembolsos (cerca de - 7,4ME).

- No que respeita à subavaliação referida, entre a despesa e a receita orçamental, para o ano 2011, importa esclarecer quanto à existência de dois critérios distintos na contabilização dos RPT. Assim, quando se trata de *direitos aduaneiros cobrados* (montantes executados pela FF 122), com periodicidade mensal, o valor da despesa reflete os três pagamentos efetuados – à CE (75% do valor cobrado), para Receita de Estado (24% do valor cobrado) e ao FEA (1% do valor cobrado); nesta situação o valor da receita e da despesa estão equilibrados.

No entanto, quando se trata de *direitos aduaneiros apurados e não cobrados* (montantes executados pela FF 111), a despesa reflete apenas o único pagamento ocorrido – os 75% à CE. De facto, não se efetua qualquer outro pagamento. Ora, aquando da existência destes processos de contencioso, e subsequente responsabilidade financeira do Estado Português, não se realiza o pagamento dos 25% (24+1) respeitantes a despesas de cobrança. A inexistência de dotação orçamental para o efeito é uma razão acrescida para esta diferenciação de atuação.

Assim, a execução orçamental do Capítulo 70, designadamente, a Divisão 01 – RPT, reflete esta realidade dos pagamentos ocorridos. A razão de ser das diferenças verificadas prende-se com o facto de não ocorrerem pagamentos, para além dos efetuados à CE quando respeitam a processos de contencioso e, portanto, dos direitos aduaneiros apurados e não cobrados.

- Por fim, no que concerne à dívida pendente de cerca de 102,4ME, referente ao Processo de Infração nº 2011-2142, resultante de novos dados estatísticos do inventário do RNB para o período 2002-2009, urge informar que a mesma se encontra cessada. Efetivamente, o valor em dívida de 102 369.453,27€ foi liquidado a 05/04/2012.

Visando prestar os esclarecimentos necessários no âmbito Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011 relativo aos "Fluxos Financeiros com a União Europeia", resta-nos manifestar a nossa disponibilidade para eventuais esclarecimentos tidos por necessários.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral

Maria Manuela  
dos Santos

Proença  
2012.11.28  
20:35:15 Z

/CMS

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

*Exmo. Senhor*  
*Juiz Conselheiro José Tavares*  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

V/Ref : e-mail

N.º Proc.P19079 /2012  
Data Emissor : 20 Nov. 12

Data V/Ref. : 07 11 12

**ASSUNTO: PCGE/2011 - Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011 relativo aos "Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal".**

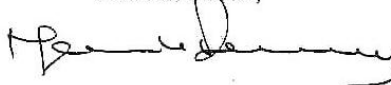
Relativamente ao assunto em epígrafe, cumpre-mos informar V. Exa. que a DGO tem vindo a desenvolver procedimentos que permitam minimizar os eventuais desvios observados nos fluxos financeiros com a União Europeia, designadamente junto das Autoridades de Certificação dos Fundos Comunitários no sentido de nos ser transmitida integralmente toda a informação sobre as transferências efetuadas da U. E. para Portugal, bem como seja garantida a sua tramitação bancária pelo IGCP por forma a respeitar a aplicação do normativo legal instituído relativo à obrigatoriedade de centralização da tesouraria do Estado.

Em face do conteúdo do presente anteprojeto de Parecer, a DGO irá intensificar os contactos com as Autoridades de Certificação de Pagamentos dos Fundos Comunitários a fim de ser assegurada uma correta movimentação das transferências financeiras da União Europeia e a sua correspondente contabilização a nível da Conta geral do Estado.

Sem outro assunto de momento, apresento os meus melhores cumprimentos

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,



Manuela Proença **DGTE 22 11'12 21887**

À  
Direcção-Geral do Tribunal de Contas  
Departamento de Auditoria III  
Att/ Drª Leonor Corte Real Amaral  
(Auditora Coordenadora)  
Avª Barbosa du Bocage, nº 61  
1069-045 Lisboa

N/ Ofício nº SGC - 16868  
Lisboa, 9 de novembro de 2012

Assunto: PCGE/2011 – Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011  
relativo aos “Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal”.

No seguimento do Anteprojeto de Parecer referenciado em epígrafe, remetido por essa  
Direcção Geral, via e-mail, em 6 de novembro de 2012, informamos que nada temos a  
acrescentar ao relatório elaborado por esse Tribunal.

Com os melhores cumprimentos,

  
António Pontes Correia  
Vogal do Conselho de Administração



N/A

Exmo Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA

025923/2012

**ASSUNTO: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011 relativo aos Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal**

Na sequência do e-mail de 06/11/2012, informa-se V. Exa. que o IFAP confirma os valores inscritos no relatório de verificação do 5.3 - Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal, onde se faz referência ao IFAP.

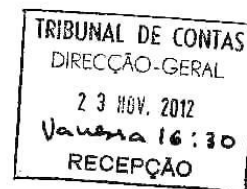
Ainda assim, poderemos tecer alguns comentários ao que se encontra descrito, como sejam:

1. No Quadro 1 a diferença de 0,2 M€ do FEOGA-Orientação poderá resultar de uma transferência de 183.562,75 € referente ao Programa Operacional de Assistência Técnica – FEOGA que na CGE poderá ter sido atribuída a outro Fundo, não sendo no entanto possível identificar.
2. A diferença de 0,1 M€ no FEADER resultará de uma questão de arredondamentos.
3. No penúltimo parágrafo da página 7 o valor atribuído ao FEOGA-Orientação de 35,8 M€ deverá ser de 35,7 M€, como consta do Quanto 1, da página 2.
4. Quanto aos restantes valores, tendo em conta que são dados atribuídos a outras instituições, não poderá este Instituto transmitir qualquer opinião sobre os mesmos.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Diretivo

Luis Souto Barreiros



DCTC 23 11 12 22034





INSTITUTO DE GESTÃO  
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU, I.P.

IGFSE/S/4688/2012 - 14-11-2012

Exmo. Senhor  
Doutor Juiz Conselheiro José Fernandes  
Farinha Tavares  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, n.º 61  
1069-045 Lisboa

V. Ref.  
Data  
N. Ref. UGC  
Na sua resposta indique a N. Ref.

**Assunto:** PCGE/2011 - Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011  
relativo aos "Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal".

Em resposta ao vosso e-mail de 6 de Novembro de 2012, 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)

NP

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 16 11 12 21384



**Tribunal de Contas**

---

|||

**6. Fluxos Financeiros entre o  
OE e o SPE**

|||



- a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 2 - ofício n.º P18913/2012 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.



Exmo. Senhor  
Dr. António de Sousa e Menezes  
Auditor Coordenador  
Direção-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

S/Ref. Ofício n.º 16850  
Data: 30.10.2012

N/Ref. GAC/2012  
Data:

**Assunto:** Anteprojeto de Parecer sobre a CGE/2011, pontos:  
6. Fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o Setor Público Empresarial  
7. Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais

Exmo. Senhor,

Em referência ao assunto em epígrafe e na sequência de notificação nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na sua atual redação, informa-se que a análise dos documentos preparatórios do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011, em epígrafe, não suscitou a esta Direcção-Geral qualquer observação.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Elsa Roncon Santos

DGTC 13 11 12 21127

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo



**Tribunal de Contas**

---

|||  
**7. Fluxos Financeiros com as  
Regiões Autónomas e com as  
Autarquias Locais**  
|||





**GABINETE DO REPRESENTANTE DA REPÚBLICA**  
PARA A REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES  
SOLAR DA MADRE DE DEUS  
ANGRA DO HEROÍSMO

REGISTADO  
COM AVISO DE RECEÇÃO

Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069 – 045 LISBOA

Sua Referência  
**Parecer CGE/2011**  
(DA I)

Sua Comunicação  
30OUT2012

Nossa Referência  
OP - A **256**

Angra do Heroísmo  
13NOV2012

Procº 29/14 -01

**Assunto: Anteprojeto de Parecer sobre a CGE/2011**

Ponto 7 – Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais

Encarrega-me Sua Excelência o Representante da República para a Região Autónoma dos Açores de informar que concorda em absoluto com a recomendação expressa, uma vez que, além do cumprimento da LEO/2011, se tornam mais transparentes os fluxos financeiros com as Regiões Autónomas.

Com os melhores cumprimentos

O Chefe do Gabinete

António de Almeida da Costa Coelho

DGTC 16 11'12 21376





S. R.  
GABINETE DO REPRESENTANTE DA REPÚBLICA  
NA  
REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

Exm<sup>o</sup>. Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Avenida Barbosa du Bocage, 61  
**1069-045 Lisboa**

Of. 0507/12                      06.11.12  
P<sup>o</sup>. I.03.08.04.02

ASSUNTO:     Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011  
                  Ponto 7 – Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com  
                  as Autarquias Locais

Ref.            V/of. nº. 16856, de 30.Out.12

Em referência ao ofício remetido por V.Ex<sup>a</sup>. em 30 de Outubro p.p., encarrega-me Sua Excelência o Representante da República de informar que os valores indicados no quadro 2 do documento remetido, referente 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 DO GABINETE,

Luísa Maria de Sousa Araújo

DGTC 12 11 12 20973



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA  
GOVERNO REGIONAL  
SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS

**URGENTE**

Exm.º Senhor  
Director-Geral do  
Tribunal de Contas  
Doutor José F.F. Tavares

Av. Barbosa do Bocage, n.º 61  
1069-045 LISBOA

Sua referência  
N.º 16857

Sua comunicação de  
20.10.2012

Nossa referência

Secretaria Reg. Plano e Finanças

**SAÍDA**

N.º : 1122 12-11-2012

Proc.: 5 . 3 . 1 P1

Direção Regional do Tesouro

ASSUNTO: ANTEPROJETO DE PARECER SOBRE A CGE/2011.  
PONTO 7 – “FLUXOS FINANCEIROS COM AS REGIÕES AUTÓNOMAS E COM AS  
AUTARQUIAS LOCAIS”.

De acordo com o Vosso officio acima referenciado, e para efeitos do previsto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e do disposto no n.º 3 do art.º 73.º da Lei n.º 91/2001 de 20 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**

O mapa XVIII – Transferências para as Regiões Autónomas, da CGE, totaliza 603.491.172,32€.

Foram transferidos do Orçamento do Estado para 2011 a totalidade dos valores inscritos nos mapas XIX e XX, da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, Lei do Orçamento do Estado para 2011 (OE), respetivamente, nos montantes de 66.362.779€ e de 3.817.829€ para os municípios e juntas de freguesia da Região Autónoma da Madeira (RAM). Os duodécimos incluídos no mapa XIX do OE referentes ao IRS variável no montante total de 7.836.281€, foram integralmente transferidos no mês de dezembro de 2011 e de imediato remetido para os respetivos municípios da RAM. De salientar que aquele valor transferido foi deduzido indevidamente às transferências da receita fiscal de IRS a que a RAM tem direito nos termos da CRP, do artigo 16.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas e do artigo 107.º do Estatuto Político-Administrativo da Região.

DGTC 14 11 12 21160

Exmo(a). Senhor(a)  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045, Lisboa

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência
Of. n.º 16851	30-10-2012	123 / DCAF
Parecer CGE/2011 (DA 1)		

**ASSUNTO: ANTEPROJETO DE PARECER SOBRE A CGE/2011.**

**PONTO 7 – FLUXOS FINANCEIROS COM AS REGIÕES AUTÓNOMAS E COM AS  
AUTARQUIAS LOCAIS.**

Na sequência do vosso ofício supramencionado, que mereceu a nossa melhor atenção, informo V. Ex.ª de que não temos qualquer observação a fazer ao extrato enviado do documento referido em epígrafe.

Não obstante, cumpre-me esclarecer que os Mapas XIX e XX, constantes da Lei do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado, relativos à participação dos municípios e freguesias nos impostos do Estado, constituem um direito legalmente consagrado na Constituição da República Portuguesa. Das demais verbas identificadas, no caso daquelas cuja transferência compete a desta Direção-Geral, não constituem um direito, mas resultam de decisões pontuais do Governo (cooperação técnica financeira), as quais é impossível, aquando da elaboração do OE, prevê-las. O mesmo se passa com as remunerações dos eleitos que só durante a execução é vamos verificando quem beneficia ou não, uma vez que a opção de serem remunerados depende deles. Noto que em ambos os casos, a Lei do Orçamento do Estado determina a publicidade das verbas transferidas mediante portaria do(s) membro(s) do Governo.

Com os melhores cumprimentos

A Diretora-Geral



Maria Eugénia Santos

**DETC 09 11'12 20878**

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA**  
**Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira**

Exmº Senhor  
Diretor-Geral  
Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

Sua referência:	Sua comunicação de:	Nossa referência:	N.º de Saída:	Data de Saída
Parecer CGE/2011 (DA 1)	30-10-2012	195/DSOC/DOF	-04655	12.NOV.06

ASSUNTO: **ANTEPROJETO DE PARECER SOBRE A CGE/2011**  
**Ponto 7 – Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as**  
**Autarquias Locais**

Em referência ao ofício mencionado em epígrafe, somos de informar que, no geral, validamos a informação constante do documento anexo, da responsabilidade do MEC.

Somos, no entanto, de referir que as operações extraorçamentais da DGPGF, mencionadas no quadro da página 3, destinadas a encargos com o apoio social às famílias com crianças nos jardins de infância da rede pré-escolar, foram provenientes do IGFSS, cujo financiamento é da inteira responsabilidade do MSSS, nos termos do nº 3 do artº. 5º do DL 147/97, de 11 de junho, pelo que se julga que esta informação deveria constar como nota do referido quadro.

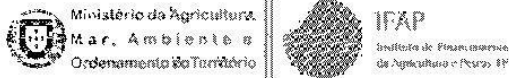
Quanto aos montantes inscritos naquele quadro, o valor dos pagamentos das extraorçamentais efetuadas por esta DG em 2010 foram de 65 m€, confirmando-se o valor de 45 m€ em 2011.

Com os melhores cumprimentos,

O Diretor-Geral

(Edmundo Gomes)

DGTC 08 11'12 20774



N/A

Exmo Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA
Parecer CGE/2011 (DA I)	30-10-2012	025710/2012

ASSUNTO: **Anteprojeto de Parecer sobre a CGE/2011 Ponto 7 - Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais**

Na sequência do ofício nº 16853, de V. Exa. informa-se que o IFAP confirma os valores descritos como fluxos financeiros transferidos de e para a Administração Regional, quer em Operações Orçamentais, quer Operações extra-orçamentais, onde se faz referência ao IFAP. Confirma-se ainda os fluxos financeiros atribuídos ao IFAP destinados à Administração Local (Quadro 4), registados em operações orçamentais e em extra-orçamentais.

Quanto aos restantes valores, tendo em conta que são dados atribuídos a outras instituições, não poderá este Instituto transmitir qualquer opinião sobre os mesmos.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Diretivo

Luis Souto Barreiros

DGTC 23 11 12 22035

- a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 2 - ofício n.º P18913/2012 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
- b) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 6 - ofício n.º 8787 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.



**Tribunal de Contas**

---

|||  
**8. Benefícios Fiscais; Subsídios  
e outras formas de apoio**

|||







09.NOV 12 01182

Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Of. 16643	26-10-2012	ENT.: 8117/2012 PROC. Nº: 10.01.06	

**Assunto:** Parecer sobre a Conta Geral do estado de 2011  
Anteprojecto do ponto 8.1 – Benefícios Fiscais

Exmo. Senhor,

Em resposta ao ofício n.º 16643, de 26 de outubro de 2012, dessa Direção-Geral, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de enviar a V. Exa fotocópia da Nota Informativa, sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Pedro Machado

C/c: G-SEO. G-SEAF

/CD

DCTC 12 11\*12 21061

**Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011:  
“Anteprojeto do ponto 8.1 – Benefícios Fiscais”**

## Índice

I. Nota introdutória.....	3
II. Comentário ao ponto 8.1.1 – “A subavaliação da despesa fiscal é recorrente”.....	5
III. Comentário ao ponto 8.1.2 – “O objetivo de consolidação orçamental não foi alcançado”.....	5
IV. Comentário ao ponto 8.1.3 – “A evolução da despesa fiscal está distorcida”.....	6
V. Comentário ao ponto 8.1.4 – “A relação entre despesa e receita fiscal está desvirtuada”.....	7
VI. Comentário ao ponto 8.1.5 – “A classificação dos benefícios fiscais é inadequada”.....	8
VII. Comentário ao ponto 8.1.6 – “A subavaliação da despesa fiscal em IRC é recorrente”.....	9
VIII. Comentário ao ponto 8.1.9 – “Subsistem deficiências por corrigir”.....	9
IX. Comentário ao ponto – “Conclusões e Recomendações”.....	10

#### I. Nota introdutória

Em termos gerais, o anteprojecto do ponto 8.1. do “Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011” pelo Tribunal de Contas, do qual são objeto os benefícios fiscais, alerta para um conjunto de limitações que haviam já sido identificadas no que concerne à correta quantificação e estimativa da despesa fiscal em Portugal.

No sentido de suprir as já mencionadas limitações e, atendendo às obrigações previstas no Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), procedeu-se a uma revisão tanto da metodologia utilizada no exercício de quantificação e estimativa da despesa fiscal, como do universo de impostos em análise, de acordo com as recomendações do Tribunal de Contas e as boas práticas internacionais. O resultado do exercício de requantificação da despesa fiscal para os anos de 2010 e 2011, bem como de estimativa no que respeita a 2012 e 2013, encontra-se detalhado no Relatório do Orçamento do Estado para 2013.

Tendo em conta os desenvolvimentos técnicos consubstanciados no Relatório do Orçamento do Estado para 2013, é digno de nota o aperfeiçoamento do processo de quantificação e estimativa da despesa fiscal. Por conseguinte, considera-se que as limitações e deficiências identificadas pelo Tribunal de Contas terão já sido solucionadas na sua maior parte. Assim, tem-se que para uma análise correta da despesa fiscal que se reporta ao período objeto de atualização, *i.e.*, o intervalo de tempo decorrido entre 2010 e 2011, será indispensável tomar em consideração os valores que resultam do mais recente exercício de quantificação e estimativa.

Em detalhe, estabeleceu-se a estrutura comum de cada imposto, da qual resultou a clara identificação da despesa fiscal (evidenciada pelo seu carácter de excecionalidade face ao regime de tributação-regra). Neste sentido, tomou-se como referência a estrutura estabelecida pelo próprio regime legal do imposto, considerando como despesa fiscal todas as situações que se afastam do que se encontra estatuído com carácter geral pela respetiva legislação. Note-se que esta definição, sendo patentemente mais abrangente que a utilizada anteriormente, conduziu por exemplo à inclusão como despesa fiscal do efeito decorrente da aplicação das taxas reduzida e intermédia do IVA no Continente, assim como das taxas reduzida, intermédia e normal nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. Além disso, a despesa fiscal associada aos impostos sobre o património, em particular, o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e o Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT) foi igualmente quantificada e discriminada no Relatório do Orçamento do Estado para 2013.

No processo de quantificação e estimativa da despesa fiscal foi utilizado o método da receita cessante. Este método opera *ex post*, medindo o montante da receita fiscal objeto de redução por parte de uma provisão (preferência ou dispensa) especialmente concedida a um sujeito passivo em particular, ou à comunidade em

geral. De acordo com este método, procedeu-se à comparação entre a receita fiscal obtida no presente enquadramento legal, *i.e.*, na vigência de uma situação de exceção tributária, com a receita coletada hipoteticamente caso não se verificasse a ocorrência do facto tributário que consubstancia a despesa fiscal. Adicionalmente, foi invocado o princípio da especialização do exercício, tendo-se alocado a despesa fiscal ao ano ao qual se encontrou associada a origem de uma obrigação fiscal equivalente e não àquele em que o pagamento do imposto seria definitivamente realizado.

No Relatório do Orçamento do Estado para 2013 apresenta-se a quantificação e estimativa da despesa fiscal em Portugal para os anos de 2010 a 2013, tal como consta do quadro seguinte:

Quadro I: Evolução da despesa fiscal 2010-2013

	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
<b>Impostos diretos</b>	<b>6.800</b>	<b>6.643</b>	<b>4.832</b>	<b>5.972</b>	<b>24</b>	<b>17</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>-24,8</b>	<b>-20,0</b>	<b>-4,1</b>	
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	3.970	3.708	2.863	2.827	12	10	8	7	-8,8	-22,8	-8,2	
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)	4.030	2.336	1.369	1.345	12	6	4	4	-42,0	-41,4	-1,6	
<b>Impostos indiretos</b>	<b>6.808</b>	<b>7.284</b>	<b>4.737</b>	<b>4.827</b>	<b>18</b>	<b>20</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>18,0</b>	<b>-34,8</b>	<b>-4,4</b>	
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISPE)	840	719	480	448	2	2	1	1	-12,3	-38,1	-2,5	
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	5.305	6.003	3.920	3.732	16	17	11	10	13,2	-34,7	-4,8	
Imposto sobre Veículos (ISV)	473	373	190	185	1	1	1	0	-21,1	-49,2	-2,3	
Imposto sobre o Tabaco (IT)	46	42	29	23	0	0	0	0	-8,5	-30,4	-21,8	
Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas (ABA)	124	104	112	112	0	0	0	0	-16,0	7,4	0,0	
Imposto do Selo (IS)	11	15	18	17	0	0	0	0	40,9	14,3	-5,0	
Imposto Único de Circulação (IUC)	7	7	9	10	0	0	0	0	9,0	28,1	10,2	
<b>Despesa fiscal do Estado</b>	<b>14.608</b>	<b>13.308</b>	<b>8.979</b>	<b>8.499</b>	<b>43</b>	<b>37</b>	<b>26</b>	<b>22</b>	<b>-8,9</b>	<b>-32,8</b>	<b>-6,2</b>	
Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)	508	481	1.002	851	2	1	3	2	-14,9	108,1	-15,0	
Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMI)	311	261	239	239	1	1	1	1	-15,9	-8,5	0,0	
<b>Despesa fiscal das Administrações Públicas</b>	<b>18.481</b>	<b>14.080</b>	<b>10.219</b>	<b>9.808</b>	<b>44</b>	<b>38</b>	<b>30</b>	<b>26</b>	<b>-9,2</b>	<b>-27,3</b>	<b>-4,1</b>	

Fonte: Ministério das Finanças

Por fim, refira-se que se encontram em curso projetos de desenvolvimento no campo dos sistemas de informação. Estes projetos contribuirão positivamente para o aprofundamento e cruzamento de informação oriunda de diferentes fontes, garantindo o aperfeiçoamento progressivo do processo de quantificação da despesa fiscal.

De seguida, procede-se ao comentário de um conjunto de pontos enunciados no documento em análise.

II. Comentário ao ponto 8.1.1 – “A subavaliação da despesa fiscal é recorrente”

O ponto em análise refere que, na Conta Geral do Estado (CGE) de 2011, a despesa fiscal em sede de IRC, IVA e IS encontrar-se-á subavaliada, bem como inadequadamente discriminada por finalidade. Adicionalmente, é identificada a ausência da relevação da despesa fiscal associada aos impostos sobre o património na CGE de 2011.

Embora apenas a subavaliação do IRC seja explicitamente justificada ao longo do “Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011”, em análise, a relevação parcial da despesa fiscal na CGE de 2011 é confirmada pelos resultados obtidos graças ao exercício de requantificação subjacente ao Relatório do Orçamento do Estado para 2013, tal como se poderá constatar no quadro seguinte.

Quadro II: Previsões, estimativas e despesa fiscal em sede de IRC, IVA e IS no ano de 2011

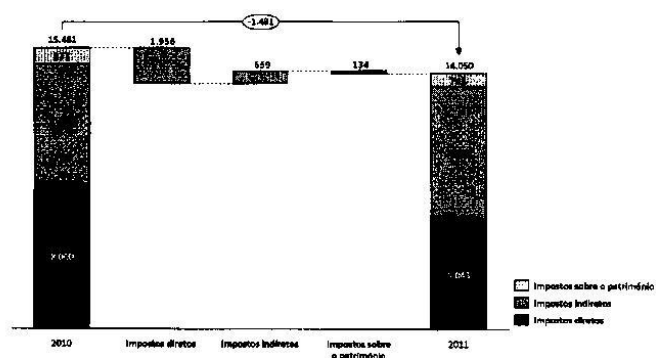
	(em milhões de euros)			
	Previsões	Estimativas	Despesa	Requantificação
IRC	1.370	357	1.716	2.336
IVA	185	153	149	6.003
IS	5	14	11	15
<b>Total</b>	<b>1.560</b>	<b>524</b>	<b>1.876</b>	<b>8.355</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

III. Comentário ao ponto 8.1.2 – “O objetivo de consolidação orçamental não foi alcançado”

O gráfico I sintetiza a evolução da despesa fiscal das Administrações Públicas, em termos agregados, entre os anos de 2010 e 2011, de acordo com a nova metodologia de quantificação e estimativa.

Gráfico I: Decomposição da evolução da despesa fiscal das Administrações Públicas 2010-2011 (em milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças.

No período de tempo decorrido entre 2010 e 2011, a despesa fiscal das Administrações Públicas ter-se-á reduzido em 1.431 milhões de euros, encontrando-se subjacente uma diminuição em 0,8% do PIB nominal em 2011.

No entanto, interessa verificar o impacto das medidas que, de acordo com o documento mencionado, encontrar-se-iam na génese da redução prevista para a despesa fiscal entre 2010 e 2011. Em particular, o Orçamento do Estado para 2011 antevia a redução da despesa fiscal em impostos diretos, por efeito de três medidas de política fiscal: por um lado, em sede de IRS, previa-se a alteração do sistema de deduções e de benefícios fiscais e a convergência da tributação dos rendimentos da categoria H com o regime de tributação da categoria A; por outro, em sede de IRC, levar-se-ia a cabo uma revisão dos benefícios fiscais para pessoas coletivas. Ora, utilizando os valores revistos para a despesa fiscal em sede de impostos diretos, observa-se uma redução de 1.956 milhões de euros entre 2010 e 2011, o que representa 1,1% do PIB nominal em 2011. Deste modo, ao longo de 2011, ter-se-á registado uma redução da despesa fiscal superior à previsão inscrita no Orçamento do Estado para esse ano.

#### IV. Comentário ao ponto 8.1.3 – “A evolução da despesa fiscal está distorcida”

Como mencionado anteriormente, a despesa fiscal a partir de 2010 foi requantificada à luz de uma metodologia que reflete não só as recomendações do Tribunal de Contas, mas também as boas práticas internacionais. A evolução da despesa fiscal do Estado para os anos de 2010 e 2011 é clarificada no quadro e gráfico seguintes:

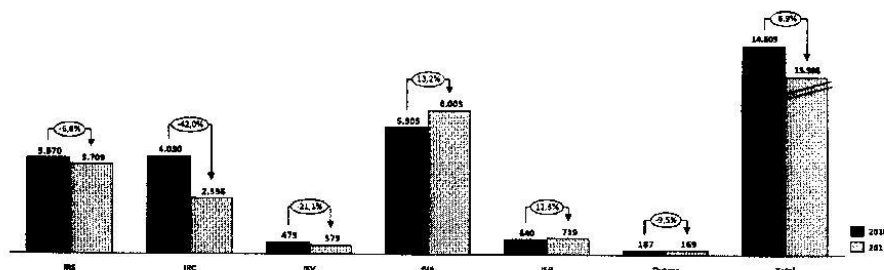
Quadro III: Evolução da despesa fiscal do Estado 2010-2011

	(em milhões de euros)		
	2010	2011	Variação
IRS	3.970	3.708	-6,6
IRC	4.030	2.336	-42,0
ISV	473	373	-21,1
IVA	5.305	6.003	13,2
ISP	640	719	12,3
Outros <sup>(a)</sup>	187	169	-9,5
<b>Total</b>	<b>14.605</b>	<b>13.308</b>	<b>-8,9</b>

(a) Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA), imposto sobre o Tabaco (T), imposto do Selo (IS) e imposto Único de Circulação (IUC).

Fonte: Ministério das Finanças.

Gráfico II: Evolução da despesa fiscal do Estado 2010-2011



Fonte: Ministério das Finanças.

#### V. Comentário ao ponto 8.1.4 – “A relação entre despesa e receita fiscal está desvirtuada”

Com base no exercício de requantificação da despesa fiscal para os anos de 2010 e 2011, é possível clarificar a relação entre a despesa e a receita fiscais. Nesse sentido, o quadro seguinte apresenta, por imposto, a receita e despesa fiscais do Estado no dito biénio, quantificadas de acordo com a metodologia detalhada no Relatório do Orçamento do Estado para 2013.

Quadro IV. Evolução da despesa e da receita fiscais do Estado

(em milhões de euros)

	2010	2011	2010	2011	Variação (%)	Variação (%)
IRS	8.937	3.970	9.831	3.708	10,0	-6,6
IRC	4.592	4.030	5.168	2.336	12,5	-42,0
ISV	809	473	627	373	-22,6	-21,1
IVA	12.146	5.305	13.052	6.003	7,5	13,2
ISP	2.406	640	2.306	719	-4,2	12,3
Outros	3.400	187	3.377	169	-0,7	-9,5
<b>Total</b>	<b>32.290</b>	<b>14.605</b>	<b>34.359</b>	<b>13.308</b>	<b>6,4</b>	<b>-8,9</b>

Fonte: Ministério das Finanças e CGE

Entre 2010 e 2011, a despesa fiscal do Estado ter-se-á reduzido em 8,9%, enquanto que a receita fiscal associada registou um crescimento de 6,4%. Por conseguinte, ter-se-á registado uma diminuição do peso relativo da despesa fiscal sobre a receita respetiva.

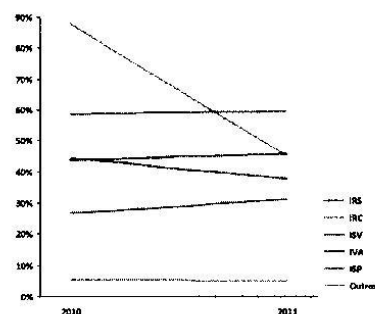


Quadro V: Relação entre despesa e receita fiscais do Estado

	(em percentagem)		
	2010	2011	2012
IRS	44,4	37,7	41,1
IRC	87,8	45,2	66,5
ISV	58,5	59,6	59,0
IVA	43,7	46,0	44,8
ISP	26,6	31,2	28,9
Outros	5,5	5,0	5,2
<b>Total</b>	<b>45,2</b>	<b>38,7</b>	<b>42,0</b>

Fonte: Ministério das Finanças e CGE.

Gráfico III: Relação entre despesa e receita fiscais do Estado



Em particular, no intervalo de tempo decorrido entre 2010 e 2011, registou-se uma acentuada redução da despesa fiscal em percentagem da receita líquida no caso do IRC, variando a despesa fiscal de 87,8% da receita líquida em sede deste imposto, para 45,2%. Adicionalmente, verificou-se igualmente uma redução de 6,7 p.p. do rácio entre a despesa fiscal em IRS e a receita líquida respetiva.

#### VI. Comentário ao ponto 8.1.5 – “A classificação dos benefícios fiscais é inadequada”

O quadro seguinte apresenta a despesa fiscal do Estado em 2011 por tipo, de acordo com o “Classificador dos Benefícios Fiscais” utilizado pelo Ministério das Finanças.

Quadro VI: Despesa fiscal do Estado, por tipo

	(em milhões de euros)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Isenção tributária	3.373	20	1.991	973	145	719	126
Dedução à matéria coletável	112	0	112	0	0	0	0
Dedução à coleta	3.741	3.596	145	0	0	0	0
Taxa preferencial	6.093	92	99	0	5.859	0	43
Regularizações <sup>(a)</sup>	-12	0	-12	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>13.308</b>	<b>3.708</b>	<b>2.336</b>	<b>973</b>	<b>6.009</b>	<b>719</b>	<b>169</b>

(a) Redução dos benefícios fiscais por aplicação do limite previsto para o “resultado de liquidação” - artigo 92.º do CIRP.

Fonte: Ministério das Finanças.

Como se constata da análise do quadro VI, a despesa fiscal do Estado em 2011 estará essencialmente associada a taxas preferenciais, deduções à coleta e isenções tributárias. Em particular, são de relevar os seguintes montantes:

- 6.003 milhões de euros em IVA, dos quais 97,6% resultam da aplicação das taxas reduzida e intermédia no Continente, bem como das taxas reduzida, intermédia e normal em vigor nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores;
- 3.708 milhões em IRS, dos quais 97,0% se encontram associados a deduções à coleta, resultando essencialmente da deduções dos sujeitos passivos, dependentes e ascendentes previstas no artigo 79º do Código do IRS. Adicionalmente, este valor traduz igualmente a despesa fiscal associada a despesas de saúde, encargos com imóveis, despesas com educação e formação, *inter alia*;
- 2.336 milhões de euros em IRC, dos quais 85,2% correspondem a isenções tributárias, incluindo, designadamente, a despesa fiscal associada aos benefícios então concedidos à Zona Franca da Madeira e da Ilha de Santa Maria.
- 719 milhões de euros em ISP, os quais resultam nomeadamente da isenção tributária concedida aos produtos petrolíferos e energéticos utilizados como matérias-primas nas indústrias petroquímicas e conexas, bem como na produção de lubrificantes, solventes, fluidos hidráulicos, produtos de limpeza, *inter alia*, tal como consubstanciado no artigo 89º do Código dos IEC.

#### VII. Comentário ao ponto 8.1.6 – “A subavaliação da despesa fiscal em IRC é recorrente”

Tal como referido anteriormente, o Relatório do Orçamento do Estado para 2013 integra uma alteração metodológica ao processo de quantificação e estimativa da despesa fiscal. Deste modo, procedeu-se à quantificação do impacto na despesa fiscal das medidas de natureza extrafiscal em vigor no sistema fiscal português, à luz das recomendações do Tribunal de Contas e do inscrito no PAEF.

Neste âmbito, no que concerne ao IRC, a despesa fiscal em 2011 foi revista em alta para 2.336 milhões de euros, o que compara com o valor de 357 milhões de euros inscrito na CGE 2011.

#### VIII. Comentário ao ponto 8.1.9 – “Subsistem deficiências por corrigir”

O Relatório do Orçamento do Estado para 2013 consubstancia o esforço do Governo no sentido de ultrapassar as insuficiências e limitações identificadas no que toca à quantificação precisa da despesa fiscal em Portugal. Neste âmbito, foi adoptado um conceito de despesa fiscal mais abrangente, o que levou à expansão do universo de análise e à inclusão de um número significativo de benefícios fiscais anteriormente não considerados como tal. Conquanto se encontrem a decorrer projetos ao nível dos sistemas de informação, os quais contribuirão positivamente para o aperfeiçoamento do processo de quantificação da

despesa fiscal), considera-se que as deficiências assinaladas pelo Tribunal de Contas terão já sido fortemente minoradas.

#### IX. Comentário ao ponto – “Conclusões e Recomendações”

Em 2011, a despesa fiscal das Administrações Públicas ter-se-á reduzido em 1.431 milhões de euros face a 2010 (encontrando-se subjacente uma redução de 1.297 milhões de euros da despesa fiscal do Estado), o que traduz uma variação de -9,2%, em termos homólogos. Esta evolução terá correspondido a 0,8% do PIB nominal em 2011.

Tal como designado pelo Estatuto dos Benefícios Fiscais, a quantificação da despesa fiscal abrange, a partir de 2012, todas as exceções ao regime de tributação-regra. Assim, a metodologia apresentada no Relatório do Orçamento do Estado para 2013 assegura a inclusão dos benefícios fiscais susceptíveis de uma quantificação precisa, consubstanciando um aperfeiçoamento ao processo de estimativa anteriormente utilizado. Além disso, assim como recomendado pelo Tribunal de Contas, a despesa fiscal é agora discriminada por imposto, tipo e função, de acordo com o “Classificador dos Benefícios Fiscais” aplicado pelo Ministério das Finanças.

Por fim, note-se que a recente evolução da despesa fiscal, tal como descrito no Relatório do Orçamento do Estado para 2013, ilustra o esforço desenvolvido pelo Governo no sentido da reavaliação dos benefícios fiscais. Assim, procedeu-se à limitação ou extinção de inúmeras situações de exceção tributária, procurando contudo salvaguardar a despesa fiscal associada ao esforço de proteção social à luz do princípio da equidade social na austeridade, em detrimento daquela em cuja génese se encontram os assuntos económicos. Neste contexto, entre 2010 e 2013, a maior diminuição relativa, em cerca de 66,6%, ter-se-á registado em sede de IRC, refletindo a muito significativa limitação das isenções tributárias em sede deste imposto.

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

*Exmo. Senhor*  
*Juiz Conselheiro José Tavares*  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

V/Ref :Of.16644-Dep Auditoria II

N.º Proc.P18683 /2012

Data V/Ref. : 26 out 12

Data Emissor : 8 Nov. 12

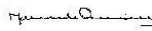
**ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011**  
**Anteprojeto do ponto 8.1 – Benefícios Fiscais**

Relativamente ao assunto em epígrafe, informamos que esta Direção-Geral não tem comentários a observar sobre o documento apresentado.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral

Maria Manuela  
dos Santos

 Proença  
2012.11.08  
13:47:52 Z

/PF

DGTC 09 11'12 20898



S. R.  
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Autoridade Tributária e Aduaneira  
Gabinete do Diretor-Geral

00538 09/11\*12

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61  
1069 - 045 LISBOA

**ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011  
Anteprojecto do ponto 8.1 – Benefícios Fiscais**

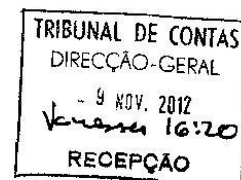
Relativamente à notificação desse Tribunal n.º 16645 de 26.10.2012, e em cumprimento dos despachos do Senhor Diretor-Geral, junto envio a V. Ex.ª cópia das Informações n.º 17 de 06.11.12 do Gabinete da Subdiretora-Geral do IR e das Relações Internacionais, n.º 237 de 05.11.12 da Direção de Serviços de Planeamento e Coordenação da Inspeção Tributária, n.º 36 de 05.11.12 do Gabinete do Subdirector-Geral do IVA, e n.º 1259 de 08.11.12 da Direção de Serviços dos Impostos Especiais de Consumo e do Imposto sobre Veículos, sobre o assunto referenciado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

pt  
A Coordenadora do Gabinete,

Helena Vaz

Maria João Mota  
Técnica Jurídica



MGTC 09 11\*12 20941

Rua da Prata, 10 - 2º - 1149 - 027 LISBOA PORTUGAL  
Telefs.: (+351) 218 823 093/4/5 - Fax: (+351) 218 812 938 - E-mail: dg-at@at.gov.pt



**AT**  
autoridade  
tributária e aduaneira

Sec. Apoio Gabinete de Diretor-Geral	
Entrada Nº: 23111	Saída: <input type="text"/>
Em: 2012-11-08	Código: <input type="text"/>
Assinatura: <i>Ae</i>	Rúbrica: <input type="text"/>

Classificação: 040.05.06

Seg.: U\_INT

Proc.: GAB 17/2012

GABINETE DA SUBDIRECTORA-GERAL DO IR E DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Despacho n.º \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_\_

Anotações \_\_\_\_\_

Despacho:

*Visão.*  
*Remetido ao Tribunal de Contas.*

9.11.2012

*J. A. Zévedo Pereira*  
JOSE A. AZEVEDO PEREIRA  
DIRETOR-GERAL

Parecer n.º \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_\_

Anotações \_\_\_\_\_

Parecer:

*Concordo, a fim de se proceder de imediato em conformidade.*  
*A considerar superior*  
07.11.2012

A Subdirectora-Geral

*Teresa Gil*  
(Teresa Gil)

**INFORMAÇÃO**

N.º 17/2012

Data 2012-11-06

Proc. 17/GAB/2012

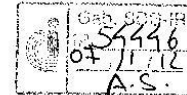
Contribuinte \_\_\_\_\_

Técnico Responsável

Sérgio Parente

Assunto:

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2011 - ANTEPROJETO DO PONTO 8.1 - BENEFÍCIOS FISCAIS



MOD. 008.01

Av.º Engenheiro Duarte Pacheco, 28 19.º LISBOA - 1070-810

Tel: (+351) 213834962

Fax: (+351) 213834970

Email: gt-ir@at.gov.pt

www.portaldasfinancas.gov.pt

Centro de Atendimento Telefónico: (+351) 707 206 707

A Direcção-Geral do Tribunal de Contas remeteu o anteprojecto do ponto 8.1 – Benefícios Fiscais do parecer sobre a Conta Geral do Estado para 2011, com vista ao exercício do contraditório.

Sobre o assunto informo o seguinte:

No que respeita ao **IRS**, não foram efetuadas recomendações.

Em relação ao **IRC** e em especial às recomendações apresentadas:

**“A subavaliação e a quantificação da despesa fiscal”**

1. Sobre estes aspetos e como nota introdutória, é de referir que, até ao período de tributação de 2011, a dificuldade na quantificação da despesa fiscal residia essencialmente nas fontes de informação, uma vez que os dados obtidos para o cálculo eram os declarados pelos sujeitos passivos na declaração modelo 22 e no Anexo F da IES, sendo que a informação constante destas duas fontes apresentava, muitas vezes, inconsistências que dificultavam aquela quantificação, introduzindo, mesmo, alguma insegurança em termos do rigor da mesma.
2. No decorrer do ano de 2012 foram implementadas diversas medidas que resultam de recomendações efetuadas pelo Tribunal de Contas, na sequência de anteriores auditorias, tais como a criação do anexo D na modelo 22 do IRC, por substituição do anexo F que pertencia à IES, superando as divergências entre o cruzamento das duas bases de dados, com a validação dos campos entre o anexo e a declaração e a obrigatoriedade de identificação e justificação do preenchimento de campos em branco do anexo D, por parte dos sujeitos passivos.
3. Por outro lado, a Lei n.º 20/2012, de 14 de Maio (primeira alteração à Lei do Orçamento do Estado para 2012), veio alterar o artigo 117.º do Código do IRC, de forma a que apenas ficaram dispensadas da entrega da declaração periódica de rendimentos as entidades isentas ao abrigo do artigo 9.º do Código do IRC, ficando abrangidos por esta obrigação os demais sujeitos passivos do imposto, independentemente de beneficiarem ou não de isenção do mesmo. Esta alteração, que produz efeitos a partir do período de tributação de 2011, inclusive, veio permitir o conhecimento da despesa fiscal associada aos sujeitos passivos isentos que, até àquele período de tributação, beneficiavam de dispensa de entrega da declaração Modelo 22.

4. Do exposto nos pontos anteriores, conclui-se que foram já dados passos muito significativos no sentido melhorar a qualidade, em termos de consistência e abrangência, da informação que serve de base ao cálculo da despesa fiscal em IRC e, conseqüentemente, que asseguram maior rigor nessa quantificação.
5. No que em concreto se refere aos comentários e recomendações do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2011, reitera-se o entendimento já noutras ocasiões manifestado de que o regime do **reinvestimento dos valores de realização**, previsto no artigo 48.º do Código do IRC e o **regime de tributação dos grupos de sociedades**, previsto nos artigos 69.º a 71.º do mesmo código, constituem elementos estruturantes, inseridos na tributação regra, não configurando, por isso, benefícios fiscais na aceção prevista no art.º 2º do EBF.
6. Já no que respeita aos **benefícios aplicáveis às SGPS**, não obstante se tratar de um regime de isenção parcial, a correspondente despesa não foi objeto de quantificação por impossibilidade de esta ser efetuada com o mínimo de rigor. De facto, para esse efeito, é essencial que se conheça o montante das mais-valias e menos-valias fiscais excluídas da concorrência para o lucro tributável, no âmbito do regime e, bem assim, o montante dos encargos financeiros acrescidos para efeitos da determinação do lucro tributável, nos termos do mesmo regime, sendo que a anterior Modelo 22 e o Anexo F da IES não permitiam conhecer qualquer desses elementos fundamentais.  
Como anteriormente se referiu, esta situação encontra-se ultrapassada, a partir do período de tributação de 2011, inclusive, na sequência da introdução de um anexo de benefícios fiscais à declaração Modelo 22 e de alterações no quadro 07 da mesma declaração.

**“A discriminação dos benefícios fiscais na CGE, por modalidade técnica e função”**

7. A conceção do Classificador de benefícios fiscais é matéria que ultrapassa as competências da Administração Tributária e Aduaneira (AT), a qual reporta os dados de acordo com os mapas enviados pela Direção-Geral do Orçamento.



**“A reavaliação e a prorrogação da vigência de benefícios fiscais”**

8. Trata-se de matéria de política legislativa, que não cabe, do mesmo modo, nas competências da AT. Não obstante, é de referir que, com a publicação da Lei que aprovou o OE para 2012, foi feita uma reavaliação dos benefícios fiscais, tendo caducado em 31.12.2011, por ausência de prorrogação da vigência das respetivas normas, alguns benefícios fiscais ao abrigo do n.º1 do art.º 3.º do EBF e tendo sido prorrogados outros. Do mesmo modo, foram expressamente revogados alguns benefícios, (vg. o das entidades anexas a IPSS, previsto no art.º 10.º do Código do IRC) e reformulados outros (vg. os benefícios fiscais às cooperativas, previstos no art.º 66.º-A do EBF).

À consideração superior.

Lisboa, 6 de Novembro de 2012

O Técnico,



(Sérgio Parente)

- a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 2 - ofício n.º P18913/2012 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.



**Tribunal de Contas**

---

|||  
**9. Património do Estado**  
|||





8969, de 23<sup>a</sup> Nov 2012

Exmo. Senhor  
Dr. José F. F. Tavares  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

S/Ref. Ofício n.º 17658

N/Ref. GAC/2012

Data: 15.11.2012

Data:

**Assunto:** Parecer sobre a CGE/2011:  
Anteprojecto do ponto 9.1 – Património Financeiro (extrato)  
Anteprojecto do ponto 9.2 – Património Imobiliário

Exmo. Senhor, *Dr José Tavares*

Em referência ao assunto em epígrafe e na sequência de notificação nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na sua actual redacção, e no n.º 3 do artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, informa-se que a análise dos documentos, em epígrafe, suscita a esta Direcção-Geral as seguintes observações:

### I - Ponto 9.1 – Património Financeiro (extrato)

#### Ponto 9.1. Património financeiro

Quanto à afirmação de que o limite fixado no n.º 1 do artigo 72.º da Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro, alterado pela Lei n.º 60-A/2011, de 30 de Novembro, não foi respeitado, importa referir que deste limite, foram aprovados, em 2011, empréstimos no montante de €5.298.763.066,41, discriminados no mapa anexo, não tendo assim sido ultrapassado o *plafond* fixado pela Assembleia da República, ao contrário do mencionado no Parecer desse Tribunal, tornando assim desnecessária a "Recomendação 1". Acresce referir que o limite indicado no Parecer, deverá ser ajustado para €5.543.221.764,0.

Aproveita-se ainda a oportunidade para clarificar que o empréstimo da Grécia foi autorizado no ano de 2010, tendo sido cabimentado no *plafond* fixado para o efeito naquele ano.

#### Ponto 9.1.1 Subsector dos serviços integrados

No quadro 1, designado "*Património Financeiro consolidado (SI) – Em 2011*", deverá considerar-se 1 670,4 milhões de euros, em vez dos 1670,8 milhões de euros, indicados como valor nominal dos Ativos Financeiros das Organizações Internacionais, em 31-12-2010.

#### Ponto 9.1.1.1. Créditos por empréstimos

Refere o Parecer em referência uma divergência entre a despesa efetuada com as infraestruturas rodoviárias, no âmbito da Linha de Crédito a Cabo Verde, correspondente a utilizações em 2011, de € 24,6 M, e o crédito indicado para esse mesmo ano, no mapa enviado a esse Tribunal, de apenas € 22,0 M.

Com efeito, essa divergência resulta do facto de a despesa indicada ter sido efetuada através do Orçamento do Estado de 2011 e as transferências efetuadas para Cabo Verde através do IGCP corresponderam a € 22,0 M, em 2011, e a € 2,6 M, em 2012.



Nesta sede, refere também o Parecer que "O empréstimo à Região Autónoma da Madeira (RAM), denominado empréstimo intercalar, no valor de € 19.384.056,74, foi celebrado e utilizado em 30/12/2011, através da classificação económica 09.06.07, e reembolsado em 27/01/2012. Deste modo, conclui-se que este empréstimo, que durou menos de um mês, está indevidamente classificado como empréstimo de médio e longo prazo." A este propósito, deve referir-se que não se poderia ter classificado diferentemente este empréstimo uma vez que se tinha conhecimento prévio que ele seria amortizado apenas no ano seguinte e portanto não respeitava o princípio definidor da dívida flutuante i.e. aquela que é contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada.

Ainda neste capítulo, referem-se como juros recebidos em 2011, € 23,6M, valor que é substancialmente inferior ao cobrado. Com efeito, salienta-se que esse Tribunal, pelo fax nº 940, de 7 de setembro último, já havia comunicado a esta Direcção-Geral o montante de € 32,04M (valor efetivamente cobrado), referindo apenas uma diferença de € 5 mil que a DGTF reconheceu então terem sido pagos pela CP.

#### **Ponto 9.1.1.5. Participações em instituições financeiras internacionais**

Sublinha-se que os aumentos de capital no caso do Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento (€ 37,8M), e do Council of Europe Development Bank (€ 55,6M) foram efetuados por incorporação de reservas.

**Ponto 9.1.1.2 Participações societárias**, salienta-se o seguinte no âmbito do Quadro 3 – Operações com ações e quotas:

- O quadro tem como unidade de referência o euro, porém na linha relativa ao valor nominal do FRICREM deverá ser indicado o montante de € 374.195,48, ou seja o contravalor em euros do capital deste Fundo que é de USD 170.000,00;
- O valor nominal do conjunto das sociedades CASO, Lda., DILOP – Alimentos do Sul, SA., DILOP – Charcutaria Cozidos e Fumados, SA., DILOP – Produtos Alimentares, SA. e DILOP – Transportes, SA., é de € 450.135,36, sendo que € 2,0 corresponde ao valor simbólico da alienação do conjunto das sociedades com possibilidade de direito de ajustamento de preço (direito de regresso de melhor fortuna);
- Na coluna dos "ACRÉSCIMOS" há que considerar para além das empresas já referenciadas, as 466 ações da SPE, SA, com valor nominal de € 1 cada e as 10 ações da Parquinverca com um valor nominal de € 4,99 cada, participações que à posse do Estado em resultado de processos de heranças jacentes.

Na 2.ª linha do parágrafo imediatamente a seguir à apresentação do Quadro 4, quando é referido o aumento da capital da Caixa Geral de Depósitos, SA deverá ser inscrito o valor numérico do mesmo, ou seja 100, uma vez que se encontra indicada a moeda (€) e a ordem de grandeza (M), encontrando-se omissa o seu valor.

#### **Ponto 9.1.3 Aplicação das receitas das privatizações**

A contabilização em receita de Estado em 2012, de 600M €, provenientes da 8.ª fase de privatização da EDP – Energias de Portugal, SA, resultou do facto da transferência para a conta da DGTF, ter sido efetuada pela PARPÚBLICA apenas em 30 de dezembro de 2011 e a respetiva comunicação ter entrado na DGTF em 2 de janeiro de 2012.

#### **Conclusões e projeto de recomendações (página 9)**

**Recomendação 1** – Pelos fundamentos explicitados no presente ofício (cfr. considerações a propósito do ponto 9.1. Património financeiro), a Recomendação 1 não se mostra necessária,



8969, de 23' Nov 2012

porquanto o limite fixado no n.º 1 do artigo 72.º da Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro, alterado pela Lei n.º 60-A/2011, de 30 de Novembro, foi observado.

**Recomendação 2.** - A venda das participações do Estado na CASO, Lda., DILOP – Alimentos do Sul, SA., DILOP – Charcutaria Cozidos e Fumados, SA., DILOP – Produtos Alimentares, SA. e DILOP – Transportes, SA., empresas do Grupo Manuel Inácio & Filhos (MIF), enquadrou-se, face ao profundo desequilíbrio económico-financeiro daquele Grupo, num processo que tem por objetivo proceder à sua reestruturação, encontrando-se para esse efeito previstas um conjunto de medidas de recuperação daquelas empresas, designadamente a renegociação, reestruturação e/ou extinção de dívidas a credores públicos seus, tais como o IGFSS, IP e o Estado. Sublinhe-se que nas condições de venda se encontra salvaguardado o direito de regresso de melhor fortuna na fase de desinvestimento do Fundo interveniente no processo de reestruturação.

**Recomendação 4.** - Reproduz-se a propósito desta Recomendação o expendido quanto ao Ponto 9.1.3 *Aplicação das receitas das privatizações*.

## II - Ponto 9.2 - Património Imobiliário

No ponto 9.2.1. **Execução do Programa de Inventariação**, na página 4, no penúltimo parágrafo, é referido que a DGTF já tem acesso à base de dados de registo predial, que lhe permite conhecer em tempo real os prédios inscritos em nome do Estado, sendo de esclarecer esse Tribunal que o acesso se restringe às fichas de registo predial que estão informatizadas. Com efeito, existem muitos registos prediais ainda em livro que não estão informatizados e aos quais não temos qualquer acesso.

Por outro lado, o facto de termos este acesso não resolve todas as questões dado que a situação registral dos imóveis não se encontra regularizada, sendo que muitos dos registos prediais existentes não correspondem minimamente à situação real existente.

Quanto ao **ponto 9.2.2.1. Alienações**, e mais concretamente no que se refere à opinião expendida pelo TC de que à DGTF, na qualidade de entidade administradora da receita proveniente de alienações de imóveis do Estado, compete, nos termos legais, efetuar a contabilização de toda essa receita no seu SGR, mesmo para a afeta a outros serviços integrados ou autónomos, ao invés de se limitar a transferir as verbas afetas para as contas bancárias desses serviços, informa-se o seguinte:

- reitera-se o transmitido em 2011, a propósito de idêntica recomendação do TC inserida no seu parecer à CGE de 2010, no sentido de a DGTF utilizar o SGR exclusivamente para contabilização de receita geral e receita que lhe é afeta, dados estes últimos que são considerados para efeito do GERFIP, e de comunicar à Direção-Geral do Orçamento (DGO) os montantes transferidos neste âmbito para as outras entidades, por forma a ser possível o cruzamento desses dados com os registados por essas entidades nos seus sistemas próprios;
- de acordo com as instruções relativas ao próprio SGR, este sistema é de utilização exclusiva dos serviços integrados, pelo que a ser utilizado para registo de receita arrecadada pela DGTF mas afeta a outros serviços integrados ou autónomos, carecerá de instruções específicas da DGO.

Com os melhores cumprimentos, *e a vontade*

A Diretora-Geral,

Elsa Roncon Santos

Exmo. Senhor  
Dr. José F.F. Tavares  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

S/Ref. Ofício n.º17658  
Data: 15.11.2012

N/ Ref. DSPE/DPE

**Assunto:** Parecer sobre a CGE/2011 - Aditamento ao ofício DGTF n.º 8969 de 23 de novembro.

Exmo. Senhor,

Em aditamento ao ofício desta Direção-Geral com o n.º 8969, de 23 de novembro de 2012, informa-se que na referência efetuada ao Ponto 9.1.3, do Parecer em epígrafe – Aplicações das receitas das privatizações, onde se lê; *“A contabilização em receita do Estado em 2012, de 600M€, provenientes da 8.ª fase de privatização da EDP – Energias de Portugal, SA, resultou do fato da transferência para a conta da DGTF, ter sido efetuada pela PARPÚBLICA apenas em 30 de dezembro de 2011 e a respetiva comunicação à DGTF ter entrado em 2 de janeiro de 2012.”*, deverá ler-se; *“A contabilização efetuada em receita do Estado de 600M€, provenientes da 8.ª fase de privatização da EDP – Energias de Portugal, SA, foi concretizada pela DGTF, em 30 de dezembro de 2011, na sequência da comunicação da PARPÚBLICA com a mesma data.”*

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral  
  
Elsa Roncon Santos





**MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL  
INSTITUTO DE AÇÃO SOCIAL  
DAS FORÇAS ARMADAS, I. P.**

GABINETE DO PRESIDENTE

Exmo. Senhor  
**Diretor-Geral do Tribunal de Contas**  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

Referência:	N/Referência	Proc.	Data
a) V/Ofício n.º 17661, de 15NOV12; b) N/Ofício n.º 104320, de 11JUL12.		106150	19.NOV.2012

**Assunto: ANTEPROJETO DE PARECER SOBRE A CGE/2011 - PONTO 9.1 -  
PATRIMÓNIO FINANCEIRO (EXTRATO)**

*Exmo. Senhor Diretor*

Em resposta ao ofício em referência a., este Instituto remete para os comentários enviados a coberto do ofício em referência b., cujo teor se renova.

Com os melhores cumprimentos *e elevada consideração,*

O PRESIDENTE DO CONSELHO DIRETIVO

FRANCISCO ANTÓNIO FIALHO DA ROSA  
Tenente-General

DGTC 21 11'12 21698



N/A

Exmo Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA

025924/2012

**ASSUNTO: Anteprojeto de Parecer sobre a CGE/2011**  
**Ponto 9.1 - Património financeiro (extrato)**

Em resposta à v/ referência 17660, de 15/11/2011, informa-se V. Exa. que o IFAP nada tem a opor aos comentários efectuados no ponto 9.1 Património Financeiro, do anteprojecto de Parecer sobre a CGE de 2010.

Efectivamente, actuando o IFAP como agente do Estado, comunicou à DGTF a incobabilidade da dívida resultante de empréstimos de linhas de crédito da PL480, pelo que sendo créditos desta Direcção-Geral, entendeu-se que seria esta a comunicar à DGO.

Comunica-se ainda que providenciaremos para que de futuro as informações financeiras e contabilísticas desta natureza sejam transmitidas por este Instituto à DGO.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo

Luis Souto Barreiros

**DGTC 23 11 12 22033**



0424 '12 NOV-27

Exmo. Senhor,  
Auditor Coordenador  
António de Sousa e Menezes  
Av.ª Barbosa do Bocage, n.º 61  
1069-045 Lisboa

Of. nº: N/Refª: 0461/D.G./2012 V/Refª: Parecer CGE/2011 (DA I)

ASSUNTO: Pronúncia ao anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2011

Exmo. Senhor,

Relativamente ao vosso ofício de 15 de Novembro de 2012 com a referência Parecer CGE/2011 (DA I), confirmamos a situação descrita no ponto 9.1 da Conta Geral do Estado (CGE) relativa ao património Financeiro, na qual se informa a falta de comunicação à DGO das anulações de créditos efectuadas em 2011, por lapso dos serviços.

De futuro, esta situação será objecto de melhor atenção.

Com os melhores cumprimentos,

*Catarina Castalorria*

Departamento de Gestão



DGTC 28 11'12 22459

T +351 213 230 800  
F +351 213 431 952  
E mail@ica-ip.pt  
NIPC 504 289 616

Mod. 18.02

Rua S. Pedro de Alcântara, 45, 1º  
1269-138 Lisboa Portugal  
www.ica-ip.pt



Direcção Geral do Tribunal de Contas  
(Tribunal de Contas)  
A/c Exmo. Senhor Auditor Coordenador  
Dr. António de Sousa e Menezes  
Av Barbosa Du Bocage 61  
1050 - 030 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa referência	Data
		13298/2012/DGOR-DpF	

**Assunto: Anteprojeto de parecer sobre a cge/2011**

Em resposta à vossa carta ref.<sup>a</sup> 17662 de 15 de novembro, vimos por este meio clarificar a conclusão/recomendação de V. Exas. acerca do Património Financeiro (ponto 9.1), nomeadamente no que diz respeito ao registo dos suprimentos e aos prémios de realização.

Relativamente à primeira questão, informa-se que o IAPMEI, na qualidade de um dos executados e devedores solidários da Vitrocristal, ACE tornou-se responsável solidariamente pela dívida daquela entidade perante terceiros. Foi neste contexto que o Instituto procedeu ao pagamento direto à Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Leiria.

Atendendo à expectativa de vir a recuperar este "pagamento por conta", seja por via da liquidação da Vitrocristal, seja pelo direito de regresso sobre todos os outros associados, considerou-se que a forma mais correta para registar esse valor seria classificando-o como um suprimento a esta sua participada.

Quanto aos prémios de realização, reforçamos que não foi efetuada nenhuma comunicação à DGO relativamente à existência de anulação de créditos, uma vez que o Instituto considera que não se enquadram naquele âmbito. Os prémios de realização correspondem a uma tipologia de incentivos, previstos no respetivo regulamento, bem como no contrato, e que resultam da conversão de incentivo reembolsável em não reembolsável, em função do grau de cumprimento do contrato e de condições específicas estabelecidas, repita-



**IAPMEI**  
Parceiros para o Crescimento

**SAIDA - IAP00012212 - 29 NOV 2012**

se, previamente.

O IAPMEI mantém-se à disposição de V. Exa. para qualquer eventual esclarecimento adicional que considere necessário.

Com os melhores cumprimentos

O Vogal do Conselho Diretivo

Miguel Cruz

DGTC 29 11'12 22630

Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação  
Estrada do Paço do Lumiar, Campus do Lumiar, Edifício A 1649-038 Lisboa T. +351 21 383 60 00 F. +351 21 383 62 83 E-mail: info@iapmei.pt  
Contribuinte nº 501 373 357  
**MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DO EMPREGO**

Exmo. Senhor  
Juiz Conselheiro José Tavares  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

V/Ref :Of.17657-DA I e II

N.º Proc.P19649/2012

Data V/Ref. : 15 nov 12

Data Emissor : 27 Nov. 12

**ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011**  
**Anteprojeto do ponto 9.1 – Património Financeiro (extrato)**  
**Anteprojeto do ponto 9.2 – Património Imobiliário**

Em referência à notificação recebida relativamente ao Processo e assunto acima melhor identificados, cumpre informar:

**Ponto 9.1 Património Financeiro**

*“Recomendação 2 – PCGE/2011*

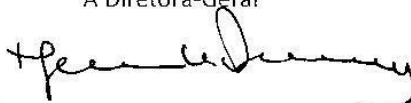
O tratamento orçamental de contabilização dos CEDIC foi por diversas vezes objeto de análise pela DGO em face de dúvidas colocadas pelos organismos, tendo sido definido o procedimento considerado adequado e comunicado aos mesmos. Em face da recomendação desse Tribunal irá ser ponderada a divulgação desse procedimento à generalidade dos organismos.

**Ponto 9.2.2 Operações imobiliárias**

A DGO tem procurado conciliar a informação sobre as receitas obtidas com a alienação dos imóveis, fornecida pela DGTF com a informação registada no SGR e/ou SIGO-SFA, alertando os serviços sempre que verifica que alguma receita consignada ainda não está refletida nos sistemas centrais.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral



Manuela Proença

DGTC 29 11\*12 22506

/PF

Exmo Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

C/C:

Sua Referência	Sua Comunicação de	Nossa Referência	Data
		21058 / DGAG - UGF / 2012	15-11-2012
<b>Assunto</b>	Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011 Anteprojeto do ponto 9.2 - Património Imobiliário (extrato)		

Em resposta ao V. fax n.º 1238/2012 – DA II, de 15/11/2012, Informa-se V/ Ex.ª que a ARSLVT, IP no ano 2011 adquiriu um edifício para instalar o Centro de Saúde de Penha de França – Unidade de Saúde Familiar Angelina Vidal com o valor de 771.600,00 €.

No SIGO esta despesa foi registada na rubrica 07.01.03.B0.B0 correspondente à rubrica patrimonial 422.

De facto, existiu um lapso no registo das duas últimas letras, pois a correta contabilização é a 07.01.03.B0.A0. Para além deste facto e dado que estamos perante a mesma rubrica patrimonial, entendemos que esta situação não consubstancia um desrespeito pelo princípio da especificação, uma vez que este valor aparece refletido no Balanço (activo), exatamente na mesma classe do activo – Imobilizações Corpóreas e na mesma conta edifícios e outras construções – 422.

A ARSLVT, IP procedeu a outra aquisição, no mesmo ano, dos direitos de superfície de duas parcelas de terreno com vista a instalar o Centro de Saúde de Benfica – Unidade de Saúde Familiar de Carnide e o Centro de Saúde de Benfica – Unidade de Saúde Familiar de Campolide, no valor de 499.891,00 € e 422.220,00 €, respetivamente (contratos em anexo).

De referir que, aquando da contabilização destes direitos de superfície, foi consultado o Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde (POCMS), aprovado pela Portaria n.º 898/2000, de 28.09, nomeadamente no que respeita à conta “43 Imobilizações incorpóreas”, tendo-se verificado que esta se decompõe nas sub-contas a seguir indicadas e cuja definição constante do “Capítulo 11 - notas explicativas” do POCMS é a seguinte:

TRIBUNAL DE CONTAS Direcção-Geral	
18 NOV. 2012	26/10/12
RECEPCAO	

Av. Estados Unidos da América nº75-77, 1749-096 Lisboa  
 Tel. +351 218 424 800 | Fax. +351 218 499 723  
 geral@arslvt.min-saude.pt | www.arslvt.min-saude.pt

“- 431 «Despesas de instalação»: Corresponde às despesas com a constituição e organização da entidade, assim como as relativas à sua expansão, designadamente despesas com aumento de capital, estudos e projectos.

- 432 «Despesas de investigação e de desenvolvimento». Esta conta engloba as despesas associadas com a investigação original e planeada, com o objectivo de obter novos conhecimentos científicos ou técnicos, bem como as que resultem da aplicação tecnológica das descobertas, anteriores à fase de produção.”

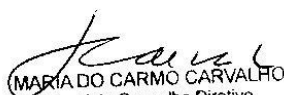
Deste modo, face à leitura dos conceitos supra mencionados, formou-se a convicção de que a contabilização daqueles direitos de superfície nestas contas não era a mais correcta, por inexistência de um enquadramento explícito/direto, pelo que restava então o entendimento de os considerar como uma despesa, uma vez que o direito de superfície não constitui a aquisição de um bem (património), mas apenas o direito de utilização de superfície.

Assim, dada a necessidade premente de proceder à respectiva contabilização, sucedeu que a mesma fosse contabilizada como um custo operacional, nomeadamente na conta “6581 – Outros custos e perdas operacionais”, uma vez que tal despesa tinha interligação directa com os fins que a ARSLVT prossegue, nomeadamente o de prestar cuidados de saúde e que no caso em concreto visava a construção de duas unidades de saúde familiar, ou seja, as que constituem o Centro de Saúde de Benfica.

Se for do entendimento de V/ Ex.ª de que a contabilização efetuada não se enquadra nas situações supra mencionadas, esta ARSLVT, IP irá proceder às necessárias correções de acordo com as v/as instruções.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Diretivo

  
MARIA DO CARMO CARVALHO  
Vogal do Conselho Diretivo  
da ARSLVT, I.P.

DGTC 16 11'12 21471

2/2



351 217272768



Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

Fax nº 449428

Nº Pág. / N. Pages: 1

Para (to): <b>Tribunal de Contas - Direção-Geral – Departamento de Auditoria II</b>	
Ao cuidado (att.): <b>Exmo Senhor Auditor-Coordenador Dr. Luís Filipe Vieira Simões</b>	
Nº do Fax (fax n.): 21 793 60 33	Data (date): 19/11/2012
De (from): DIREÇÃO JURÍDICA	
Assunto (subject): Parecer sobre a CGE de 2011	

Normal  Urgente  Muito urgente  Aguarda resposta

Em resposta ao fax de V. Exa n.º 1239/2012 – DA II, referente ao assunto acima mencionado, e em especial quanto à parte do ponto 9.2.2.1. “Alienações” do anteprojecto do Parecer do tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2011 que se refere a este Instituto, vimos, pelo presente meio, informar e solicitar o seguinte:

1. O valor recebido a título de promessa de alienação de um imóvel em 2011, no montante de 8,4 M€, foi registado como receita em Operações de Tesouraria na conta “2519 – DEVEDORES E CREDORES POR EXECUÇÃO ORÇAMENTAL – OPERAÇÕES DE TESOURARIA E RECEITAS DO ESTADO”, conta onde são registadas as operações que não são consideradas receita orçamental, mas com expressão na tesouraria.
2. A referida operação apenas não foi igualmente registada no SIGO uma vez que não se encontram previstas, neste sistema, operações desse tipo, mas o movimento foi considerado no mapa de fluxos de caixa constante da conta de gerência de 2011 remetida a esse Tribunal.
3. Assim, permita-se-nos pronunciarmo-nos em defesa do nosso entender de que não existe qualquer omissão de registo da verba recebida, uma vez que esta foi registada na conta 2519.

Nesses termos, solicita-se a V. Exa se digne providenciar no sentido do referido entendimento ser aceite, por válido, para todos os efeitos, pelo Excelentíssimo Juiz Conselheiro responsável pela Área II e, consequentemente, de o douto Parecer desse Tribunal sobre a Conta Geral do Estado de 2011 não conter a parte do ponto 9.2.2.1. “Alienações” do anteprojecto que se refere a uma omissão por parte deste Instituto do registo da verba em causa.

Com os melhores cumprimentos,

CONSELHO DIRETIVO

Presidente

Vitor Reis

Sede: Av. Columbano Bordalo Pinheiro, 5 - 1099-019 LISBOA  
Delegação: Rua D. Manuel II, 296 – 6º - 4050-344 PORTO  
E-mail: ihru@ihru.pt http://www.portaldahabitacao.pt

Telefone: 217 231 500 Fax: 217 260 729  
Telefone: 226 079 670 Fax: 226 079 679

DGTC 20 11 12 21661

TOTAL PAG. 01

212948110

# Instituto Português da **Q**ualidade



GOVERNO DE  
PORTUGAL

MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
E DO EMPREGO

PORTUGUESE INSTITUTE FOR QUALITY

Rua António Gâbe, 2  
2829-613 CAPARICA  
PORTUGAL

Tel (+351) 21 294 81 00  
Fax (+351) 21 294 81 01

E-mail: [ipq@mail.ipq.pt](mailto:ipq@mail.ipq.pt)  
URL: [www.ipq.pt](http://www.ipq.pt)

**Fax**

Data: 2012-05-25  
Pag: 1/1

Para:  
Exmº Senhor  
Diretor-Geral do  
Tribunal de Contas

Fax: 21 793 60 33

V/Ref: Fax nº 1240/12-DA II-de 2012-11-15

CC:  
Fax:

De:  
J. Marques dos Santos  
Presidente do Conselho Diretivo

Tel: 21 2094 81 06  
Fax: 21 294 81 10

N/Ref: CD

Assunto: Parecer sobre Conta Geral do Estado de 2011.  
Anteprojecto do ponto 9.2 – Património Imobiliário (extrato)

Vimos por este meio informar sobre a contabilização efetuada relativa à alienação de imóveis em que o IPQ esteve envolvido:

Dia 31/12/2010, foram assinados dois contratos de promessa de compra e venda (CPCV) com a ESTAMO - Participações Imobiliárias, SA do conjunto urbano sito em Caparica - Almada e do prédio urbano sito no Porto.

Ambos os CPCV continham uma cláusula de Incumprimento do IPQ até ao prazo de um ano, que determinava a restituição da quantia entregue acrescida de uma penalização.

Dia 02/02/2011, foram recebidas três transferências no montante de €8.241.400 (95% valor de venda), relativo ao imóvel do Porto e €12.575.499,30 (90% valor de venda) mais €3.331.861,85 (95% valor de venda) relativas aos imóveis da Caparica – Almada. Dado que, não existia nenhuma escritura de venda, não existia portanto nenhuma transferência formal de propriedade, nem uma decisão muito segura de que se verificaria uma venda efetiva, foi tomada a decisão de contabilizar estas verbas como extraordinárias. Esta decisão recolheu a concordância do nosso Fiscal Único.

Foram lançados os valores numa conta extraordinária 170213 - Outras OT- Adiantamentos para alienação de Património.

Na contabilidade digráfica debitou-se uma conta de disponibilidades por contrapartida de uma conta de terceiros (ESTAMO), assumindo-se uma dívida até se saber qual o fim definitivo dos imóveis.

Dia 30/12/2011 foi emitido um despacho 1875/11 – SETF, autorizando a revogação do CPCV relativo ao conjunto urbano da Caparica-Almada..

Contabilmente decidiu-se proceder da seguinte forma:

Quanto ao imóvel da Caparica-Almada, anulou-se o recebimento da quantia de €15.907.361,15, com a transferência bancária efetuada para a ESTAMO, contabilizando-se na rubrica extraordinária 120213 - Outras OT- Adiantamentos para alienação de Património e registando-se na patrimonial a anulação da dívida por contrapartida de disponibilidades.

Quanto ao imóvel do Porto estimou-se o montante recebido (€8.241.000) na rubrica extraordinária (120213 - Outras OT- Adiantamentos para alienação de Património), lançando-a na receita efetiva, por já ter terminado o prazo para o acionamento da cláusula de incumprimento, na rubrica 090301 -



212948110

**Instituto Português da Qualidade****GOVERNO DE  
PORTUGAL**MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
E DO EMPREGO

PORTUGUESE INSTITUTE FOR QUALITY

Rua António Gião, 2  
2829-513 CAPARICA PORTUGAL  
Tel 21 294 81 00 Fax 21 294 81 01  
E-mail: [ipq@mail.ipq.pt](mailto:ipq@mail.ipq.pt) URL: [www.ipq.pt](http://www.ipq.pt)**Fax**Data:2012-11-15  
Pag: 2

sociedades e não sociedades financeiras. Em termos patrimoniais manteve-se a assunção da dívida à ESTAMO até à data da celebração do título de alienação em 31/07/2012.

Embora não tenham sido refletidos no SIGO os registos contabilísticos em causa, os mesmos foram efetuados no nosso sistema de gestão e refletidos nos mapas integrados na nossa prestação anual de contas eletrónica enviada em tempo para o Tribunal de Contas.

Até à data desconhecemos qualquer possibilidade operacional de efetuar o lançamento de execuções mensais ou anuais em contas classificadas como extraorçamentais, pelo que iremos questionar imediatamente a DGO sobre a forma correta de proceder.

Com os melhores cumprimentos

J. Marques dos Santos  
Presidente do Conselho Diretivo



**Tribunal de Contas**

---

|||  
**10. Operações de Tesouraria**





Exmo. Senhor  
Juiz Conselheiro José Tavares  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 18016 – Dep Aud II  
Data V/Ref. : 20 Nov. 12

N.º Proc. : P 19904/2012  
Referência Emissor :  
Data Emissor : 29 Nov. 12

**ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011  
Anteprojecto do ponto 10 – Operações de Tesouraria**

Relativamente ao assunto em epígrafe, cumpre-nos informar o seguinte:

- Ponto 10.1 (fls. 5)

Sobre à referida *falta de controlo e da responsabilização legalmente determinados para a execução orçamental dos SAC*, salienta-se que esta Direção-Geral está dependente da informação reportada por outros organismos, não dispondo de outras fontes alternativas de informação.

A este facto acresce que desde 2007 se mostra fora do âmbito de intervenção da DGO a realização de auditorias internas em matéria da administração financeira do Estado (estes fluxos seriam detetáveis em sede de eventuais auditorias).

- Ponto 10.2 (fls. 6, 3.º §)

Existem efetivos mecanismos de controlo relativo que são acionados aquando da libertação de pedidos de libertação de créditos:

- Identificados incumprimentos na UTE, podem ser retidas verbas;
- Para os organismos com autonomia administrativa e financeira em que a libertação das verbas apenas acontece após avaliação pela DGO do Mapa de Origem e Aplicação de Fundos remetido pelas entidades e do saldo orçamental de receitas próprias/consignadas. Nos casos em que se conclua não existir justificação para as verbas solicitadas, existe recusa na libertação da totalidade das mesmas.

Esta matéria tem sido amplamente analisada com esse Tribunal que tem levado a cabo análises regulares específicas, tendo a DGO prestado diversos esclarecimentos neste âmbito.

Sobre o mesmo remete-se para os elementos enviados ao Tribunal de Contas em 5/04/2012 bem como para a reunião ocorrida em 5/07/2012 e o envio dos respetivos elementos solicitados.

- Ponto 10.2. 3 (fls. 8 e ss)

DGTC 30 11\*12 22755

---

A DGO não dispõe de um sistema específico de gestão de tesouraria, o qual se enquadra nas atribuições do IGCP. A avaliação deste princípio passa pelo conhecimento pleno das disponibilidades detidas pelos organismos, através de via declarativa ou pelo fornecimento de informação pelo sistema bancário. O IGCP fornece informação à DGO, no entanto, não é possível ter a mesma informação relativamente ao sistema bancário (em contactos com o Banco de Portugal em 2011, revelou-se não ser viável).

Relativamente ao ano de 2012, o IAPMEI entregou os montantes respeitantes a juros que auferiu em outras instituições de crédito (fora do Tesouro).

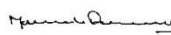
- Ponto 10.2. 6 (fls. 11)

A DGO, através das respetivas Delegações tem adotado procedimentos no sentido de assegurar o cumprimento da norma que tem vindo a ser incluída no Decreto-Lei de execução orçamental no sentido da entrega nos cofres do Estado dos juros auferidos na banca comercial – designadamente estabelecendo contactos com os organismos, *v.g.* IAPMEI e ICP-ANACOM.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral

Maria Manuela  
dos Santos

 Proença  
2012.11.29  
21:29:05 Z

PF/



9023, de 27' Nov 2012

Exmo. Senhor  
Dr. Luis Filipe Simões  
Auditor Coordenador  
Direcção-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

S/Ref. Ofício n.º 18017  
Data: 20.11.2012

N/Ref. GAC/DSPE/2012  
Data:

**Assunto:** Parecer sobre a CGE/2011-Anteprojecto do ponto 10 – Operações de Tesouraria

Exmo. Senhor,

Em referência ao assunto em epígrafe e na sequência de notificação nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na sua actual redacção, e no n.º 3 do artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, informa-se que a análise do documento, em epígrafe, suscita a esta Direcção-Geral as seguintes observações:

#### **Ponto 10.2 Unidade da Tesouraria do Estado**

Bullet 1 – A propósito da afirmação desse Tribunal quanto à não “...*relevação integral e fiável dos fundos dos OSUTE fora do Tesouro, nem dos rendimentos obtidos com esses fundos...*”, importa salientar que, de acordo com a alínea e) do art.º 5º do Estatuto do Gestor Público (EGP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro, os gestores públicos estão obrigados a assegurar a suficiência, veracidade e a fiabilidade das informações prestadas relativamente à empresa, o que engloba naturalmente a prestação das contas, bem como os reportes específicos, entre os quais se inclui os relativos à Unidade Tesouraria do Estado (UTE).

Bullet 3 – À DGTF compete exercer a função acionista, efetuando a apreciação do cumprimento da UTE, ou apresentar eventuais justificações para o seu não cumprimento, aquando da análise dos Relatórios de Gestão e Contas, reportando superiormente essa informação para os efeitos tidos por convenientes.

#### **Ponto 10.2.1 Limitações dos sistemas de informação e controlo**

Apesar de, na legislação em vigor, existir uma lacuna quanto à entidade responsável pelo acompanhamento da UTE ao nível das empresas públicas, a DGTF, no exercício da função acionista, tem criado as condições para que as empresas prestem trimestralmente informação quanto a essa matéria, elaborando relatórios sobre o cumprimento da UTE. No que concerne às participações indiretas do Estado, competindo a função acionista à empresa-mãe, a DGTF tem, nesta matéria dado orientações no sentido de ser adotado igual procedimento.

Ainda neste âmbito, realça-se que a informação sobre as participadas indiretas do Estado é recolhida pela empresa-mãe e divulgada por esta no respetivo portal e no portal da DGTF.

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e n.º de processo



9023, de 27' Nov 2012

**Ponto 10.2.2. Desconhecimento da totalidade dos fundos fora do Tesouro**

Em 31/12/2011, o Estado detinha participação direta no capital de 93 empresas não financeiras. Salienta-se que, na informação reportada pela DGTF, foram incluídas empresas que foram criadas ou extintas e objeto de fusão durante o ano de 2011, situação que pode criar uma duplicação, caso não se proceda à verificação da continuidade quando tenham ocorrido fusões.

No Quadro 3 “Fundos OSUTE em 31/12/2011 e Rendimentos em 2011”, consta como:

- Fundos no Tesouro, relativamente às EP participadas diretamente pelo Estado, o montante de €961M e, fora do Tesouro, o montante de €808M, o que não corresponde aos dados constantes do Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira, designado por SIRIEF, que apresentam, respetivamente, os montantes de €912,4M e €811,5M;
- Rendimentos auferidos €34M, o que igualmente não corresponde aos dados constantes do SIRIEF, que refletem o montante de €31,4M.

Ainda no Quadro 3, assinala-se que na coluna “Entregues”, na parte relativa às empresas públicas, não consta qualquer dado, o que está em consonância com o facto de, a 31/12/2011, não existir ainda informação, uma vez que os rendimentos auferidos só podem ser apurados após o final do exercício a que dizem respeito, ou seja, após aquela data. Nessa mesma lógica, qualquer entrega só poderá ocorrer após essa data.

**Ponto 10.2.5. Incumprimento da UTE por Empresas Públicas**

Refira-se que não se encontra legalmente definido o prazo para a entrega, a título de Receita de Estado, dos rendimentos auferidos em incumprimento da UTE.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,



Elsa Roncon Santos

DGTC 28 11'12 22497

Exmº Senhor  
Diretor Geral do Tribunal de Contas  
Avenida Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

N/ Ofício nº 2012/17652  
Lisboa, 27 de novembro de 2012

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011  
Anteprojeto do ponto 10 – Operações de Tesouraria

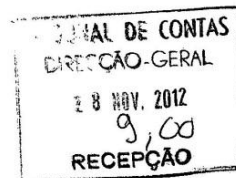
No seguimento do vosso ofício nº 18018, de 20 de novembro de 2012, sobre o assunto em epígrafe, informamos que:

1. As competências adstritas ao IGCP, no âmbito do Regime da Tesouraria do Estado (RTE - DL nº 191/99, 5 de junho), centram-se na prestação de serviços bancários às entidades sujeitas ao cumprimento da unidade da Tesouraria do Estado (UTE) e no esclarecimento de dúvidas sobre o seu funcionamento e utilização;
2. Por sua vez, cabe à Direção-Geral do Orçamento, a averiguação sobre o adequado cumprimento da UTE dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos e à Direção-Geral do Tesouro e Finanças, no que respeita às entidades do Setor Empresarial do Estado;
3. No que respeita às antecipações de fundos concedidas ao abrigo do nº 1 – c) do artigo 30º do RTE, as mesmas referem-se ao Orçamento da União Europeia. Assim, estamos perante situações consagradas nas várias Lei do OE que estabelecem uma especificidade face ao regime geral das OET, previsto no RTE, e que se traduz na possibilidade das OET serem regularizadas em anos subsequentes.

Com os melhores cumprimentos,

MGTC 28 11\*12 22369

  
João Moreira Rato  
Presidente do Conselho de Administração



25. NOV. 2012 16359

Exmo. Senhor  
Diretor do Departamento de Auditoria II  
Direção-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage n.º. 61  
1069-045 LISBOA

Sua referência Fax n.º 1269/2012-DA II	Sua comunicação de 20.11.2012	Nossa referência DGS/DAG/NCA	Data 2012
---	----------------------------------	---------------------------------	--------------

**ASSUNTO: Conta Geral do Estado 2011- Operações de Tesouraria**

Relativamente ao constante no vosso Fax 1269/2012-DA II, de 20 de novembro de 2011, informa-se que a conta n.º 0063087093430, da Caixa Geral de Depósitos, pertencente a esta Direção-Geral, é uma conta de passagem para as receitas da DGS provenientes da cobrança de diversas taxas (no âmbito da saúde ambiental, ocupacional) e outras receitas (como a decorrente da acreditação de unidades de saúde).

Para cada um dos movimentos entrados, é necessário identificar a empresa pagadora das respetivas taxas e receitas, bem como confirmar os valores recebidos, que em alguns casos são indevidamente pagos. Só após esta identificação é feita a transferência para a conta correspondente no IGCP e são criadas as correspondentes Guias de Receita. Salienta-se que a execução do orçamento só é feita através da conta do IGCP, garantindo que todas as operações de tesouraria são controladas pela Direção-Geral do Orçamento.

Não obstante o esforço muito significativo efetuado pela Direção-Geral da Saúde para acelerar os procedimentos associados à cobrança das receitas acima referidas, verifica-se que não foi possível encerrar o ano de 2011 sem que na conta da CGD constassem 145.000 euros. Repare-se que, em 2010, o valor constante da mesma conta era de 1,753 milhões de euros.

Em 2012, e ao abrigo do diploma de execução orçamental, a DGS tem feito o reporte mensal obrigatório à DGO, através da aplicação própria de operações de tesouraria. Por outro lado, a DGS encontra-se a envidar todos os esforços para centralizar unicamente no IGCP a cobrança de receitas, o que não se tem afigurado fácil, dado que existem clientes com pagamentos em curso que têm de ser individualmente contactados para procederem ao pagamento em conta distinta da que já lhes tinha sido comunicada.

Melhores cumprimentos.

  
Francisco George  
Diretor-Geral da Saúde

Alameda D. Afonso Henriques, 45  
1049-005 LISBOA

Tel: 21 843 05 00 Fax: 21 843 05 30  
Email: [geral@dgs.pt](mailto:geral@dgs.pt)

- Este documento foi redigido ao abrigo do novo Acordo Ortográfico -

DGTC 27 11'12 22303



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA  
**GUARDA NACIONAL REPUBLICANA**  
COMANDO-GERAL  
GABINETE DO COMANDANTE GERAL

Exmº Senhor

Dr Luis Filipe Vieira Simões

M.I. Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

S/referência	S/comunicação	N/ referência	N/ comunicação
Fax nº 1267/2012- DA II		N.º 5795/GGCG P.º100.15.01	26NOV12

**ASSUNTO: PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2011  
ANTEPROJETO DO PONTO 10 - OPERAÇÕES DE TESOURARIA  
(EXTRATO)**

Relativamente ao assunto em título, usando a faculdade de pronúncia concedida em sede anteprojecto de Parecer da Conta Geral do Estado de 2011, presta-se, nos pontos seguintes, o necessário esclarecimento quanto ao cumprimento do regime de Unidade de Tesouraria do Estado, esperando o bom acolhimento dos nossos argumentos no Parecer da Conta Geral do Estado de 2011. Assim, esclarece-se:

1. A Guarda Nacional Republicana (GNR), por motivos de natureza operacional mantém ativas trinta e três (33) contas bancárias na Caixa Geral de Depósitos (CGD), uma por cada Unidade com órgão de gestão financeira.
2. A manutenção das referidas contas, como salientado anteriormente, prende-se com motivos de natureza estritamente operacionais, que decorrem da necessidade dos cerca de seiscentos e vinte (620) locais de cobrança de receita, efetuarem o depósito das importâncias cobradas em numerário ou por cheque. Aliado a este fator, salienta-se que alguns destes locais não dispõem, ainda, de acesso à internet (cerca de 80), situação que ultrapassada permitiria aceder ao



J. R.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA  
**GUARDA NACIONAL REPUBLICANA**  
COMANDO-GERAL  
GABINETE DO COMANDANTE GERAL

*homebanking* do Tesouro e emitir a documentação para depósito na conta do IGCP associada à Instituição, a operacionalizar via agência bancária da CGD.

3. Nestas situações, sempre que ocorrem depósitos recebidos em contas da CGD ativas, os órgãos responsáveis pela gestão financeira da Unidade procedem, de imediato, à sua transferência para a conta do Tesouro, dando assim cumprimento à Unidade de Tesouraria do Estado (UTE).
4. Importa contudo salientar que, apesar dos constrangimentos referidos, a GNR mantém como objetivo a extinção de todas as contas abertas na CGD, logo que tal circunstância seja tecnicamente possível.

O Comandante-Geral, em substituição

Samuel Marques Mota

Tenente-General





**Tribunal de Contas**

---

|||  
**12. a 14. Segurança Social**  
|||





GOVERNO DE PORTUGAL

00218424169

MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE E DA SEGURANÇA SOCIAL

RECEBIDO

Departamento de Auditoria VII

Em 28/11/2012

*cl*

Exm.º Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de  
Contas  
Av. Barbosa do Bocage, n.º 61  
1069 - 045 LISBOA

05365 12-11-27

*Ao Davii  
2012-11-28*

S/Referência  
Of. 176401

S/Comunicação  
14.11.2012

N/Referência  
Ent. /MSSS/2012  
Proc.º

Data

ASSUNTO: PARECER SOBRE A CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL DE 2011

Na sequência do vosso ofício n.º 17647, de 14 de novembro de 2012, encarrega-me Sua Excelência o Ministro da Solidariedade e da Segurança Social de informar V. Ex.ª, que, tendo em consideração que os Institutos do âmbito deste Ministério foram citados para se pronunciarem, nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação introduzida pela Lei n.º 46/2008, de 29 de agosto, respondendo diretamente a esse venerando Tribunal, este Gabinete nada tem a acrescentar às informações produzidas.

Com os melhores cumprimentos.

O CHEFE DO GABINETE

(Gabriel Osório de Barros)

AT/JL

DGTC 28 11 12 22495

Gabinete do Ministro da Solidariedade e da Segurança Social  
Praça de Londres, 2 - 16º, 1049-056 Lisboa, PORTUGAL  
TEL + 351 21 844 17 00 FAX + 351 21 842 41 02 EMAIL gabinete.msss@msss.gov.pt www.portugal.gov.pt





GOVERNO DE PORTUGAL

SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DA DEFESA NACIONAL

RECEBIDO  
Departamento de Auditoria VII  
Em 26.11.2012  
cf

Exmº Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

**PARA CONHECIMENTO:**

Exmº Senhor  
Chefe do Gabinete de Sua Excelência o Ministro da Defesa Nacional

Exmº.Senhor  
Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional

S/REF: S/COM: N/REF: Lisboa, 22.11.2012  
pº. 5124/92 (3A) 9484/94(2)  
Nº. 4730 /CG

ASS: **PARECER SOBRE A CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL DE 2011**  
Refª: V/Ofício nº 17756, de 15 de novembro de 2012

*Exmº Senhor,*

Em resposta ao ofício de V. Exª em referência, encarrega-me Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e da Defesa Nacional de referir o seguinte:

De acordo com os elementos constantes do processo existente na Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional, o valor da dívida relativa a pagamentos do complemento especial de pensão aos antigos combatentes pela Segurança Social, nos anos de 2004 a 2006, totaliza 27.787.554€.

O que diverge, em 456.446€, do valor indicado no documento remetido por V. Exª - 28.244.000€ - desconhecendo-se a razão para tal diferença.

A Lei nº 3/2009, de 13 de janeiro, que regula os efeitos jurídicos dos períodos de prestação de serviço militar de antigos combatentes para efeitos de atribuição dos benefícios previstos nas Leis nºs 9/2002, de 11 de Fevereiro, e 21/2004, de 5 de Junho, determina, no seu artigo 16º, que "O financiamento dos encargos decorrentes da aplicação da Lei nº 9/2002, de 11 de Fevereiro, do Decreto-lei nº 160/2004, de 2 de julho, e da Lei nº 21/2004, de 5 de Junho, bem como da presente lei, é suportado pelo Orçamento de Estado, com exceção dos relativos ao período anterior à entrada em vigor da presente lei que são da responsabilidade do Ministério da Defesa Nacional, através da Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares".

Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Defesa Nacional

TRIBUNAL DE CONTAS  
DIRECÇÃO-GERAL  
23 NOV. 2012  
14.20  
RECEPÇÃO



Esta Lei entrou em vigor com a Lei do Orçamento de Estado para 2010.

A Lei nº 3/2008, de 8 de setembro, que aprovou a Lei de Programação de Infra-Estruturas Militares, consagra, no nº 3 do seu artigo 14º, que "Cabe ao membro do Governo responsável pela área da defesa nacional, por despacho, determinar a repartição das receitas afectas à execução da presente lei nos termos previstos no nº 1 pelos programas constantes do mapa anexo, podendo consignar receitas a um programa específico, tendo em conta o disposto no n.º 2 do artigo 2.º, bem como ao reforço do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas."

Nos anos em apreço, e por decisão ministerial, a quase totalidade das receitas obtidas no âmbito desta Lei foram canalizadas para o reforço do Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas, condição essencial à sua continuidade e ao consequente cumprimento das obrigações dele decorrentes, designadamente o pagamento das prestações sociais dos seus beneficiários.

Com os melhores cumprimentos

O CHEFE DO GABINETE

(SALDANHA SERRA)

/VN

DGTC 23 11\*12 22013

Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Defesa Nacional

GABINETE DA DIRETORA-GERAL

Exma. Senhor  
Juiz Conselheiro José Tavares  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

V/Ref :Of.17801-DA VII  
Data V/Ref. : 16 nov 12

N.º Proc.P19778 /2012  
Data Emissor : 23 Nov. 12

**ASSUNTO: Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2011**

Em referência à notificação recebida relativamente ao Processo e assunto acima melhor identificados, designadamente no que diz respeito ao ponto 13.2.1. *Consolidação de contas* informa-se que a opção da Direção-Geral do Orçamento relativamente à natureza das operações internas ao perímetro de consolidação suscetíveis de eliminação no processo de consolidação financeira (orçamental e patrimonial) desenvolvida em RIGORE Central, exclui as operações que representam o cumprimento de obrigações tributárias ou contributivas. Esta opção decorre do entendimento de que não devem ser objeto de eliminação as operações internas à Administração Central que resultem do cumprimento de obrigações legais equivalentes às que impendem sobre o setor privado.

Este entendimento<sup>1</sup> destina-se a facilitar a comparabilidade do resultado da consolidação de contas do setor público com o setor privado, na medida em que se trata de operações específicas do Setor Público Administrativo.

No que se refere à conclusão apresentada a fis. 2, 1.º §, a DGO encontra-se disponível para equacionar em conjunto com o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, a convergência de entendimentos que contribua para uma aplicação uniforme da Orientação 1/2010, aprovada pela Portaria n.º474/2010, de 1 de julho.

**DETC 28 11 12 22404**

<sup>1</sup> Conforme instruções relativas à consolidação de contas do anexo V das circulares, série A, n.ºs 1369 e 1372, instruções sobre informação POCP/POC-Educação e POCMS a enviar pelos serviços e fundos autónomos, respetivamente.

No que tange ao ponto 13.2.2.2. Receita, 2.º §, pode ler-se: "Constata-se que os organismos utilizam o mecanismo das alterações orçamentais, através da utilização de créditos especiais, para procederem à devolução de saldos." E bem assim, "A utilização das classificações económicas de despesas de transferência correntes ou de capital para proceder à devolução de um saldo não se enquadra no conceito de despesa incluído nas "Notas explicativas ao classificador económico para aqueles agrupamentos de despesa".

O procedimento adotado, em nosso entendimento, mostra-se conforme com o definido no ponto 72 da Circular n.º 1370 da DGO, de 23 de Março de 2012 – Instruções Complementares ao Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2012:

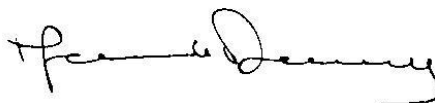
"Considera-se autorizada a abertura de crédito especial correspondente à aplicação em despesa daqueles saldos na rubrica 04.06.00 – Transferências Correntes – Segurança Social, estando contudo, condicionada à confirmação dos saldos da gerência anterior pela correspondente Delegação da DGO, a efetuar na aplicação disponibilizada para o efeito na área dos "Serviços Online", na qual os serviços e organismos declaram os respetivos montantes."

Embora os saldos a que o anteprojeto de parecer do TC se refere sejam relativos à execução de 2010 e a orientação supra apenas tenha sido plasmada na circular com as instruções para a execução de 2012, esta orientação já era anteriormente dada aos serviços por parte da DGO. No entanto, anteriormente a transição dos mesmos ficava dependente da autorização do MEF para efeitos de aplicação em despesa, ou seja para se proceder à transferência para a segurança social.

A terminar, a fls.2, último § pode ler-se: "Acresce que a prática implementada para a devolução de saldos sobrevaloriza a despesa". A este respeito importa referir que em sede de elaboração da CGE a consolidação das transferências entre subsectores do OE elimina essa despesa.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral



Manuela Proença



SEGURANÇA SOCIAL


 Departamento de Auditoria VII  
 Em 29/11/2012

SERVIÇO:

 Exmº Senhor  
 Diretor Geral do Tribunal de Contas  
 Av. Barbosa do Bocage, n.º 61  
 1069 - 045 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
PCGE / 2011 DA VII		DOC/DC-NCC 19920/2012	2012/11/27
Assunto: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social 2011			

Em resposta ao email de 13 de novembro, apresentam-se os comentários, tidos por convenientes, relativamente ao Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2011:

1- Conclusão n.º 1-Não foi dado cumprimento às seguintes recomendações:

- 1.1 - Apesar de anteriores recomendações do Tribunal apontarem para a necessidade de nomeação dos fiscais únicos do IGFSS, do IGFSSS, do ISS e do II, regista-se que os mesmos continuam a não se encontrar nomeados (cfr. ponto 12.1):

Vide resposta em anexo do IGFSS,IP.

Sobre esta matéria transcreve-se resposta do ISS:

"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; 13158, de 10/02/2010; e 50729, de 04/05/2011, solicitando a nomeação do fiscal único.

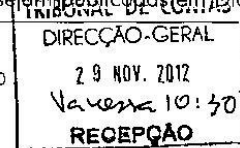
Em 27/06/2011, o Gabinete do Secretário de Estado da Solidariedade e Segurança Social (GSESSS) respondeu informando que o processo se encontrava no Ministério das Finanças e da Administração Pública para indicação de uma sociedade ROC que estivesse disponível.

Em 23.03.2012 foi novamente remetido ao GSESSS o Ofício n.º 35.498 pelo ISS, IP solicitando a resolução da situação.

No âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas pelo TC, o GSESSS informou em maio de 2012 que "Quanto ao Fiscal Único, cumpre-nos informar que logo que sejam publicadas em Diário

MOD.IGFSS.02.01  
 Revisão: 5  
 Data: 02.04.2012

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
 Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300  
 www.seg-social.pt



/27-



SEGURANÇA SOCIAL



da República todas as leis Orgânicas dos diversos Institutos que integram o perímetro de consolidação orçamental da Segurança Social, serão tomadas todas as medidas no sentido de se contratar um fiscal único para todas os Serviços, para se enquadrar o início do mandato com o dos elementos do Conselho Diretivo.”

Vide Ofícios em anexo

1.2 – A informação contabilística das operações realizadas pelo IGFCSS e pelo FEFSS não se encontra ainda no SIF (cfr. ponto 13);

Transcreve-se a este propósito, resposta do II, IP:

No que diz respeito à disponibilização de condições técnicas para registo de toda a atividade financeira e administrativa no SIF do IGFCSS e do CPPCPMR, consideram-se atuais e corretas as informações constantes na nota de rodapé 1, 2 da pág. 24 do presente Anteprojeto de Parecer, ou seja o II reafirma o que já foi respondido ao TC em 15.10.2012 : “foram levadas a cabo um conjunto de tarefas conducentes á criação de condições para que o IGFCSS pudesse utilizar o SIF para a sua função financeira e administrativa. No momento atual o sistema SIF tem todas as condições criadas para que o mesmo seja utilizado pela instituição em causa. Aguarda-se a disponibilidade/capacidade do IGFCSS para passar a utilizar o sistema”.

Vide resposta em anexo do IGFCSS, IP.

1.3 – Não estão concluídas as parametrizações necessárias com vista à produção automática dos mapas de execução orçamental consolidados globais, por componentes e por subsistemas (cfr. ponto 13).

Transcreve-se sobre esta conclusão, resposta do II, IP:

“Relativamente à produção dos mapas orçamentais consolidados globais e por subsistema, encontram-se -se atuais e corretas as informações constantes na nota de rodapé 4 da pág. 24 do presente Anteprojeto de Parecer, ou seja, o II reafirma o que já foi respondido ao TC em 15.10.2012: “No que toca ás despesas de administração foi já disponibilizada uma solução que não conseguiu suprir todos os objetivos que se pretendiam, pelo que está o II em conjunto com o IGFSS a analisar quais as alterações que ainda se exigem no sentido de obter uma solução global e que cumpra todos os requisitos”.

Cumpre-nos esclarecer ainda que:

• Relativamente ao desdobramento do saldo de gerência do Mapa de Fluxos de Caixa, entre saldo de operações de tesouraria (OT) e saldo orçamental, encontra-se o Departamento de Orçamento e Conta

Handwritten signature

MOD.IGFSS.02.01  
Revisão: 5  
Data: 02.04.2012

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300  
www.seg-social.pt

2/27



SEGURANÇA SOCIAL



(DOC) deste Instituto a analisar proposta do II,IP, de forma a encontrar a melhor solução para o registo do saldo de OT no Sistema de Informação Financeira (SIF);

- Quanto ao lançamento de verbetes orçamentais em SIF, aguarda-se proposta de solução por parte do II,IP;
- No que concerne á exclusão dos movimentos orçamentais por sociedade parceira, o IGFSS,IP conclui a primeira fase dos testes aguardando do II, IP desenvolvimento subsequente.
- Quanto às transferências internas ainda não foi iniciado processo e desenvolvimento informático

#### Conclusão n.º 4

1. O mapa de fluxos de caixa não foi publicado no DR, em desrespeito do preceituado pelo artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de janeiro, e só foi divulgado na página da internet do IGFSS em 31/10/2012, (dois dias depois de ter sido enviado ao TC em resposta ao solicitado), em cumprimento do disposto no ponto 8 da Orientação n.º 1/2010, em anexo à Portaria n.º 474/2010, publicada no DR, 2.ª S, de 1 de julho de 2010 (cfr. ponto 13.2).

O IGFSS remeteu o Mapa de Fluxos de Caixa Consolidado, por e-mail (vide respetivo anexo), à Direção Geral do Orçamento (DGO) no dia 26 de junho, juntamente com o Balanço, Demonstração de Resultados e outras peças das demonstrações financeiras e orçamentais da CSS/2011.

#### Conclusão n.º 5

- Dos testes realizados à agregação da informação constante dos mapas de execução orçamental, dos balanços e das demonstrações de resultados incluídos nas contas de gerência das instituições e considerados os verbetes e os diários de consolidação de saldos, incluídos no dossiê de consolidação disponibilizado ao Tribunal pelo IGFSS, e os resultados obtidos através do módulo de consolidação patrimonial (EC-CS-Consolidação Financeira), não se verificaram divergências materiais. Contudo, não é ainda possível retirar do referido módulo de consolidação o "Mapa consolidado do ativo bruto" e o "Mapa consolidado de amortizações e provisões".

Transcreve-se resposta remetida pelo II,IP:

"Em relação ao "Mapa consolidado do ativo bruto" e após análise aos requisitos definidos pela área de negócio para a sua implementação no módulo de Consolidação Financeira em SIF, o II, IP informou a 14.03.2012 o IGFSS, IP que o mapa não pode ser implementado em EC-CS dadas as limitações do módulo quando se trata da leitura de dados em partidas individuais. Logo que seja possível a

240

MOD.IGFSS.02.01  
Revisão: 5  
Data: 02-04-2012

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel do Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300  
www.seg-social.pt

3/27



SEGURANÇA SOCIAL



implementação de um novo módulo de consolidação, que dê resposta a estas limitações, este relatório será desenvolvido, entretanto o II irá em conjunto com o fabricante da aplicação (SAP) avaliar que solução poderá ser implementada para dar resposta a este requisito. No que respeita ao "Mapa consolidado de amortizações e provisões", o mesmo encontra-se em testes de aceitação por parte do IGFSS, IP desde o dia 04.04.2012".

Acresce, ainda, referir, relativamente ao "Mapa consolidado de amortizações e provisões", que não foi possível ainda concluir os testes a este mapa devido ao elevado volume de trabalho, nomeadamente, na elaboração da conta da segurança social e do respetivo relatório analítico e na implementação da lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro nas Instituições do perímetro da Segurança Social, em que o IGFSS é entidade coordenadora.

#### Conclusão n.º 7

Continua a merecer reservas a contabilização por classificação económica das receitas provenientes de contribuições e quotizações por ser, ainda, realizada com recurso a uma tabela de imputação, não se encontrando integralmente garantida a sua afetação real em função da respetiva origem. Apesar da sucessiva diminuição os montantes registados por esta via têm um peso de 37,7% sobre a receita cobrada. Acresce que a aplicação da referida tabela de imputação faz indevidamente incluir na receita afeta aos regimes complementares e especiais verbas provenientes de entidades empregadoras que não financiam tais regimes (cfr. ponto 1.3.2.2.2).

O IGFSS.IP e o II.IP estão a trabalhar em conjunto no sentido de obter ganhos de eficiência acrescidos na clarificação das receitas provenientes de contribuições e quotizações. Contudo, até ao momento, ainda não foi encontrada solução alternativa à que está implementada (tal como já referido em anteriores pareceres) que garanta, aquando do recebimento diário dos valores pagos por cada um dos contribuintes, trabalhadores independentes e beneficiários do seguro social voluntário, isto é, aquando do crédito diário daqueles valores nas contas bancárias do IGFSS ou das Regiões Autónomas:

- Que esteja devidamente identificado, nomeadamente, o "contribuinte, o regime de segurança social, a taxa contributiva e o mês/ano referência", elementos indispensáveis à contabilização dos valores recebidos e conseqüente viabilização da extração dos respetivos relatórios da execução orçamental;
- A correção absoluta dos dados e o registo instantâneo dos montantes recebidos por parte dos Bancos e por parte de outras entidades intervenientes no processo de arrecadação das contribuições, viabilizando desse modo a reconciliação bancária diária integral e em tempo real.

Face, por um lado, à complexidade do processo e, por outro lado, ao imperativo legal e financeiro de refletir, mensal e anualmente, na execução orçamental a totalidade da receita arrecadada, afigura-se-nos como incontornável manter a tabela de imputação como a solução de recurso mais adequada.

MOD.IGFSS.02.01  
Revisão: 5  
Data: 02-04-2012

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300  
www.seg-social.pt

4/27





SEGURANÇA SOCIAL



Caso contrário, montantes significativos de receita cobrada em cada mês não estariam refletidos na execução orçamental mensal, comprometendo deste modo, todo o movimento financeiro do sistema. Finalmente, recorde-se que, embora, numa fase inicial a tabela de imputação seja aplicada a parte das receitas cobradas ( apenas aquela que não foi viável identificar), logo que clarificados os créditos em causa é corrigida a execução orçamental de acordo com as taxas e regimes respetivos, pelo que existe apenas um período de tempo em que a especificação por natureza de uma parcela da receita cobrada é feita por aproximação.

Conclusão n.º12

Nas transferências correntes para as famílias estão indevidamente registados como pagos cerca de € 17 M referentes 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 ocorreu (cfr. ponto 13.2.2.3).

Na página 39 do Anteprojeto de parecer é referido "... Nas transferências correntes para as famílias estão refletidos cerca de 17M€ que ainda se encontram na posse da segurança social, uma vez que os valores registados como pagos e colocados à disposição dos beneficiários em 2011, por razões várias (2), não chegaram a ser levantados das contas bancárias da SS, encontrando-se o valor registado no passivo do balanço (...) o procedimento em causa leva a que anualmente seja relevado uma despesa orçamental que de facto não ocorreu. Esta matéria (...) deu lugar à formulação de recomendação no sentido de se alterar o procedimento de contabilização, de modo a não sobreavaliar a despesa orçamental com pagamentos que efetivamente não se concretizaram (...)”

Sobre esta matéria, importa reiterar junto de V. Exa. que está, de facto, em curso uma alteração aos interfaces SICCC/SIF e GT/SIF com vista à implementação de novo plano de contabilização das prestações sociais em prescrição que se adequa à recomendação do Tribunal de Contas, sendo que o desenvolvimento daquela alteração tem vindo, ao longo do ano em curso, a sofrer algum abrandamento por força dos desenvolvimentos informáticos necessários à implementação da LCPA [vidé resposta do ISS]. Contudo, sobre esta matéria, mantém-se, do nosso ponto de vista, oportuno recordar a nossa opinião já expressa, é certo, em anos anteriores e que, em síntese, é a seguinte:

- Considerando que " o objetivo das demonstrações financeiras é o de proporcionar informação acerca da posição financeira, do desempenho e das alterações na posição financeira (...)”;
- Considerando que as alterações na posição financeira são proporcionadas pela demonstração de fluxos de caixa, sendo que esta, tal como é apresentada na Conta da Segurança Social, não só evidencia os fluxos financeiros da receita e da despesa, quer orçamentais, quer os de natureza de operação de tesouraria, como ainda discrimina os primeiros por fontes de financiamento;
- Considerando que, de entre os princípios contabilísticos fundamentais, a aplicação do princípio da prudência "constituiu um imperativo relevante aquando da definição do plano de contabilização das prestações sociais em prescrição", tal como foi implementada em 2002:

20

MOD.IGFSS.02.01  
Revisão: 5  
Data: 02-04-2012

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300  
www.seg-social.pt

5/27



SEGURANÇA SOCIAL



Entende-se que enquanto que nos registos patrimoniais é possível relevar os prejuízos/custos potenciais, por forma a garantir que os resultados obtidos correspondem de facto aos "lucros realizados", na contabilidade orçamental tal recurso não foi previsto, pelo que, apenas, restará como forma de não sobrevalorizar o saldo orçamental com valores que correspondem a obrigações/factos já reconhecidos e devidamente assumidos, o registo dos mesmos obedecendo, designadamente, ao plano de contabilização em sede de operações orçamentais que tem vindo a ser seguido pela segurança social, procedimento transversal a outras operações e geralmente aceites (Ex: cauções, retenções nos vencimentos e nas prestações sociais e a sua entrega às entidades respetivas, etc.)

Sobre a matéria em apreço, importará ainda ter em atenção alguma informação detalhada apresentada pelo ISS, IP, que se trancreve:

"A contabilização em vigor tem por base a preconizada no POCISSS, cujo entendimento teve subjacente que a aquisição do direito à prestação ocorre no momento em que se verifica o deferimento do processo, pelo que independentemente da concretização do pagamento, este direito mantém-se em vigor desde esta data.

Neste sentido, o pagamento não é realizado apenas por motivos de inconsistências operacionais do pagamento (morada incompleta e NIB inválido), tendo sido entendido como constrangimentos de tesouraria.

O pagamento apenas não se efetua de imediato, uma vez que se encontra dependente de correções de dados pelos beneficiários, o que em algumas situações nunca se verifica, motivo pelo qual os valores são prescritos.

Uma vez que este entendimento não é partilhado pelo TC, foi consagrada uma nova contabilização pela emissão em 26.12.2011 da CN 8/2011 do IGFSS, IP.

No entanto, a sua operacionalização exige uma reestruturação profunda do sistema informático, pedido realizado ao II, IP em devido tempo, no âmbito do Interface SICCC-SIF, pelo que a implementação do novo plano de contabilização se encontra pendente do seu desenvolvimento por esse Instituto.

Esta precedência encontra-se refletida na parte final da CN 8/2011 do IGFSS, IP onde é referido: "A presente orientação tem efeitos já no exercício de 2011, com exceção da contabilização das prestações sociais em prescrição, cuja contabilização está dependente da conclusão dos interfaces SICCC/SIF e GT/SIF por forma a possibilitar a implementação dos novos procedimentos contabilísticos

De referir que os trabalhos de desenvolvimento do novo Interface SICCC-SIF se encontram em curso, tendo sido apresentado ao II em 14-03-2007 um trabalho conjunto do ISS e do IGFSS com os requisitos necessários à sua implementação.

Não obstante a complexidade do processo, este sofreu ainda alguns atrasos decorrentes da necessidade de adaptar o Sistema de Informação Financeira (SIF) às exigências da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso".

Vide ainda, anexo do ISS, IP.

MOD.IGFSS.02.01

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300

6/27



SEGURANÇA SOCIAL



#### Conclusão n.º14

A relevação contabilística, enquanto “Transferências” pelo IGfSS, IP da disponibilização de verbas a entidades integradas no perímetro das Administrações Públicas visando custear a realização por estas de ações de formação profissional, não respeita o estipulado no classificador económico aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, uma vez que este define que as mesmas devem ser classificadas como “Subsídios” (cfr. pontos 13.2.2.3 e 13.2.2.6).

E

tomando ainda como referência o texto

transcrito do Anteprojeto de Parecer na pág. 48, 2º e 3º parágrafo:

“

Verificou-se que a disponibilização das verbas para ações de formação profissional pelo IGfSS, enquanto entidade que gere a tesouraria única da segurança social, se processa ora através da rubrica D.04 – *Transferências Correntes*, ora pela rubrica D.05 – *Subsídios*, para os organismos inscritos no perímetro das Administrações Públicas. Constatou-se, no caso dos Municípios incluídos na amostra, que as verbas disponibilizadas pelo IGfSS para custear ações de formação por aqueles realizadas foram relevadas contabilisticamente de forma indevida como transferências correntes, quando de acordo com o classificador económico das receitas e das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, “*Considera-se ainda «Subsídios» as compensações provenientes de políticas ativas de emprego e formação profissional*”.

O procedimento instituído é, pois, desconforme com o preceituado legalmente, sempre que as verbas disponibilizadas visem custear ações de formação profissional realizadas pela entidade pública destinatária.

”

Sobre esta matéria haverá que ter em atenção que:

- Nos termos do número 3 do artigo 15º do Decreto-Lei n.º 367/2007 de 2 de novembro:

“Constituem ainda despesas do sistema previdencial, nos termos do n.º 2 do artigo 90.º da lei de bases, as seguintes despesas com políticas ativas de emprego e formação profissional:

- a) Pagamento de compensações e outras prestações aos trabalhadores em caso de suspensão ou cessação dos respetivos contratos de trabalho, previstos por lei;
- b) Transferências para outros serviços ou entidades públicas no quadro da prossecução de objetivos de emprego, higiene e segurança no trabalho e formação profissional;
- c) Realização de ações de formação profissional;

(...)”

Do exposto parece claro que o legislador não pretenderá classificar toda e qualquer despesa enquadrada em “políticas ativas de emprego e formação profissional” – quer se trate de uma prestação social, quer de uma transferência para o IEFP, ACT ou outrem, quer do financiamento das ações de formação profissional cofinanciadas pelo FSE, OE ou OSS, quer ainda das ações de formação

MOD.IGfSS.02.01

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300

7/27



SEGURANÇA SOCIAL



profissionais promovidas pelas próprias ISS's – em "Subsídios" (D.05 – classificador económico das despesas públicas), por razões que se prendem, nomeadamente, com a natureza económica específica de cada uma das despesas.

Assim sendo, considera-se correta a classificação económica que tem vindo a ser associado à despesa registada nas diferentes prestações sociais, ações de formação profissional e outras abrangidas pelas políticas ativas de emprego e formação profissional e a seguir, em síntese, referidas:

D.04.08.08.01.08 – Transferências correntes – Famílias – Sistema previdencial – Políticas ativas de emprego e formação profissional – Compensação por cessação de contrato de trabalho;

D.04.03.01.04.01 – Transferências correntes – Administração central – Estado, Autoridade para as Condições de Trabalho – Políticas ativas de emprego e formação profissional.

Note-se que, a título de exemplo, indicou-se a ACT, mas, como é sabido, outros organismos recebem transferências do IGFSS neste âmbito.

No que se refere ao cofinanciamento das AFP's e AF's, a respetiva classificação económica de despesa situa-se, nomeadamente, na: - D.04.03.04 – Transferências correntes – Administração Central – Estado – Participação comunitária em projetos cofinanciados D.05.01/02; D.05.07.03.

Recorde-se, finalmente, que nos termos da alínea b) do ponto 5.3.1 da circular nº 1354/2009 da DGO, a despesa paga no âmbito das ações de formação profissional cofinanciadas (FSE e CPN) deverá ser registada como transferência corrente ou como subsídio em razão da natureza do setor institucional em que se inserir a entidade destinatária, nos termos, aliás, do conteúdo definido para os agrupamentos 04 e 05, no Decreto - Lei n. 26/2002 de 14 de fevereiro.

#### Conclusão n.º18

1. Persiste por solucionar o problema ocorrido em 2010 com o mapa do imobilizado bruto produzido pelo SIF, com a inerente sobrevalorização dos valores relativos a *transferências e abates* e a *aumentos*, tendo os inerentes constrangimentos vindo a ser colmatados em sede de consolidação (cfr. ponto 13.2.3.1.1).

Transcreve-se resposta remetida pelo II,IP e confirmada pelo IGFSS,IP:

"O problema identificado no Mapa de Imobilizado foi resolvido em 03.10.2012, estando neste momento a situação ultrapassada"

MOD.IGFSS.02.01  
Revisão: 5  
Data: 02.04.2012

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300  
www.seg-social.pt

8/27



SEGURANÇA SOCIAL



Conclusão n.º19

1. Registam-se progressos ao nível da gestão e contabilização do imobilizado, embora permaneçam, em especial no ISS, IP e no II, IP, situações a carecer de melhoria. No IGFSS, IP carecem de correção os procedimentos utilizados na contabilização de abates relativamente a imóveis alienados, uma vez que estes se traduzem apenas no abate dos valores dos edifícios, continuando a permanecer no ativo do Instituto o valor dos terrenos, o que sobrevaloriza o valor dos investimentos financeiros (cfr. ponto 13.2.3.1.1).

O IGFSS.IP irá implementar metodologia de controlo, que garanta a correção integral dos registos contabilísticos destas operações, por forma a que não ocorram no futuro situações semelhantes às relatadas no relatório do Tribunal de Contas.

Conclusão n.º21

1. 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, consequentemente, a ser objeto 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, procedimento este alterado em 2011 (cfr. ponto 13.2.3.1.2. Alínea A)).

Vide resposta em anexo do Fundo de Garantia salarial.

Conclusão n.º24

O IGFSS, IP reviu os critérios de extração da informação do SIF no que respeita à classificação de dívidas de cobrança duvidosa, tendo deixado de incluir nesta a dívida objeto de acordos prestacionais celebrados no âmbito do processo executivo e dívida garantida c/ou em situação de suspensão, no valor global de € 2.529 M, pelo que a composição da dívida de contribuintes relevada no balanço de 2011 revela uma composição significativamente diferente da apresentada em 2010, com a dívida de cobrança duvidosa a decrescer 40,1%. Contudo, em 2011, não estavam ainda criadas todas as condições que assegurassem a contabilização da totalidade dos acordos prestacionais. O desconhecimento da existência de dívida com acordo prestacional num sistema com mais de uma década configura uma situação grave, com implicações na fiabilidade das demonstrações financeiras (cfr. ponto 13.2.1.2. Alínea B)).

Como é do conhecimento do Tribunal de Contas, o desenvolvimento e a implementação do sistema de informação relativo à gestão conta corrente de contribuintes e contribuições têm sido um processo muito complexo e moroso.

Handwritten signature

MCD/IGFSS/02.01  
Revisão: 5  
Data: 02-04-2012

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300  
www.seg-social.pt

9/27

Contudo, as Instituições de Segurança Social, ainda assim, tem desenvolvido esforços nomeadamente, na análise da dívida de contribuintes, no sentido de qualificar as suas demonstrações financeiras, pelo que, assumindo aquela dívida um peso tão relevante nas contas da Segurança Social, qualquer alteração contabilística levada a efeito no ano se reflete nas demonstrações financeiras respetivas.

No que respeita à correção efetuada aos acordos em SEF, no ano de 2011, a mesma foi, no contexto referido, resultado de análise conjunta ao mesmo, com o II, IP e o ISS,IP.

#### Conclusão n.º25

Relativamente ao CSS da RAM, verifica-se não existir uniformidade de critérios na classificação de dívidas em execução fiscal, sendo as que estão no referido Centro para cobrança coerciva consideradas *em litígio* e as que estão na DGCI consideradas *em atraso*. Inere-se, ainda, relativamente ao CSS, a existência de dívida com antiguidade significativa que ainda não foi participada para efeitos de execução fiscal, uma vez que se encontra registada como *Cobranças em atraso*. Detetou-se a existência de dívida com antiguidade inferior a 24 meses indevidamente provisionada a 100% (cfr. ponto 13.2.1.2, Alinea B)).

O IGFSS irá promover a revisão do trabalho de análise e aprofundamento do processo de relevação da dívida de contribuintes por forma a garantir a harmonização de procedimentos e a manutenção de acrescidos ganhos de qualificação das Demonstrações Financeiras.

#### Conclusão n.º29

Em 2011, foi alterada a metodologia de extração de dados para contabilizar as prescrições, sendo o valor contabilizado diferente do valor total apurado relativamente aos processos prescritos em 2011. Esta diferença decorre do facto de terem ocorrido anulações de processos considerados prescritos em anos anteriores, situação que não é despreciable quanto à sua materialidade, € 210,4 M. no IGFSS; e é reveladora da deficiente qualidade dos dados que integram os sistemas de informação da segurança social, pondo em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras (cfr. ponto 13.2.1.2, Alinea B)).

A alteração da metodologia do apuramento dos dados para contabilização das prescrições foi relevada nas contas da Segurança Social de 2010, após constatação de que, em 2008 e em 2009, apenas se havia contabilizado a prescrição de processos ativos em 31 de dezembro em cada um dos anos. Assim, em 2010, foi contabilizado como valor prescrito o montante de 1.434.464 milhares de euro (ver quadro 14 página 68 do Anteprojeto do TC), totalizando 1.543.484 milhares de euro o valor das prescrições acumuladas até 31/12/2010 e completando desse modo a regularização contabilística da totalidade da dívida prescrita até aquela data.

Mais, considerando que atualmente a aplicação informática não identifica as anulações de prescrição levadas a cabo no ano em curso, nem permite a extração de listagens nominativas das mesmas, disponibilizando, apenas, o valor líquido prescrito no ano e o valor acumulado líquido de prescrições, a





SEGURANÇA SOCIAL



contabilização apenas é viável pelo seu valor líquido, assumindo o montante total de 544.263 milhares de euro em 2011.

Acresce ainda referir que a análise efetuada pelo Tribunal de Contas com suporte no quadro 14 (pág. 68 do Ante projeto TC) não se nos afigura a mais adequada, uma vez que estão a ser comparados valores relevados na CSS em 2008, 2009, 2010 e 2011 com valores constantes das listagens nominativas relativas à dívida prescrita acumulada extraídas à data de 31/12/2011. Tal como foi referido anteriormente, as referidas listagens nominativas incluem, em 2011, as prescrições líquidas das anulações ocorridas a processos prescritos em anos anteriores.

Finalmente, importa realçar que a contabilização das prescrições de dívida de 2010 e 2011, garante a correção do apuramento dos resultados extraordinários (decorrentes das mesmas).

Conclusão n.º30

As "Prestações sociais a repor", em termos brutos, registam uma evolução crescente ao longo do triénio com um aumento de 2,4% de 2010 para 2011, atingindo neste ano o valor de € 579,3 M. Cerca de 89,4% destas dívidas estão relevadas como de cobrança duvidosa (€ 518 M), representando as respetivas provisões acumuladas 85,7% do seu valor (€ 443,8 M). Os elementos que servem de suporte aos cálculos destas provisões para cobranças duvidosas continuam a não conter elementos que permitam identificar o devedor a respetiva dívida e a data em que a mesma foi constituída, com exceção dos elementos disponibilizados pelo FCS e pela CAFEB. Não foram remetidos ficheiros/documentos com os elementos da CPAEI e da CPPTI.P. Os ficheiros do ISS são os que contêm as dívidas mais relevantes, contudo várias são as contas que relevam movimentos negativos, não tendo o Instituto esclarecido a razão daqueles movimentos. Assim, não é possível confirmar o valor relevado como dívida de cobrança duvidosa, devendo salientar-se que muitos registos se reportam a datas remotas, pelo que tais dívidas se encontram, provavelmente, já prescritas (cfr. ponto 13.2.1.2, Alinea C)).

Transcreve-se resposta remetida pelo ISS, IP:

"Relativamente aos elementos que servem de suporte aos cálculos das provisões das prestações sociais a repor, informa-se que a gestão da conta corrente de cada beneficiário é efetuada na aplicação SICC e não em SIF, sendo em SIF registado apenas o valor agregado por prestação social, pelo que, face às divergências identificadas entre estes dois sistemas, a base de trabalho para o apuramento dos dados foi a informação residente na aplicação SIF.

A este respeito, tal como anteriormente reportado ao Tribunal de Contas, está em curso um profundo trabalho de compatibilização entre SIF e SICC no âmbito das dívidas de prestações sociais indevidamente pagas. Este trabalho revela-se bastante complexo a nível técnico e aplicacional, sendo ainda bastante moroso.

Onde é referido "Os ficheiros do ISS são os que contêm as dívidas mais relevantes, contudo várias são as contas que relevam movimentos negativos", convém esclarecer que estes movimentos negativos são respeitantes a lançamentos de transferências de ativos, i.e., valores recebidos nas tesourarias das Regiões Autónomas respeitantes a débitos do Continente.

Representam assim, deduções aos valores em débito, que não puderam ser compensados antes do encerramento de contas de 2011, pelo que tinham necessariamente que ser deduzidos aos valores provisionados como cobrança duvidosa.

280



SEGURANÇA SOCIAL



De referir que o seu período de referência (dado visível na coluna da “data base”) indica a data em que estes documentos serão compensados com os débitos, verificando-se, após a sua conclusão, que o saldo final do débito correspondente à provisão constituída.

Mais se informa que, muito embora a compensação dos documentos não tenha influência nos valores contabilizados, apresenta um atraso de alguns meses em relação ao período a que respeita, na medida em que consiste numa operação manual correspondente a um elevado número de documentos, para a qual se encontra em desenvolvimento um programa informático.

Quanto às “práticas utilizadas para a recuperação de valores indevidamente pagos aos beneficiários” e de forma a fazer face à crescente dificuldade na cobrança de dívidas de prestações sociais, visível no acréscimo verificado ao nível das contas de cobrança duvidosa, e tal como já referido em anteriores pareceres, foi identificada pelo ISS, IP, aquando da implementação do Sistema Integrado de Conta Corrente de Prestações, a necessidade da participação massiva das dívidas de Prestações Sociais, sendo a mesma reiterada com veemência em 2009, ano em que foi abrangida no âmbito do projeto de Cobrança Coerciva das Dívidas.

Atendendo a que este projeto abrange a cooperação entre três institutos distintos, nomeadamente ISS, IP, IGFSS, IP e II, IP, e implica a complementaridade de múltiplos sistemas informáticos (SICC, GC, GT e SEF) e distintos canais de pagamento (Tesourarias e Multibanco), apresenta uma complexidade e dimensão elevada, que exigem um desenvolvimento a médio prazo.

No que concerne ao âmbito das Prestações Sociais, circunscreve as seguintes etapas:

- Participação e Anulação da Dívida;
- Cobrança;
- Contabilização das etapas anteriores.

O desenvolvimento deste projeto tem-se verificado desde 2009, ano em que foi concebida e desenvolvida a componente de Participação e Anulação da Dívida, preconizando a sua transferência do sistema onde reside a conta corrente dos beneficiários (SICC P - Sistema Integrado de Conta Corrente de Prestações) para o sistema que gere a participação das dívidas da Segurança Social (SEF - Sistema de Execução Fiscal).

Durante esse ano, o ISS, IP participou ativamente na definição de requisitos e conceção da estrutura dos Mapas a Contabilizar, pelo que em fevereiro/2010 a etapa de Participação /Anulação reunia as condições para a sua implementação.

No decurso do ano de 2010, conjuntamente com o II, IP e o IGFSS, IP, foram definidos os requisitos e os fluxos subjacentes à cobrança e contabilização, sendo concluídas todas as tarefas inerentes à extração de dados. Durante este período, o ISS, IP participou de uma forma dinâmica e diligente nas tarefas subjacentes ao projeto, colaborando em todas as reuniões de análise sobre a matéria, bem como na realização de todo o tipo de testes, facto que implicou a afetação de recursos humanos ao projeto durante semanas.

A extração de dados ficou concluída em 2010, permanecendo em falta para a conclusão do projeto apenas o registo contabilístico da cobrança.

Nesse mesmo ano, e no âmbito da gestão dos débitos, o ISS, IP identificou um requisito extraordinário e essencial para a Participação, nomeadamente a notificação prévia das dívidas mediante registo que constitua prova em sede de execução fiscal, pelo que foi constituído um projeto complementar, por forma a cumprir essa exigência legal. O mesmo ficou concluído em março/2011.

200

MOD.IGFSS.02.01  
Revisão: 5  
Data: 02-04-2012

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300  
www.seg-social.pt

12/27





SEGURANÇA SOCIAL



Não obstante o planeamento do projeto de Participação de Dívidas prever a sua conclusão e implementação no final de 2010, a dimensão, abrangência e complexidade dos trabalhos subjacentes à contabilização a realizar em SIF, implicaram uma reformulação do planeamento, estimando-se a sua conclusão somente em 2011.

Já em 2011, foi apresentado pelo II, IP o plano de testes a realizar, não se tendo, no entanto, verificado o início dos mesmos, em consequência da implementação de medidas de contenção orçamental.

Com o propósito de constituir os meios de prova que consubstanciam o processo executivo, em março de 2011, o modelo de emissão de Notas de Reposição foi integrado num processo centralizado de Impressão massiva de Outputs (CIMO), dando-se início à notificação em correio registado simples, a todos os destinatários com morada nacional.

No decorrer do ano de 2012, continuou-se o desenvolvimento da vertente contabilística, tendo-se contudo dado relevância à diversificação dos canais de cobrança, encontrando-se em fase final de desenvolvimento informático a implementação do Multibanco como canal de recebimento, sendo expectável a sua entrada em produção no final do corrente ano.

Relativamente à participação executiva, cujo planeamento de implementação se encontra previsto para o início do próximo ano, prevê-se também o alargamento de processo de participação a novos âmbitos, nomeadamente, Pensões, Prestações por Morte, Amas, Famílias de Acolhimento, Ação Social e Acordos de Cooperação.

De referir ainda a emissão massiva do reenvio de notificações de débito em correio registado simples, realizada em janeiro de 2012, a qual permitiu uma taxa de recuperação significativa em fevereiro de 2012. Ainda no decurso de 2012, encontram-se planeadas um conjunto de quatro notificações extraordinárias visando os grandes devedores da Segurança Social.”.

Conclusão n.º31

No âmbito das ações de verificação para o presente Parecer constatou-se que as práticas utilizadas pelo CNP para recuperação de valores indevidamente pagos são, em primeira lugar, a dedução daqueles valores nas prestações por morte a que houver direito e, em segundo lugar, a notificação ao devedor para proceder à devolução dos valores indevidamente recebidos. Caso se mostre inviável a recuperação dos valores por via administrativa, não são instaurados, alegadamente por constrangimentos técnicos, processos de execução fiscal com base em certidões de dívida emitidas pelo CNP. Igual situação se verificou com uma certidão de dívida emitida pelo Centro Distrital do Porto do ISS. Considera-se que estamos perante uma situação grave, passível de fazer incorrer os responsáveis pela não efetivação da cobrança coerciva dos valores indevidamente pagos pela segurança social, em responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos artigos 60.º e 65.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a nova redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto. Com efeito, a impossibilidade de utilização de meios automatizados para instauração de processos executivos não justifica a devolução das certidões de dívida aos seus emitentes, porquanto tal instauração resulta de obrigação legal cometida ao IGFSS (cfr. ponto 13.2.3.1.2, Alínea C)).

MOD.IGFSS.02.01  
Revisão: 5  
Data: 02.04.2012

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300  
www.seg-social.pt

13/27



SEGURANÇA SOCIAL



Relativamente à instauração de processos executivos relativos a processos de prestações, informa-se que ficou definido que o Sistema Integrado de Dívida iria incluir as prestações, pelo que o projeto está em andamento de acordo com a calendarização definida pelo Instituto de Informática. No entanto, o IGFSS irá diligenciar junto do Instituto de Informática para que seja aberta a participação manual da dívida de prestações enquanto não for possível a participação automática da dívida de prestações.

Sobre esta conclusão, transcreve-se também resposta do ISS, IP:

“O processo de recuperação de dívidas pelo CNP contempla unicamente uma componente administrativa, sendo desenvolvidas medidas de compensação com valores credores e ações de notificação dos débitos, por forma a que o pensionista possa proceder à devolução direta dos valores indevidamente pagos.

Não são de facto desenvolvidas medidas de cobrança coerciva por inexistência de um sistema que permita a integração automática dos débitos no sistema de execução fiscal.

Foram realizadas algumas tentativas pelo CNP de emissão manual de certidões executivas, as quais foram devolvidas pelo IGFSS, na medida em que para ser possível controlar um sistema com uma elevada complexidade e dimensão como é o da segurança social, o IGFSS instituiu como procedimento a obrigatoriedade de participação automática dos débitos.

De referir que a participação de dívidas pelo IGFSS abrange todas as diferentes componentes da dívida, i.e, contribuições, prestações sociais imediatas e diferidas, pelo que a necessidade de um rigoroso controlo interno do sistema é essencial para a sua eficácia.

Encontra-se contudo configurado em plano de atividades para 2013 o desenvolvimento de um processo de participação de dívidas do CNP, aproveitando as potencialidades e o investimento realizado com o sistema de participação das prestações imediatas, cuja implementação é expectável para o início do próximo ano.”.

Anexa-se Plano de Atividades remetido pelo ISS, IP.

### Conclusão n.º32

Continuam relevadas na conta “Outros devedores de cobrança dividida” do balanço do FSS dívidas no valor de € 472.1 m relativas a processos introduzidos em execução fiscal em várias “repartições de finanças” no período de 1970 a 1987, com um elevado grau de probabilidade de se encontrarem prescritas. Tendo em consideração o elevado grau de probabilidade de prescrição das dívidas relevadas no FSS, urge imprimir maior rigor na informação financeira produzida com vista a eliminar as situações em que a cobrança se encontra legalmente inviabilizada e anular as provisões constituídas correspondentes às importâncias já cobradas (cfr. ponto 13.2.3.1.2, Alínea C)).

O Fundo de Socorro Social tem vindo a questionar as várias repartições de finanças sobre esta matéria. Embora já se tenha obtido a informação de que não foram encontrados os processos executivos, o Fundo Socorro Social irá reanalisar os mesmos no sentido de propor a sua regularização.

200

MOD.IGFSS.02.01  
Revisão: 5  
Data: 07-04-2012

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300  
www.seg-social.pt

14/27



SEGURANÇA SOCIAL



### Conclusão n.º33

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 Direção Regional do Trabalho

e Qualificação Profissional dos Açores, e da APPC. Em julho de 2011, o IGFSS acionou um encontro de contas com a Administração Central de Sistemas de Saúde, IP (ACSS) na sequência de um montante (€ 4,3 M) transferido em excesso por esta entidade para fazer face à sua comparticipação nos encargos com "Benefícios adicionais de saúde" atribuídos aos beneficiários de CSI. Porém, não existem evidências de que o encontro de contas obtivesse o acordo da ACSS. Deste encontro de contas resultou que a dívida ao IGFSS, no montante de € 406,1 m, foi regularizada. No que respeita à dívida à CPPTLP, o IGFSS procedeu à transferência daquela dívida para o seu património e efetuou o encontro de contas com o valor remanescente, transferido pela ACSS, fixando-se o valor em dívida, em 31/12/2011, em € 84,5 M. No que se refere à APPC, foi formulado em 17/02/2012 um documento designado por "Confissão da Dívida e Acordo sobre o Modo de Pagamento" em que a APPC reconhece ser devedora ao FSS da quantia de € 99,8 m, acrescida dos respetivos juros de mora vencidos e vincendos, a pagar em 60 prestações mensais e sucessivas a partir de 1 de março de 2012, estando também em curso a celebração de um acordo prestacional, relativamente à dívida desta Associação ao IGFSS (cfr. ponto 13.2.3.1.2. alínea D)).

E ainda em referência à Nota de rodapé n.º7 da págs. 71 e 72 do Anteprojeto de Parecer, que se transcreve:

"  
7 Foram proferidas, sobre esta matéria, duas decisões, ambas no mesmo sentido, mas com diferente extensão. Com efeito, em reunião do Conselho Diretivo do IGFSS, IP de 28/07/2011, foi deliberada, com base na informação n.º 2002/2011, "a transferência da dívida avulsa do Ministério da Saúde inscrita na Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Lisboa e Porto, para o IGFSS, até perfazer o montante do saldo credor para com a ACSS, IP". Posteriormente, em reunião do mesmo órgão, de 12/04/2012, e com base na Informação n.º 60/2012, volta a ser aprovada a referida transferência, desta feita abrangendo a totalidade da dívida do Ministério da Saúde à referida Caixa, no valor de € 88.652.877,04. Os atos praticados pelo Conselho Diretivo do IGFSS, IP, supra referidos, são inequivocamente estranhos às atribuições deste Instituto, como resulta do disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 215/2007, de 29 de maio, e do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março. O Instituto, sem qualquer participação, no caso da primeira deliberação, do órgão máximo da Caixa, entidade com a natureza jurídica de instituição de previdência e com personalidade jurídica distinta da do IGFSS, IP, representada pelos seus órgãos próprios, fez seu um crédito que lhe não pertencia, nem originariamente nem por via da cessão de créditos, com a intenção de dele dispor por via da figura jurídica da compensação de créditos com a ACSS, IP. Atua, pois, fora das atribuições que legalmente lhe foram cometidas, pelo que a deliberação em causa há de ter-se, por força do disposto no artigo 132.º do CPA, como nula. O mesmo pode dizer-se relativamente à segunda das mencionadas deliberações, com a única diferença de que, à data da prática desta, a instituição titular do crédito em apreço era já o ISS, IP, atento o disposto nos artigos 1.º, 3.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 26/2012, de 6 de fevereiro, que previu "a extinção, por fusão no Instituto da Segurança Social, IP (ISS, IP)" de várias Caixas de Previdência, entre as quais a CPPTLP. Parece poder retirar-se das informações que subjazem às deliberações inválidas a ideia de que a transferência do crédito encontraria suporte na atribuição de gestão da tesouraria única da segurança social que vem sendo cometida ao IGFSS, IP, quer pelas suas leis orgânicas, quer pela LJO. Ora, a capacidade jurídica de atuar como receptor e pagador no âmbito da segurança social, tal como descrita nos n.ºs 4 a 6 do artigo 48.º da LEO, não abrange o poder de se substituir a outros entes dotados de personalidade jurídica, apropriando-se de bens ou direitos que se encontram na titularidade destes, conduta que, para além do que acima ficou dito, viola o princípio da legalidade, previsto no artigo 3.º, n.º 1 do CPA, e o princípio da especialidade dos institutos públicos, previsto no artigo 14.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos, ferindo ainda o regime da autonomia financeira tal como resultante dos n.ºs 1 e 2 do artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho. A ausência de estabelecimento em diploma legal do conceito e regime da tesouraria única da segurança social, em cumprimento das sucessivas recomendações formuladas por este Tribunal sobre a matéria, a que urge pôr termo, não é certamente alheia à ocorrência deste tipo de situações, o que, contudo, não desobriga o IGFSS, IP de dar estrito cumprimento a todas as disposições legais ora invocadas.

No Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2011, a fls. 71 é referido o encontro de contas acionado com a Administração Central de Sistemas de Saúde, IP (ACSS), dizendo-se, que não existem evidências de que tal encontro de contas tivesse obtido o acordo da ACSS.

MOD.IGFSS.02.01  
Revisão: 5  
Data: 02-04-2012

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 600  
www.seg-social.pt

15/27



SEGURANÇA SOCIAL



A forma como tal encontro de contas ocorreu é analisada pelo TC na anotação 7, constando de tal anotação que os atos do Conselho Diretivo do IGFSS que permitiram aquela operação se encontram eivados de vários vícios, desde logo, porque são inteiramente estranhos às atribuições do IGFSS.

Salvo o devido respeito, não nos parece que assim seja, pois, como bem se refere no Anteprojeto, subjaz a tais despachos do Conselho Diretivo que o IGFSS atuou no âmbito da atribuição de gestão da tesouraria única da Segurança Social, tal como lhe é cometida quer pelas suas leis orgânicas, quer pela LEO.

Refere-se acertadamente no Anteprojeto que não se encontra definido em diploma legal o conceito e regime de tesouraria única da Segurança Social.

É facto notório que tal lacuna legal existe.

No entanto, o facto de se reconhecer que existe tal indefinição não pode implicar, por parte do IGFSS, a paralisação da tesouraria única de todo o sistema de Segurança Social, impedindo a realização de operações contabilísticas necessárias à sua operacionalização e saneamento, como sejam, os encontros de contas através da figura da compensação.

Ora, a compensação de créditos e débitos entre as diferentes Instituições que integram a Segurança Social, é prática corrente e universalmente aceite por essas mesmas Instituições no âmbito da tesouraria única, pois permite a sua agilização, sendo, ainda, que tal operação ocorre na maioria das vezes de forma automática.

Foi o que aconteceu no caso concreto em análise. Na verdade, os atos praticados pelo Conselho Diretivo do IGFSS, bem como as Informações que lhe estão subjacentes, foram-no no convencimento do estrito cumprimento de todas as disposições legais aplicáveis, face, à prática diária, corrente e universalmente aceite pelas diversas Instituições que integram a Segurança Social no âmbito da tesouraria única.

Por tudo o que se disse, considera o IGFSS que os atos praticados não padecem dos vícios apontados no Anteprojeto, pois enquadram-se no âmbito da atribuição de gestão da tesouraria única da Segurança Social, tal como lhe é cometida quer pelas suas leis orgânicas, quer pela LEO.

Transcreve-se, também sobre a matéria em apreço resposta do ISS, IP:

“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, de 21/11/2012, 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 respetiva sentença.”

MOD IGFSS.02.01  
Revisão: 5  
Data: 07-04-2012

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300  
www.seg-social.pt

16/27



SEGURANÇA SOCIAL



## Conclusão n.º34

1. Em 2011, as "Disponibilidades" decresceram 6,3% relativamente ao ano anterior e são constituídas na sua maioria por "Títulos negociáveis" do FEFSS (78,5%) destacando-se os *Títulos da dívida pública* no total de € 6.253,5 M.

Relativamente à área das disponibilidades, em Pareceres anteriores, o Tribunal vem reafirmando a existência de muitos movimentos "por reconciliar" há mais de 2 anos, quer no IGFSS quer no ISS. Numa ação de verificação no âmbito do presente Parecer, verificou-se que durante o ano de 2011 ambos os Institutos procederam à regularização de movimentos com antiguidade significativa.

No IGFSS conclui-se que os avultados números de movimentos por reconciliar há mais de 2 anos tiveram origem numa deficiência de *software*, que permitiu a ocorrência de extrações em duplicado para o SIF, situação grave dado que registou receita cobrada sem a correspondente entrada de fluxos financeiros. No entanto, também existem situações que ocorrem por deficiente informação prestada pela banca, divergências na "data valor" considerada ou, ainda, causadas por erros humanos e por falta de extrações necessárias para SIF. Tem vindo a ser desenvolvidas diligências entre o IGFSS e o II no sentido de ultrapassar estas situações, procedimentos que tem resultado na diminuição de movimentos por regularizar com antiguidade significativa e permitiram que a partir de 2010 os movimentos por reconciliar sejam bastante mais reduzidos. Porém, existem pelo menos duas contas que continuam a exibir grande volume de movimentos "por reconciliar" (desde 2006): a conta bancária de acesso à Rede de Multibanco e a conta bancária-CTT (cfr. ponto 13.2.3.1.3).

No ISS, concluiu-se que as situações que existiam por reconciliar há mais de dois anos e regularizadas durante o exercício de 2011, respeitam, essencialmente, a prestações sociais que embora postas à disposição dos beneficiários, retornaram à posse da segurança social e permaneceram nas contas bancárias dos Centros Distritais durante largos anos sem que fossem objeto de tratamento adequado, designadamente o seu reflexo na conta de disponibilidades subavaliando o saldo desta conta. Os procedimentos utilizados por cada um dos serviços do ISS nas regularizações efetuadas não foram uniformes. Enquanto uns contabilizaram como receita orçamental os valores das prestações que já se encontravam prescritos, outros continuam a considerar aqueles valores como operações de tesouraria, subavaliando assim o saldo orçamental. Nalguns casos não foi possível aos serviços a identificação concreta das situações por regularizar procedendo, deste modo, a registos que permitiram o acerto entre o saldo do

banco e o saldo contabilístico. Ao longo do ano de 2011 foram encerradas cerca de 79 contas bancárias, estando ativas apenas 49, nas quais ainda permaneciam por regularizar 292 registos com antiguidade superior a 2 anos. Todavia, reconhece-se que a centralização dos serviços do ISS tem contribuído, em larga medida, para que as situações que perduravam há largos anos nas contas bancárias dos seus serviços fossem sujeitas a tratamento contabilístico (cfr. ponto 13.2.3.1.3).

Vide em anexo resposta IGFSS,IP (note-se que, o ora remetido pelo nosso departamento financeiro acresce à informação já reportada no e-mail datado de 29 de maio para esse Tribunal).

Também sobre esta conclusão o ISS, IP dá resposta, que se transcreve:

"Relativamente a este ponto informa-se que, na sequência do Projeto SCORE, o ISS, I.P. tem vindo a cancelar grande parte das contas bancárias, nomeadamente contas com movimentos por reconciliar há mais de dois anos, verificando-se uma diminuição significativa no número de movimentos por reconciliar no decorrer de 2011.

De notar que no final de 2008, estavam ativas cerca de 290 contas bancárias, tendo-se reduzido para 188 contas bancárias no exercício de 2009, para 128 contas bancárias no exercício de 2010 e para 47 contas no final do exercício de 2011.

MÓD.IGFSS 02.01  
Revisão: 5  
Data: 02.04.2012

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300  
www.seg-social.pt

17/27



SEGURANÇA SOCIAL



Mais se informa, que este processo implica bastante trabalho de análise, pesquisa e contactos com os bancos, estando a ser desenvolvidos todos os esforços no sentido de regularização desta situação o mais rapidamente possível.

À data de 31 de outubro de 2012 havia 107 partidas com antiguidade superior a 2 anos, o que traduz o esforço que tem sido desenvolvido para regularização destes movimentos.”.

### Conclusão n.º36

O FGS continua a não possuir fundos próprios, contrariamente ao definido na lei e não obstante as recomendações emitidas pelo TC em 2008, 2009 e 2010 sobre esta matéria e sobre a necessidade de regulamentação do financiamento do Fundo pelo Estado (cfr. ponto 13.2.3.2.1).

Vide resposta em anexo do FGS.

### Conclusão n.º37

As “Reservas” ascendem a € 1.065,4 M e apresentaram um decréscimo de cerca de € 6,1 M, relativamente ao período homólogo, refletindo a redução das reservas estatutárias dos fundos especiais que se encontram sob gestão financeira do IGFSS. Continuam a verificar-se deficiências no cálculo do valor das reservas estatutárias destes fundos, das quais se salientam as incongruências nos valores apurados para os fundos da CPPILP e ex-Caixa dos Lanifícios. 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 2011, se cifram em cerca de € 11,7 M (em 2010 eram de € 14,3 M).

Em abril de 2011, o IGFSS comunicou ao Secretário de Estado da Segurança Social a situação económico-financeira dos fundos especiais e solicitou o desenvolvimento de medidas adequadas, alertando para o facto de o FETCPFL 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 falência. Em junho de 2012 foi criado um Grupo de Trabalho, constituído por elementos do IGFSS e da DGSS, para apresentar ao Governo propostas de solução a adotar para cada um dos fundos, até final de julho. O IGFSS informou, em finais de outubro de 2012, que aguardava a convocatória para integrar o grupo de trabalho (cfr. ponto 13.2.3.2.1).

Vide resposta em anexo do IGFSS.

MOD:IGFSS.02.01  
Revisão: 5  
Data: 02-04-2012

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300  
www.seg-social.pt

18/27



#### Conclusão n.º38

Foi registado na conta *Resultados transitados* o valor de € 950,4 M, correspondente aos créditos ativos em 28.02.2011 que retornaram à posse da segurança social na qualidade de pagamento do preço diferido na sequência do termo do contrato de cessão de créditos para efeitos de titularização celebrado em 2003. A relevação destes ativos deveria afetar o resultado líquido do exercício de 2011 e não a conta de resultados transitados (cfr. ponto 13.2.3.2.1).

- Em 2003, aquando da celebração do contrato de titularização nos termos da Circular normativa n.º 11/CD/2004 de 07 de abril (documento que se anexa), a dívida que foi cedida ao Citygroup foi relevada contabilisticamente na conta 59, pelo que o regresso dessa dívida ao balanço da Segurança Social deverá movimentar, por razões de consistência, a mesma conta patrimonial.

#### Conclusão n.º39

O passivo é de € 1.148,2 M, evidenciando um acréscimo de 8,4%. Verificou-se a existência de demoras excessivas na anulação de provisões no caso de resolução judicial de litígios e na sua constituição aquando do conhecimento da instauração de processos judiciais, o que indicia uma deficiente articulação entre os serviços que têm a seu cargo a gestão e o acompanhamento processual e os que procedem aos movimentos contabilísticos respetivos, pondo em causa o princípio da prudência e a fidedignidade das demonstrações financeiras (cfr. ponto 13.2.3.2.2).

- Em 2012, foi instituído um procedimento administrativo que permite que a área contabilística tenha conhecimento atempado das situações que venham a revelar necessidade de constituir provisões para riscos e encargos e as suas respetivas anulações, quando for caso disso.

  
MOD.IGFSS.02.01  
Revisão: 5  
Data: 07-04-2012

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300  
www.seg-social.pt

19/27



SEGURANÇA SOCIAL



#### Conclusão n.º40

Em anos anteriores, a contabilização de juros vincendos de acordos na conta 2741 – “Proveitos diferidos – Juros vincendos” não tinha a sua correspondente imputação anual às contas de proveitos, tendo a matéria sido objeto de recomendações pelo TC. Em 2011, ainda ocorreram contabilizações incorretas no IGSS e no CSS da RAM, motivadas por um erro de parametrização na aplicação informática, mas em julho e setembro do mesmo ano foram estornados e contabilizados novos movimentos naquelas entidades que totalizaram € 8,9 M e € 1,2 M de proveitos, respetivamente. No entanto, o IGSS realizou um movimento de correção à conta 7953 – “Proveitos extraordinários – Juros vincendos”, transferindo para a conta 592 – “Regularizações de grande significado”, o valor dos movimentos relativos a anos anteriores a 2011, que ascendem a € 8,8 M (cfr. ponto 13.2.3.2.2).

Relativamente a esta correção, fazendo uma análise ao volume financeiro de movimentos contabilizados no IGSS entre o exercício de 2008 e o mês de julho de 2011, que entretanto foram anulados e os registos efetuados já com a aplicação informática alegadamente corrigida, verifica-se alguma desproporção, a qual merece reflexão, pois, pelo menos nalguns casos, verifica-se a ausência de contabilizações nesta última fase. O mesmo se conclui para os valores registados na CSS da RAM (cfr. pontos 13.2.3.2.2).

Ainda sobre a conta 2741 – “Juros vincendos” e a respetiva contabilização de acordos, verifica-se que em 2011 não foi registado o crédito desta conta qualquer valor, pelo que a mesma se encontra subvalorizada no valor correspondente à parcela dos juros vincendos dos acordos celebrados em 2011. De salientar que neste ano foram celebrados acordos que abrangeram 95.767 devedores num valor de dívida superior a € 800 M (cfr. pontos 13.2.3.2.2 e 13.2.4.3).

Tal como consta no ABDR do IGSS, em 2010, foi detetado um erro ao nível da contabilização da cobrança de acordos, originando a anulação da totalidade dos registos contabilísticos efetuados à conta de juros vincendos, por contrapartida da conta 592 – Regularização de grande significado.

Em 2011, após correção ao interface foi contabilizado na conta 7953 a respetiva componente de juros vincendos, sendo que se optou por corrigir a conta 592, movimentada em 2010, na parcela correspondente a anos anteriores.

Mais, quanto à comparação que é efetuada na pág. 84 do Anteprojeto do Parecer do TC, a mesma carece de ponderação dos seguintes dados:

- O valor anulado em 2010 referia-se a 100% do valor da prestação;
- O montante lançado na conta 7953/27411 em 2011 refere-se apenas à quota-parte correspondente aos juros vincendos, a qual resulta da compensação entre o crédito e o débito (prestação);
- E o ano da compensação do acordo pode ser diferente do ano em que a prestação foi paga.

Mais, sobre a afirmação do TC de que haverá alguma “desproporção” entre os valores contabilizados antes e depois da correção, tal conclusão só seria fiável se resultasse da comparação entre os registos em GC e em SIF, o que parece não ter ocorrido.

Quando é referido no relatório do TC que, e passa-se a citar:

MÓD.IGFSS.02.01  
Revisão: 5  
Data: 02-04-2012

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel do Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300  
www.seg-social.pt

20/27





SEGURANÇA SOCIAL



" Ainda sobre a conta 27411 – Juros vencidos e a respetiva contabilização de acordos, verifica-se que em 2011 não foi registado a crédito desta conta qualquer valor, pelo que a mesma se encontra subvalorizada no valor correspondente à parcela de juros vencidos dos acordos celebrados em 2011. De salientar que neste ano foram celebrados acordos que abrangem 95.767 devedores num valor de dívida superior a 800€"

Deve-se ter em atenção que o volume de acordos referido no parágrafo anterior se refere a acordos SEF os quais se encontram relevados na com 21225, Sendo que as correções efetuadas à componente dos acordos e sobre as quais foram prestados os esclarecimentos supra, apenas, se referem a acordos GC.

Conclusão n.º41

1. O IGFSS tem vindo a receber verbas do ex- MAOTDR para financiar subsídios de renda e do IFRU para financiar as respetivas despesas administrativas, as quais têm sido bastante superiores às necessárias para fazer face aos encargos por elas financiados. O IGFSS tem acumulado na sua posse os respetivos saldos anuais, incumprindo a obrigação legal de prestação de contas até 31 de janeiro do ano seguinte àquele a que respeita a receita e a despesa em causa, não obstante a recomendação formulada pelo IC no Parecer sobre a CGE de 2010. Em 2011, a receita atingiu € 721,8 m enquanto a despesa ficou pelos € 2,7 m, tendo o IGFSS apurado, em 31/12/2011, um valor acumulado em excesso de € 1,9 M, que contabilizou na conta 274794 – "Provisões diferidas - Subsídios de renda", na sequência de deliberação do Conselho Diretivo do Instituto, de 19.04/2012. O valor em causa deve ser devolvido ao organismo financiador e contabilizado até à efetivação da devolução numa conta de terceiros (cfr. ponto 13.2.3.2.2).

Sobre esta matéria o IGFSS irá em 2012 tomar em linha de conta a recomendação do Tribunal de contas.

Conclusão n.º43

1. As "Provisões do exercício", no valor de € 321,4 M, têm vindo a diminuir ao longo do triénio, exibindo, em 2011, um acentuado decréscimo 66,0%, resultante, essencialmente, da alteração da classificação da dívida de cobrança duvidosa de contribuintes. Na constituição de provisões para contribuintes de cobrança duvidosa não houve uniformidade de critério nos três institutos envolvidos, tendo o IGFSS considerado como provisões do exercício o valor da dívida de cobrança duvidosa constituída entre 01/07/2010 e 30/06/2011 e o CSS da RAM o valor apurado entre a diferença do valor da anulação de provisões por motivo de prescrição de dívida de contribuintes e o valor que era necessário reduzir de provisões acumuladas em 2011 face a 2010, enquanto o IGFSSA não constituía qualquer provisão. As diferentes metodologias têm impactos diferentes no nível dos resultados operacionais, dos resultados extraordinários e do resultado líquido do exercício, pelo que haveria que aplicar metodologias idênticas em todas as entidades, atendendo à unicidade do motivo que originou a redução de provisões, sendo que, na ausência de uniformização em sede de contas individuais, deveria ter havido harmonização em sede de consolidação, o que não ocorreu (cfr. ponto 13.2.4.1).

Em 2011, a relevação contabilística das provisões teve em consideração as várias correções contabilísticas à conta de contribuintes de cobrança duvidosa, sendo que para cada uma das instituições estas correções tiveram diferentes impactos.

20

MOD.IGFSS.02.01  
Revisão: 5  
Data: 02-04-2012

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300  
www.seg-social.pt

21/27



SEGURANÇA SOCIAL



- No IGFSS as alterações referidas implicaram uma redução da dívida de cobrança duvidosa, (liquida de prescrições), a qual foi relevada na conta 592 – Regularizações de grande significado, face ao montante em causa;
- Na RAM após a correção ao movimento de prescrição de dívida aquelas alterações refletiram um aumento nas provisões acumuladas, com expressão na conta patrimonial 67 – provisões do exercício;
- Na RAA não está autonomizada a anulação de provisões por via da prescrição e a constituição de provisões do exercício.

Contudo, da análise efetuada, é de ressaltar que os movimentos efetuados visaram corrigir, clarificar e tornar mais fiáveis as demonstrações financeiras, sendo que a não harmonização integral dos procedimentos contabilísticos entre as Instituições da Segurança Social não teve, de qualquer forma, impacto ao nível do património financeiro da Segurança Social.

Sendo certo que o processo de fiabilização das demonstrações financeiras da Segurança social tem vindo paulatina e sustentadamente registar ganhos efetivos, ainda assim, o IGFSS irá continuar a promover a implementação dos procedimentos que garantam a prossecução do mesmo objetivo no futuro.

#### Conclusão n.º44

A informação divulgada na nota 39 do anexo às DF consolidadas e na nota 8.3.37 do anexo às DF do FEFSS relativamente ao valor de "Ganhos na alienação de aplicações de tesouraria", € 35,2 M e ao valor de "Perdas na alienação de aplicações de tesouraria", € 1.499,1 M, induzem o leitor em erro. Com efeito, aqueles valores incluem, para além das valias realizadas em transações de títulos, valias potenciais de ativos que permanecem na posse do FEFSS, não tendo sido objeto de alienação. O valor dos "Ganhos na alienação de aplicações de tesouraria" é, de acordo com o balancete que integra a prestação de contas do Fundo, de € 177,7 M, apresentando os ganhos potenciais um saldo devedor, contranatura de € 142,5 M, valores que, somados, perfazem o saldo supra referido de € 35,2 M. Já o valor das "Perdas na alienação de aplicações de tesouraria" resulta da soma das perdas na efetiva alienação, no valor de € 47,4 M com as menos valias potenciais, no valor de € 1.451,7 M. A metodologia contabilística adotada pelo IGFSS não é, pois, correta, carecendo de reformulação (ver ponto 13.2.4.2).

Vide resposta em anexo do IGFCSS, IP

MOD/IGFSS.02.01  
Revisão: 5  
Data: 02.04.2012

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300  
www.seg-social.pt

22/27



SEGURANÇA SOCIAL



#### Conclusão n.º45

As vendas realizadas no âmbito da gestão do FEFS 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, em desrespeito pelo Normativo de Valorimetria do Fundo, apesar de o TC, desde 2008, ter vindo a recomendar que a relevação contabilística das mais e das menos valias apuradas se efetuasse nos termos expressos no mencionado Normativo de Valorimetria (cfr. ponto 13.2.4.2).

— Vide resposta em anexo do IGFCSS, IP

#### Conclusão n.º46

A conta 796 – “Reduções de amortizações e de provisões” apresentou um incremento de 729,7%, sendo o IGFCSS, com € 521,0 M, a entidade que mais contribuiu para este resultado, seguido pelo CSS da RAM com € 18,3 M. O IGFCSS não utilizou idêntico método de anulação de provisões. Por outro lado, o valor da anulação de provisões para cobrança duvidosa estará subvalorizado, pois não inclui qualquer valor relativo a cobranças obtidas provenientes de processos que tenham contribuído para a constituição de provisões em anos anteriores (cfr. ponto 13.2.4.1).

— Vide observações finais apresentadas na resposta à conclusão n.º 43

#### Conclusão n.º47

Na sequência de correções efetuadas às contas correntes dos contribuintes na aplicação (GC) relativas a DR contabilizadas no SIF em anos anteriores, a conta 797- “Correções de exercício anteriores – Contribuições” apresenta saldos ao longo do ano de 2011 contranatura (saldo devedor). Nos três institutos com competência para arrecadar receita de contribuições foram seguidas metodologias distintas no tratamento do saldo final desta conta (correções não uniformes e sem qualquer correção) não sendo estas objeto de uniformização em sede de consolidação, situação que provoca impactos ao nível dos resultados extraordinários e do resultado líquido do exercício e retira credibilidade e fiabilidade às demonstrações financeiras (cfr. ponto 13.2.4.3).

— Vide observações finais apresentadas na resposta à conclusão n.º 43

MOD.IGFCSS.02.01  
Revisão: 5  
Data: 09-04-2012

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300  
www.seg-social.pt

23/27



SEGURANÇA SOCIAL



## Capítulo 12.2 -Limitações e condicionantes

Inexistência de mapas orçamentais consolidados das receitas e das despesas por classificação económica de cada componente do sistema previdencial e de cada subsistema do sistema de proteção social de cidadania com imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do sistema.

## Capítulo 13 – Orçamento da Segurança Social

“(…)

No que respeita à consolidação orçamental, para além das limitações decorrentes da não integração das referidas entidades, a aplicação informática continua a não se encontrar parametrizada para proceder à imputação das despesas de administração e de outras despesas comuns do SSS aos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania e à componente de repartição do sistema previdencial, à eliminação das transferências internas entre subsistemas e componentes, à eliminação de receitas e despesas recíprocas, com exceção 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 Contas<sup>3</sup>, facto que igualmente já foi objeto de recomendações numa auditoria e em sucessivos pareceres<sup>4</sup>.

(…)”

Vide sobre este assunto resposta dada na Conclusão 1.5.

### Capítulo 13.2.1- Consolidação de contas

Sobre a anulação em sede de consolidação das obrigações contributivas entre Instituições da Segurança Social importa ter em consideração que:

- O artigo 5.º da Lei do Enquadramento Orçamental (LEO, Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 52/2011 de 13 de outubro), refere que o Orçamento de Estado é composto por “receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança Social”;

- Por sua vez o “Título IV –Contas” ( artigo 73.º ao 81.º), daquela mesma Lei, vem estabelecer para além dos mapas contabilísticos gerais, elementos informativos adicionais a apresentar por cada um subsetor e pelo Sistema de Segurança Social.

MOD.IGFSS.02.01  
Revisão: 5  
Data: 02-04-2017

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300  
www.seg-social.pt

24/27



SEGURANÇA SOCIAL



- A circular da DGO n.º 1369, série A, de 18 de novembro de 2011 divulga, conforme esta, "instruções destinadas aos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) da Administração central que aplicam o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou o Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Setor da Educação (POC-Educação)".

Pelo que se entende, que às Instituições do Sistema de Segurança Social não é aplicável a circular DGO acima referida na matéria em apreço;

Assim sendo, nos termos das normas de consolidação vigentes, se nos afiguram corretas as anulações entre custos e proveitos e receitas e despesas levadas a efeito no que se refere às obrigações contributivas entre Instituições da Segurança Social, dando, simultaneamente cumprimento à recomendação n.º. 57 – PCGE/2007 do TC, a qual se transcreve:

"O Tribunal reitera a recomendação sobre a necessidade da elaboração do Mapa de Fluxos de Caixa consolidado nos termos e modelo preconizado no ponto 7.3 do POCISSSS e, bem assim que se eliminem todas as receitas e todas as despesas ocorridas dentro do perímetro da segurança social, nos mapas orçamentais de base e na conta consolidada das receitas e das despesas da segurança social".

#### Capítulo 13.2.4.1-Resultados operacionais

As "Provisões do exercício", no valor de € 321,4 M, têm vindo a diminuir ao longo do triénio, exibindo, em 2011, um acentuado decréscimo 66,0%. Este decréscimo resulta, essencialmente, da alteração da classificação da dívida de cobrança duvidosa de contribuintes<sup>1</sup>. Na constituição de provisões para contribuintes de cobrança duvidosa não houve uniformidade de critério entre os três institutos envolvidos na matéria. Assim, o IGFSS considerou como provisões do exercício o valor da dívida de

cobrança duvidosa constituída entre 01/07/2010 e 30/06/2011<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Na sequência da alteração da classificação da dívida de cobrança duvidosa era necessário reduzir a conta de provisões acumuladas no valor de € 1.206,7 M. Para obter este resultado, o IGFSS, registou na conta 67122 – "Provisões do exercício-Dívida de contribuintes – Cobranças em litígio" o valor de € 121,9 M e anulou provisões acumuladas nraas da conta 392 – "Regularizações de grande significado" no valor de € 1.328,6 M. Para além desta anulação de provisões, foram ainda anuladas provisões na conta 7902 – "Proveitos e ganhos extraordinários – Redução de provisões", no valor de € 521 M, relativamente ao valor dos processos prescritos em execução fiscal, considerados como dívidas incobráveis na conta 692 – "Dividas incobráveis por prescrição". A metodologia utilizada pelo IGFSS visou minimizar o impacto que a alteração da classificação de dívidas de cobrança duvidosa provocaria no resultado líquido do exercício, imputando uma parte significativa aos resultados transitados. A parcela que alçou às provisões do exercício é seguramente inferior à que deveria ser calculada, pois apenas considerou as provisões sobre a parcela da dívida que nunca tinha sido objeto de provisão. Ficou, assim, por considerar a parte das provisões correspondentes às parcelas de dívida que no ano anterior já tinham sido objeto de constituição de provisões a 50% e a 75%. Sobre esta questão o IGFSS informou que "Como o cálculo das provisões tem por base o valor acumulado de dívida, não é possível determinar com certeza em que maturidade a dívida reclassificada, acordos e dívida garantida, se encontrava em 2010. Assim, aplicou-se o princípio da prudência e optou-se por registar como provisões do exercício (conta 67) apenas aquelas que incluíram sobre a dívida relativamente à qual se tinha a certeza de nunca ter sido provisionada".

MOD.IGFSS.02.01  
Revisão: 5  
Data: 07-04-2012

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300  
www.seg-social.pt

25/27



SEGURANÇA SOCIAL



No que concerne à relevação contabilística, em 2011, do ajustamento das provisões relativas a dívidas de contribuintes de cobrança duvidosa – nota n.º 1 de pé de página n.º 88 do Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2011 - importa esclarecer que o critério que esteve subjacente à decisão de relevar as provisões nas contas 67 – provisões do exercício ou 59 – Resultados transitados, foi o de imprimir maior rigor e transparência às demonstrações financeiras, distinguindo as perdas estimadas associadas à eventual incobrável de dívidas decorrentes da gestão do exercício de 2011 e aquelas que se apresentam de incerteza excecional porque além de materialmente relevantes se reportam também a regularizações a exercícios findos.

Finalmente e em suma, importa salientar que o património financeiro do IGFSS e da Segurança Social assumiriam idêntico valor, caso fosse viável – o que de facto não se verifica – identificar as dívidas provisionadas em 2010 em 25% ou 50% e que em 2011 não estavam cobertas por acordo prestacionais.

#### Capítulo 13.2.4.3-Resultados extraordinários

Relativamente ao capítulo 13.2.4.3 - “Resultados extraordinários” e sobre as conclusões do Tribunal de Contas de que se reproduz excerto seguinte:

“..Acresce que o valor da anulação de provisões para cobrança duvidosa estará subvalorizado, pois não inclui qualquer valor relativo a cobranças obtidas provenientes de processos que tenham contribuído para a constituição de provisões em anos anteriores.”

Importa recordar que pelas razões indicadas sobre as conclusões expressas na pag. N.º 88, as regularizações a provisões constituídas em 2010 foram registadas na conta 59 – Resultados transitados, razão pela qual se nos afigura inadequado concluir que a anulação das provisões estará subavaliada

#### Outras Informações

Na página 74, solicitam-se as seguintes correções:

- onde se lê “No caso das cobranças realizadas através da banca,...” deverá ler-se “No caso das cobranças realizadas através da banca e CTT,...”
- Ainda na citação do II, quando referem que “Uma das situações detetadas foi a ausência da sequência do ficheiro nos agregadores de informação...”, falta referir que para além da ausência da sequência do ficheiro também faltava a data do ficheiro.
- Nas notas de rodapé, a n.º 3, “Bancos incluídos no protocolo celebrado entre IGFSS e a APB. Contas bancárias exclusivamente destinadas à cobrança de contribuições (TSU) de entidades empregadoras e conta bancária de acesso à Rede Multibanco, destinada a trabalhadores independentes e do serviço doméstico e pelos beneficiários do seguro social voluntário.”, deverá ser alterado para “Bancos incluídos no protocolo celebrado entre IGFSS e a APB. Contas bancárias exclusivamente destinadas à cobrança de contribuições (TSU) de entidades empregadoras e conta bancária de acesso à Rede Multibanco serviço especial (destinada a trabalhadores independentes e do serviço doméstico e pelos beneficiários do seguro social voluntário), serviço normal (trabalhadores

MOD IGFSS.02.01  
Revisão: 5  
Data: 02-04-2012

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300  
www.seg-social.pt

26/27



SEGURANÇA SOCIAL



independentes, serviço social voluntário e entidades empregadoras), ficheiros com informação do sistema dos Débitos Diretos e CTT."

Na página 76, deverá ser acrescentado:

- no 2º ponto do parágrafo "Ainda no decurso da ação foram regularizados...", deverá ser acrescentado, onde se lê "Em reunião realizada com a equipa técnica do II, foi informado que uma das causas para a ocorrência de muitos movimentos por regularizar resulta da divergência existente entre a "data valor" considerada, uma vez que o Banco considera como um dia de calendário o período decorrido entre as 20.00 horas do dia n e as 20.00 horas do dia n+1, devido ao sistema de backup da SIBS, e o II considera como um dia de calendário o período entre as 00.00horas e as 24.00 horas;"

Com os melhores cumprimentos,

O Vice-Presidente do Conselho Diretivo

Nuno Miguel Simões Venes

DGTC 29 11\*12 22590

MOD.IGFSS.02.01  
Revisão: 5  
Data: 02.04.2012

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.  
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 LISBOA • Tel. + 351 218 433 300  
www.seg-social.pt

27/27



SEGURANÇA SOCIAL



## NOTA DE SERVIÇO

De: DGF/Direção Gestão de Fundos

Para: DOC/Direção da Conta/Núcleo de Consolidação da Conta

Cc:

N.º 3760/2012

Data: 2012/11/22

Assunto: Anteprojeto de Parecer do Tribunal de Contas sobre a CSS 2011

Resposta às questões NS 3702/2012

- **FGS/subvalorizações**  
**Conclusões-ponto 21**  
**Dívidas de Terceiros – ponto 13.2.3.1.2**

Até ao ano de 2006, a informação disponível para pagamento não incluía os valores retidos em sede de IRS e Segurança Social, em virtude de à época se entender que o Fundo apenas deveria pagar o valor líquido. Assim os Centros Distritais de Segurança Social, forneciam ao Fundo mapas em excel, com os valores líquidos a pagar. Dado o tempo já decorrido e a informação se encontrar dispersa, pelos 18 Centros Distritais, não tem sido possível a obtenção da mesma, o que tem inviabilizado o seu registo contabilístico.

- **FSS/Dívidas em execução fiscal em repartições de finanças**  
**Conclusões-ponto 32**  
**Outros Devedores – ponto 13.2.3.1.2-alinea d)**

Em Setembro de 2012, foram remetidos ofícios às várias repartições de finanças a solicitar informação sobre os respetivos processos executivos.

Muito embora já tenhamos obtido algumas respostas, aguarda pelas demais.







## NOTA DE SERVIÇO

- **Fundos Especiais**  
**Conclusões-ponto 37**  
**Reservas**

Quanto aos fundos especiais e dada a dificuldade no apuramento do valor correto das contribuições afetas a estes fundos, iremos continuar a diligenciar no sentido da sua obtenção.

No que se refere à taxa de rendibilidade utilizada para o cálculo do rendimento dos fundos especiais salientamos que a taxa utilizada foi a relativa à taxa média anual de rendibilidade líquida das aplicações financeiras feitas pelo IGFSS, IP no ano de 2010 e não a do ano de 2011, uma vez que de acordo com a Nota de Serviço n.º 59-A da DOC/DC de 2003/07/16, a contabilização dos rendimentos atribuídos aos Fundos Especiais no ano n efectuar-se-á no ano n+1.

Relativamente ao Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos, informamos que foi autorizado a criação de um grupo de trabalho para estudar a viabilidade económico financeira ou a eventual integração no regime geral da Segurança Social.

- **FGS**  
**Fundos Próprios – ponto 13.2.3.2.1**

Através do despacho n.º 3-I/SESS/2012, de 4 de Abril de 2012, de Sua Excelência o Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social, foi criado um Grupo de Trabalho com a missão de avaliar a situação legal, financeira, contabilística e institucional do Fundo, e apresentar proposta de diploma com vista à reavaliação do regime material e institucional do Fundo.

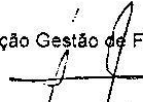
O Grupo de Trabalho foi constituído por representantes do IGFSS, IP, do ISS, I.P, da Direção-Geral da Segurança Social e do Ministério da Economia e do Emprego.

Face à complexidade e amplitude da análise do Fundo, procedeu-se a avaliação dos diplomas que regulam o Fundo, quer sob o ponto de vista do regime material, bem como do regime institucional do Fundo.

Nesta sequência, considerou-se pertinente agregar num só diploma ambas as vertentes.

Neste contexto, informa-se que foi enviada à Tutela, através de ofício n.º 17757/2012, de 31 de Outubro de 2012, última análise do anteprojeto de Decreto-Lei que regula o Fundo de Garantia Salarial produzido pelo Grupo de trabalho criado para o efeito.

Direção Gestão de Fundos

  
**Anabela Fernandes**  
Directora de Direcção



CONSELHO DIRECTIVO

Exmo. Sr.  
Diretor-Geral  
do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
PCGE/2011 - DA VII		GAQGR	

Assunto: **Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2011**

Nos termos do art. 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção introduzida pela Lei n.º 46/2008, de 29 de Agosto, vem o Instituto da Segurança Social, I.P., quanto ao anteprojecto de Parecer apresentado, remeter a informação prestada pelos seus serviços:

#### 1. Pág. 6 (ponto 1) e págs. 19 a 22 – Fiscal Único

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; 13158, de 10/02/2010; e 50729, de 04/05/2011, solicitando a nomeação do fiscal único.

Em 27/06/2011, o Gabinete do Secretário de Estado da Solidariedade e Segurança Social (GSESSS) respondeu informando que o processo se encontrava no Ministério das Finanças e da Administração Pública para indicação de uma sociedade ROC que estivesse disponível.

Em 23.03.2012 foi novamente remetido ao GSESSS o Ofício n.º 35.498 pelo ISS, IP solicitando a resolução da situação.

No âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas pelo TC, o GSESSS informou em Maio de 2012 que *"Quanto ao Fiscal Único, cumpre-nos informar que logo que sejam publicadas em Diário da República todas as leis Orgânicas dos diversos Institutos que integram o perímetro de consolidação orçamental da Segurança Social, serão tomadas todas as medidas no sentido de se contratar um fiscal único para todas os Serviços, para se enquadrar o início do mandato com o dos elementos do Conselho Directivo."* (cfr anexo 1).

#### 2. Pág. 6 (ponto 3) e pág. 29 – Mapa dos Compromissos Assumidos

De forma a dar cumprimento ao determinado no artigo 76º, nº 3, alínea f) da LEO, foi remetido ao Tribunal de Contas, um ofício com o registo 62471/2012, de 31.05.2012, onde constavam as declarações referentes aos compromissos plurianuais existentes a 31 de dezembro de 2011 e as declarações relativas a todos os

pagamentos e recebimentos em atraso existentes a 31.12.2011, de forma a integrar a Prestação de Contas de 2011 (em anexo). Entende-se, assim, que os dados foram remetidos antes da publicação da CSS. (cfr. anexo 2).

**3. Pág. 8 (ponto 12) e pág. 39 e 83 – Contabilização das prestações sociais devolvidas de modo a não sobreavaliar a despesa orçamental**

A contabilização em vigor tem por base a preconizada no POCISSS, cujo entendimento teve subjacente que a aquisição do direito à prestação ocorre no momento em que se verifica o deferimento do processo, pelo que independentemente da concretização do pagamento, este direito mantém-se em vigor desde esta data. Neste sentido, o pagamento não é realizado apenas por motivos de inconsistências operacionais do pagamento (morada incompleta e NIB inválido), tendo sido entendido como constrangimentos de tesouraria. O pagamento apenas não se efetua de imediato, uma vez que se encontra dependente de correções de dados pelos beneficiários, o que em algumas situações nunca se verifica, motivo pelo qual os valores são prescritos.

Uma vez que este entendimento não é partilhado pelo TC, foi consagrada uma nova contabilização pela emissão em 26.12.2011 da CN 8/2011 do IGFSS, IP.

No entanto, a sua operacionalização exige uma reestruturação profunda do sistema informático, pedido realizado ao II, IP em devido tempo, no âmbito do Interface SICC-SIF, pelo que a implementação do novo plano de contabilização se encontra pendente do seu desenvolvimento por esse Instituto.

Esta precedência encontra-se refletida na parte final da CN 8/2011 do IGFSS, IP onde é referido: *"A presente orientação tem efeitos já no exercício de 2011, com excepção da contabilização das prestações sociais em prescrição, cuja contabilização está dependente da conclusão dos interfaces SICC/SIF e GT/SIF por forma a possibilitar a implementação dos novos procedimentos contabilísticos"*

De referir que os trabalhos de desenvolvimento do novo Interface SICC-SIF se encontram em curso, tendo sido apresentado ao II, I.P em 14-03-2007 um trabalho conjunto do ISS, I.P e do IGFSS, I.P. com os requisitos necessários à sua implementação.

Não obstante a complexidade do processo, este sofreu ainda alguns atrasos decorrentes da necessidade de adaptar o Sistema de Informação Financeira (SIF) às exigências da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (cfr. anexo 3).

**4. Pág. 8 (ponto 13) e pág. 47 – Transferências de verbas OSS para a Administração Local e Regional**

Foram analisadas as situações reportadas relativamente às quais as divergências eram significativas sendo que as mesmas resultam do diferimento do reconhecimento da despesa e da receita pelas entidades pagadoras (ISS, IP) e receptoras (municípios).

**5. Pág. 10 (ponto 23) – Prescrição de dívidas**

No tocante à prescrição, e no seguimento de anteriores recomendações, designadamente a recomendação n.º 58 do Parecer do Tribunal de Contas sobre a conta geral do Estado de 2010, foi remetido pelo IGFSS, IP ao ISS, IP uma listagem para indicar possíveis atos interruptivos, encontrando-se o assunto em análise.

#### **6. Pág. 12 (ponto 30) e pág. 60 e 68 – Prestações sociais a repor**

Relativamente aos elementos que servem de suporte aos cálculos das provisões das prestações sociais a repor, informa-se que a gestão da conta corrente de cada beneficiário é efetuada na aplicação SICC e não em SIF, sendo em SIF registado apenas o valor agregado por prestação social, pelo que, face às divergências identificadas entre estes dois sistemas, a base de trabalho para o apuramento dos dados foi a informação residente na aplicação SIF.

A este respeito, tal como anteriormente reportado ao Tribunal de Contas, está em curso um profundo trabalho de compatibilização entre SIF e SICC no âmbito das dívidas de prestações sociais indevidamente pagas. Este trabalho revela-se bastante complexo a nível técnico e aplicacional, sendo ainda bastante moroso.

Onde é referido “Os ficheiros do ISS são os que contêm as dívidas mais relevantes, contudo várias são as contas que relevam movimentos negativos”, convém esclarecer que estes movimentos negativos são respeitantes a lançamentos de transferências de ativos, i.e., valores recebidos nas tesourarias das Regiões Autónomas respeitantes a débitos do Continente.

Representam assim, deduções aos valores em débito, que não puderam ser compensados antes do encerramento de contas de 2011, pelo que tinham necessariamente que ser deduzidos aos valores provisionados como cobrança duvidosa.

De referir que o seu período de referência (dado visível na coluna da “data base”) indica a data em que estes documentos serão compensados com os débitos, verificando-se, após a sua conclusão, que o saldo final do débito correspondente à provisão constituída.

Mais se informa que, muito embora a compensação dos documentos não tenha influência nos valores contabilizados, apresenta um atraso de alguns meses em relação ao período a que respeita, na medida em que consiste numa operação manual correspondente a um elevado número de documentos, para a qual se encontra em desenvolvimento um programa informático.

Relativamente à antiguidade das dívidas, informa-se que a prescrição da dívida de prestações sociais não é de conhecimento oficioso, pelo que apenas pode prescrever mediante invocação do próprio beneficiário, motivo pelo qual alguns débitos que consubstanciam o valor provisionado apresentam uma antiguidade significativa sem terem sido alvo de prescrição.

#### **7. Pág. 70**

Quanto às “práticas utilizadas para a recuperação de valores indevidamente pagos aos beneficiários” e de

forma a fazer face à crescente dificuldade na cobrança de dívidas de prestações sociais, visível no acréscimo verificado ao nível das contas de cobrança duvidosa, e tal como já referido em anteriores pareceres, foi identificada pelo ISS, IP, aquando da implementação do Sistema Integrado de Conta Corrente de Prestações, a necessidade da participação massiva das dívidas de Prestações Sociais, sendo a mesma reiterada com veemência em 2009, ano em que foi abrangida no âmbito do projeto de Cobrança Coerciva das Dívidas.

- Atendendo a que este projeto abrange a cooperação entre três Institutos distintos, nomeadamente ISS, IP, IGFSS, IP e II, IP, e implica a complementaridade de múltiplos sistemas informáticos (SICC, GC, GT e SEF) e distintos canais de pagamento (Tesourarias e Multibanco), apresenta uma complexidade e dimensão elevada, que exigem um desenvolvimento a médio prazo.

No que concerne ao âmbito das Prestações Sociais, circunscreve as seguintes etapas:

- Participação e Anulação da Dívida;
  - Cobrança;
  - Contabilização das etapas anteriores.
- O desenvolvimento deste projeto tem-se verificado desde 2009, ano em que foi concebida e desenvolvida a componente de Participação e Anulação da Dívida, preconizando a sua transferência do sistema onde reside a conta corrente dos beneficiários (SICC P - Sistema Integrado de Conta Corrente de Prestações) para o sistema que gere a participação das dívidas da Segurança Social (SEF - Sistema de Execução Fiscal).
  - Durante esse ano, o ISS, IP participou ativamente na definição de requisitos e conceção da estrutura dos Mapas a Contabilizar, pelo que em Fevereiro/2010 a etapa de Participação /Anulação reunia as condições para a sua implementação.
  - No decurso do ano de 2010, conjuntamente com o II, IP e o IGFSS, IP, foram definidos os requisitos e os fluxos subjacentes à cobrança e contabilização, sendo concluídas todas as tarefas inerentes à extração de dados. Durante este período, o ISS, IP participou de uma forma dinâmica e diligente nas tarefas subjacentes ao projeto, colaborando em todas as reuniões de análise sobre a matéria, bem como na realização de todo o tipo de testes, facto que implicou a afectação de recursos humanos ao projecto durante semanas.
  - A extração de dados ficou concluída em 2010, permanecendo em falta para a conclusão do projeto apenas o registo contabilístico da cobrança.

Nesse mesmo ano, e no âmbito da gestão dos débitos, o ISS, IP identificou um requisito extraordinário e essencial para a Participação, nomeadamente a notificação prévia das dívidas mediante registo que constitua prova em sede de execução fiscal, pelo que foi constituído um projeto complementar, por forma a cumprir essa exigência legal. O mesmo ficou concluído em Março/2011.

Não obstante o planeamento do projeto de Participação de Dívidas prever a sua conclusão e implementação



CONSELHO DIRECTIVO

no final de 2010, a dimensão, abrangência e complexidade dos trabalhos subjacentes à contabilização a realizar em SIF, implicaram uma reformulação do planeamento, estimando-se a sua conclusão somente em 2011.

Já em 2011, foi apresentado pelo II, IP o plano de testes a realizar, não se tendo, no entanto, verificado o início dos mesmos, em consequência da implementação de medidas de contenção orçamental.

Com o propósito de constituir os meios de prova que consubstanciam o processo executivo, em março de 2011, o modelo de emissão de Notas de Reposição foi integrado num processo centralizado de Impressão massiva de Outputs (CIMO), dando-se início à notificação em correio registado simples, a todos os destinatários com morada nacional.

No decorrer do ano de 2012, continuou-se o desenvolvimento da vertente contabilística, tendo-se contido dado relevância à diversificação dos canais de cobrança, encontrando-se em fase final de desenvolvimento informático a implementação do Multibanco como canal de recebimento, sendo expectável a sua entrada em produção no final do corrente ano

Relativamente à participação executiva, cujo planeamento de implementação se encontra previsto para o início do próximo ano, prevê-se também o alargamento de processo de participação a novos âmbitos, nomeadamente, Pensões, Prestações por Morte, Amas, Famílias de Acolhimento, Ação Social e Acordos de Cooperação.

De referir ainda a emissão massiva do reenvio de notificações de débito em correio registado simples, realizada em janeiro de 2012, a qual permitiu uma taxa de recuperação significativa em fevereiro de 2012. Ainda no decurso de 2012, encontram-se planeadas um conjunto de quatro notificações extraordinárias visando os grandes devedores da Segurança Social.

#### **8. Pág. 12 (ponto 31) – Participação dívidas de pensões**

O processo de recuperação de dívidas pelo CNP contempla unicamente uma componente administrativa, sendo desenvolvidas medidas de compensação com valores credores e ações de notificação dos débitos, por forma a que o pensionista possa proceder à devolução directa dos valores indevidamente pagos.

Não são de facto desenvolvidas medidas de cobrança coerciva por inexistência de um sistema que permita a integração automática dos débitos no sistema de execução fiscal.

Foram realizadas algumas tentativas pelo CNP de emissão manual de certidões executivas, as quais foram devolvidas pelo IGFSS, I.P, na medida em que para ser possível controlar um sistema com uma elevada complexidade e dimensão como é o da segurança social, o IGFSS, I.P instituiu como procedimento a obrigatoriedade de participação automática dos débitos.

De referir que a participação de dívidas pelo IGFSS abrange todas as diferentes componentes da dívida, i.e., contribuições, prestações sociais imediatas e diferidas, pelo que a necessidade de um rigoroso controlo interno do sistema é essencial para a sua eficácia.

Encontra-se contudo configurado em plano de atividades para 2013 o desenvolvimento de um processo de participação de dívidas do CNP, aproveitando as potencialidades e o investimento realizado com o sistema de participação das prestações imediatas, cuja implementação é expectável para o início do próximo ano (cfr anexo 4 – Plano atividades do DGCF)

#### **9. Pág. 12 (ponto 33) e pág. 73 – Outros devedores - ADESCO**

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, de 21/11/2012, 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 respetiva sentença.

#### **10. Pág. 13 (ponto 34) e páginas 76 a 79 – Movimentos por reconciliar**

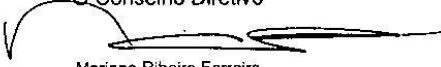
Relativamente a este ponto informa-se que, na sequência do Projecto SCORE, o ISS, I.P. tem vindo a cancelar grande parte das contas bancárias, nomeadamente contas com movimentos por reconciliar há mais de dois anos, verificando-se uma diminuição significativa no número de movimentos por reconciliar no decorrer de 2011.

De notar que no final de 2008, estavam ativas cerca de 290 contas bancárias, tendo-se reduzido para 188 contas bancárias no exercício de 2009, para 128 contas bancárias no exercício de 2010 e para 47 contas no final do exercício de 2011.

Mais se informa, que este processo implica bastante trabalho de análise, pesquisa e contactos com os bancos, estando a ser desenvolvidos todos os esforços no sentido de regularização desta situação o mais rapidamente possível.

À data de 31 de outubro de 2012, existiam 107 partidas com antiguidade superior a 2 anos, o que traduz o esforço que tem sido desenvolvido para regularizar estes movimentos.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Diretivo  
  
Mariana Ribeiro Ferreira  
Presidente DGT 30 11'12 22669

CF/GAQGR

**Resposta ao Anteprojeto de Parecer sobre a  
Conta da Segurança Social de 2011**



## **Alegações sobre o Anteprojecto de parecer sobre a conta da Segurança Social de 2011**

### **Página 6, Ponto 1.4.**

Tal como se encontra expresso na nota de rodapé 5 da pág. 22, Sua Ex.<sup>a</sup> o Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social informou, em maio de 2012, que seriam tomadas medidas no sentido da contratação de um fiscal único para todos os Serviços em questão, logo que fossem publicadas em Diário da República todas as Leis Orgânicas dos diversos Institutos que integram o perímetro de consolidação orçamental da Segurança Social.

No caso concreto do Instituto de Informática, a Lei Orgânica foi publicada em 23.08.2012, através do Decreto-Lei n.º 196/2012, assumindo-se que esteja ainda em fase de análise o processo de nomeação do órgão em questão.

### **Página 6, Ponto 1.5.**

No que diz respeito à disponibilização de condições técnicas para registo de toda a actividade financeira e administrativa no SIF do IGFSS e do CPPCPMR, consideram-se atuais e corretas as informações constantes na nota de rodapé 1, 2 da pág. 24 do presente Anteprojecto de Parecer, ou seja o II reafirma o que já foi respondido ao TC em 15.10.2012: *"foram levadas a cabo um conjunto de tarefas conducentes à criação de condições para que o IGFSS pudesse utilizar o SIF para a sua função financeira e administrativa. No momento actual o sistema SIF tem todas as condições criadas para que o mesmo seja utilizado pela instituição em causa. Aguarda-se a disponibilidade/capacidade do IGFSS para passar a utilizar o sistema"*

### **Página 6, Ponto 1.6.**

Relativamente à produção dos mapas orçamentais consolidados globais e por subsistema, encontram-se -se atuais e corretas as informações constantes na nota de rodapé 4 da pág. 24 do presente Anteprojecto de Parecer, ou seja, o II reafirma o que já foi respondido ao TC em 15.10.2012: *"No que toca às despesas de administração foi já disponibilizada uma solução que não conseguiu suprir todos os objectivos que se pretendiam, pelo que está o II em conjunto com o IGFSS a analisar quais as alterações que ainda se exigem no sentido de obter uma solução global e que cumpra todos os requisitos"*.

### **Página 7, Ponto 5**

Em relação ao "Mapa consolidado do activo bruto" e após análise aos requisitos definidos pela área de negócio para a sua implementação no módulo de Consolidação Financeira em SIF, o II, IP informou a 14.03.2012 o IGFSS, IP que o mapa não pode ser implementado em EC-CS dadas as limitações do módulo quando se trata da leitura de dados em partidas individuais. Logo que seja possível a implementação de um novo módulo de consolidação, que dê resposta a estas limitações, este relatório será desenvolvido, entretanto o II irá em conjunto com o fabricante da aplicação (SAP) avaliar que solução poderá ser implementada para dar resposta a este requisito. No que respeita ao "Mapa

consolidado de amortizações e provisões", o mesmo encontra-se em testes de aceitação por parte do IGFSS, IP desde o dia 04.04.2012.

#### **Página 7, Ponto 8**

As alterações aplicacionais implementadas no subsistema de Contra-Ordenações (CO) têm como base o cumprimento legislativo, nomeadamente a data a partir da qual as novas legislações entraram em vigor. Importa referir que a Lei 107/2009 introduz conceitos como a tipologia de infracções: leve, grave e muito grave e a reincidência, conceito este que é remetido para o Código do Regime Contributivo, o qual entrou em vigor muito tempo depois da Lei 107/2009.

Assim, foi necessário o sistema informático suportar a existência de 3 tipologias de processos distintas. Em seguida apresenta-se um resumo/excerto das considerações/regras do negócio de contra-ordenações, sobre as quais são definidos e aprovados requisitos e só depois implementados na aplicação informática:

1. Um processo comum regulado pelo RGCO (Dec. Lei 433/82, por força do art.º 60º da Lei 107/2009), onde a notificação de acusação deve ser deduzida por força do respectivo art.º 50-A, e onde a faculdade de pagamento voluntário da coima mínima aplicável deve acontecer até à decisão, sempre com custas de processo (em vigor até 31-12-2010);
2. Um processo comum regulado exclusivamente pela Lei 107/2009, em todos os casos em que não estejam reunidos os requisitos do processo especial (art.º 28º da Lei 107/2009) e haja qualificação legal da infracção como leve, grave ou muito grave. Nestes casos, a notificação de acusação tem de assumir uma de três formas (em vigor a partir de 01-01-2011):
  - 2.1. Ou a forma já proposta de notificação de acusação pelas infracções Muito Graves praticadas com dolo, onde não há lugar à faculdade de pagamento voluntário,
  - 2.2. Ou a forma de notificação de acusação para os efeitos dos art.º 18º e 19º da Lei 107/2009, com faculdade de pagamento voluntário da coima mínima aplicável ao caso em concreto e por força da tabela aprovada, a efectuar até à decisão, sem custas durante os 15 dias de contestação e com custas após o decurso do prazo de contestação,
  - 2.3. Ou a forma também de notificação de acusação em processo comum sequencial à extinção de processo especial, que seguem as regras enunciadas em 2.2.
3. Um processo especial, com as funcionalidades dos Art.º 28º a 31º da Lei 107/2009 em que a notificação de acusação e redução especial da coima mínima é sem custas. Extinto o processo especial (por ausência de resposta do arguido e / ou não pagamento da coima especialmente reduzida) segue-se a forma de processo comum (aplicado a partir de 01-01-2011).

Com esta descrição dos tipos de processo pretende-se evidenciar que os requisitos de negócio estão associados à adequação temporal das regras legislativas e consequentemente às respectivas implementações na aplicação informática de CO.

**Página 9, Ponto 18**

O problema identificado no Mapa de Imobilizado foi resolvido em 03.10.2012, estando neste momento a situação ultrapassada.

**Página 10, Ponto 24 e 26**

A extracção de dados realizada mensalmente, pelo II, I.P. para efeitos de contabilização, com origem no SEF, rege-se por requisitos identificados pelo IGFSS, I.P.  
Nesse sentido, qualquer alteração a essa extracção de dados deverá ser solicitada, sob a forma de novos requisitos a implementar, pelo IGFSS, I.P. ao II, I.P., no âmbito da gestão corrente do projecto.

Nos dados fornecidos para controlo, das entidades que apresentaram movimentos com estado "*Débito em Execução Fiscal (DEF)*", nenhuma entidade apresenta movimentos a débito activos passíveis de participação pelo que solicitamos a clarificação desta afirmação.

Informamos adicionalmente que as regras de participação de GC a SEF implementadas no sistema não limitam a participação de movimentos "*remanescentes*" de compensações.

**Página 11, Ponto 26**

Importa esclarecer que nunca são participados movimentos a débito que estejam em "*estados não activos*". O mecanismo de participação de GC a SEF, implementado e aprovado por ambos os negócios, limita a participação a SEF de movimentos a débito que estejam activos no momento da participação.

Esclarece-se ainda que não existe o "*estado pago*" em GC. O movimento a débito pode ser compensado com um crédito (figura mais próxima do pago), estornado ou regularizado por diversos motivos.

Todos os automatismos implementados em GC, aplicáveis aos "*vários estados*" foram-no, com regras bem estabelecidas e acordadas com o cliente. A compensação automática de débitos com créditos é realizada de acordo com um leque de regras restritivo e sempre ao mesmo ano/mês de referência.  
Os estornos e regularizações são igualmente realizados de forma automática com origem em diversos eventos como: correcções às declarações de remuneração (DR) no subsistema de gestão de remunerações (GR); correcções aos enquadramentos dos trabalhadores independentes (TI); envio de ficheiros da banca; entre outros.

Antes de qualquer processo de participação é sempre realizada a compensação da conta corrente respectiva.

Assim, e por fim esclarece-se que, em nenhum momento, o contribuinte tem o ónus de corrigir dados no sistema de informação da Segurança Social (SISS), pode, isso sim, corrigir dados que ele próprio comunicou à Segurança Social, acto esse, que poderá ter como resultado a regularização da sua conta corrente.

## **Página 11, Ponto 27**

Neste ponto são abordados dois temas, que para maior facilidade de leitura subdividimos também a respectiva análise em dois pontos;

### **1. Não comunicação de créditos/prescrições de SEF para GC**

A opção estratégica e gestonária, tomada em devido tempo, de não propagar os movimentos de pagamentos e prescrições entrados em SEF para GC, assentou basicamente em dois aspectos; evitar a replicação de um grande volume de movimentos, SEF contém mais de 900M de movimentos que poderiam no limite ser replicados, mas também, a separação clara de tipos de cobrança: voluntária e coerciva.

Em GC residem todos os movimentos de cobrança voluntária. O mecanismo de participação regulariza os movimentos em GC ao colocar um *estado de "Débito em Execução Fiscal (DEF) "*. Nesse momento, o débito já não está activo e deixa de ser analisado na conta corrente em GC.

Em SEF residem todos os movimentos de cobrança coerciva. Os tipos de movimentos existentes em SEF vão além dos tipos de movimentos existentes em GC, neste casos aumentando o valor em dívida do contribuinte.

Concluimos desta forma, que a conta corrente em GC está correcta e retrata, a qualquer momento, a cobrança voluntária ao contribuinte. A conta corrente em SEF está igualmente correcta retratando a cobrança coerciva ao contribuinte.

Cada um dos sistemas extrai informação para contabilização relevando, entre outros, o tipo de cobrança a que se refere. Esta divisão temática é assente em regras de negócio e não de ordem contabilística, no entanto, a mesma, não impede nenhuma validação ou conferência que se pretenda realizar com os dados contabilísticos.

É um facto que, a verificação pretendida é particularmente complexa, existindo regras distintas em sede de SIF, nomeadamente no que se refere aos períodos de contabilização em aberto.

### **2. Corte de operações para conferências no âmbito do encerramento de contas**

Os subsistemas de negócio estão em constante mutação de dados. Em algum momento, estará com certeza em curso: uma cobrança, correcção a DR, correcção a enquadramento, reclamação do contribuinte, pedido de restituição, pedido para criação de acordo e/ou plano prestacional entre outros.

Este dinamismo do negócio da Segurança Social não é compatível com um "*corte de operações*". Tendo este facto presente, e tendo também conhecimento da necessidade indicada pelo Tribunal de Contas na evidência do suporte dos dados existentes no SIF com os sistemas de negócio, o II, I.P. realizou, no final de 2011, uma cópia da base de dados de negócio. Esta actividade, que consome recursos humanos e de máquina, mas que se entendeu ser a forma mais adequada de ir de encontro às pretensões do Tribunal de Conta, torna essa conferência possível, sendo igualmente possível fornecer sempre os dados de suporte solicitados.

#### **Página 11, Ponto 28**

Enfatizamos que a opção tomada em nada impede uma conferência da dívida dos contribuintes, porquanto permite a conferência dos âmbitos de cobrança voluntária e de cobrança coerciva. Estes dois temas são distintos e a contabilização também é distinta.

Relativamente à funcionalidade da “visão conjunta”, a “não persistência desta informação na base de dados” é uma opção de “arquitetura tecnológica”, conferindo claras vantagens ao sistema decorrente da sua constante actualização, não carecendo de execução de “processos batch” extremamente pesados, com custos de desenvolvimento de “software” elevados e ainda necessidade de “hardware” para execução destes processos. Tudo isto com o risco acrescido de rapidamente a informação se tornar desactualizada e dessa forma deixar de ser uma ferramenta útil na gestão diária do ISS, I.P. e IGFSS, I.P.

É importante ainda referir que a funcionalidade “visão conjunta” não tem como objectivo resolver qualquer situação do foro contabilístico, mas sim endereçar e responder a uma necessidade de negócio.

#### **Página 12, Ponto 29**

Refuta-se totalmente a indicação de que os subsistemas do SISS aqui envolvidos (SEF) têm uma deficiente qualidade de dados.

A alteração contabilística foi gerada, conforme indicado, por uma alteração à extracção da informação dos subsistemas. Em nada a qualidade de dados dos subsistemas influenciou esta alteração. Caso os requisitos da extracção de dados não tivessem sido alterados a contabilização não teria sido afectada. Quando o SEF passar a ter uma contabilização automática certamente que irão existir novas alterações na componente da contabilização e mais uma vez, essa alteração em nada adjectiva a qualidade da informação residente em SEF.

#### **Página 12, Ponto 31 e Página 33 (e 34), último parágrafo**

Não obstante não existirem mecanismos automáticos para a realização da cobrança coerciva com as entidades invocadas, é possível ao SEF integrar dívida oriunda de outros sistemas, sendo necessário para tal a inclusão das respectivas certidões de dívida na interface que alimenta o SEF.

Com este mecanismo, sem conhecer em detalhe outras regras que se verifiquem como necessárias, é possível atender o pedido de cobrança coerciva de outras naturezas. Contudo, refere-se que para 2013 está previsto um projecto com o ISS, I.P. de iniciar a participação de dívida com origem no CNP através de SICC a execução fiscal.

#### **Página 23, Parágrafo 6**

No que diz respeito ao constrangimento identificado acerca da consulta das contas do razão de contribuintes, o II irá em conjunto com o fabricante da aplicação (SAP) encontrar uma solução que vá ao encontro das necessidades demonstradas para consulta do detalhe dessas contas.

#### **Página 61, penúltimo parágrafo e Nota de rodapé n.º5**

Sobre este ponto, julgamos ser a forma mais adequada de clarificação, a apresentação de um ponto de situação sobre as três recomendações indicadas:

1. Recomendação 56 - PCGE/2010  
A salvaguarda da informação que suporta os registos contabilísticos realizados no âmbito da prescrição de dívidas e da constituição de provisões para cobrança duvidosa é efectuada pelo II, I.P. desde o encerramento de contas de 31-12-2011.
2. Recomendação 57 - PCGE/2010  
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 foi solicitada pelo IGFSS em 22-05-2012, tendo sido incluída em 25-05-2012 na Lista Geral de Alterações (LGA) a efectuar pelo II, I.P. relativamente ao Sistema de Execuções Fiscais (SEF). A referida alteração designada na LGA como T2012\_14 - Prescrição Automática - Alterações - encontra-se na fase de identificação de requisitos.
3. Recomendação 58 - PCGE/2010  
Não existe informação a acrescentar relativamente à informação fornecida pelo II, I.P. em sede de contraditório no "Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2010 (página 308 do referido documento) ".

#### **Página 61 (e 62), último parágrafo**

Neste ponto, cumpre-nos informar que os mapas de suporte ao encerramento de contas regem-se pelos respectivos requisitos aprovados pelo IGFSS, IP para extracção.

Se assim for entendido, a apresentação do "*ano/mês referência*" da dívida nos referidos mapas de suporte, para o próximo encerramento de contas, carece de inclusão do referido requisitos e posterior aprovação formal pelo IGFSS, I.P. do documento final.

Adicionalmente informamos que, a forma técnica adoptada para "responder às necessidades de análise do tribunal de contas", permite, caso se entenda, fornecer a informação referida ainda para o ano 2011.

#### **Página 63, Nota de rodapé n.º 1**

Informa-se que á data desta análise, e em resultado do trabalho de equipa entre ISS, I.P. e II, I.P., todos os acordos se encontram registados em GC prevendo-se a extracção para contabilização dos mesmos até final de 2012, de forma a integrar a CSS de 2012.

#### **Página 65, segundo ponto**

As declarações de remuneração (DR), registadas e validadas no sistema de gestão de remunerações (GR), são comunicadas a gestão de contribuições (GC) quando se verificam um conjunto mínimo de validações.

Esta comunicação inicial, poderá ser mais tarde corrigida após validação final ou por reanálise/correção das DRs pelos utilizadores. Estas situações traduzem-se, no subsistema de GC, em compensações em momentos posteriores à entrega da DR ou do respectivo meio monetário.

Em todos os processos de compensação, os movimentos resultantes de compensações parciais ficam no estado activo. Só posteriormente, com a execução dos processos de participação estes movimentos serão participados.

Pode assim, existir um desfasamento entre a compensação e a participação, em resultado dos momentos próprios das participações massivas e das suas regras.

**Página 65, último ponto e Nota de rodapé n.º 3**

**Página 67, primeiro parágrafo**

**Página 68, primeiro parágrafo**

De acordo com a análise já efectuada, reafirma-se a inexistência em GC do “estado pago”, existe sim, entre outros, o “estado compensado (CMP)”.

A participação de dívida é sempre realizada aos movimentos a débito activos e nunca a movimentos compensados.

A título de exemplo, a certidão n.º 109373/2011 emitida em 08/11/2011 contendo o ano/mês de referência 2008/08, do contribuinte 20004470284, foi emitida porque o valor do crédito não cobria integralmente o valor do débito. Inicialmente existia uma DR cujo crédito “entrou” em 15/09/2008, conforme por vexas referido. Em 28/09/2011 a DR inicial foi corrigida em GR passando a ter um valor mais elevado.

A diferença dos valores, “o remanescente”, foi participada a execução fiscal em novembro de 2011 de acordo com as regras de participação.

Esta situação apenas foi corrigida com uma série de movimentos em abril 2012, incluindo uma transferência de crédito para este ano/mês de referência, após a qual a dívida em SEF acabou por ser anulada.

**Página 76, penúltimo parágrafo**

No decorrer da análise efectuada, aos dias por reconciliar em SIF, verificou-se que os protocolos visados com um maior número de ocorrências foram o protocolo da Banca, dos CTT e do Multibanco.

O número avultado de ocorrências ocorreu no protocolo Multibanco, fruto da agregação errada por dia quando deveria ter sido por ficheiro (cada ficheiro tem movimentos do dia x a partir das 20:00 até às 20:00 do dia x+1), e não derivado da duplicação de movimentos enviados a SIF, tal como está concluído no relatório.

As ocorrências que geraram duplicação em SIF foram identificadas no protocolo da banca, em número muito reduzido, posteriormente identificadas na proposta de regularização e totalmente resolvidas em 2012.

A natureza completamente automática de todos estes processos, desde o carregamento dos ficheiros, passando pela extracção e até à contabilização em SIF, afasta, pelas próprias características, qualquer possibilidade de erro humano.

Porto Salvo, 27 de Novembro de 2012

O Presidente do Conselho Diretivo

Pedro  
Alexandre da  
Rosa Corte Real

Digitally signed by Pedro  
Alexandre da Rosa Corte Real  
DN: c=PT, o=Ministério da  
Solidariedade e da Segurança  
Social, ou=Instituto de Informática  
IP, cn=Pedro Alexandre da Rosa  
Corte Real  
Date: 2012.11.29 08:41:22 Z

Pedro Corte Real





SEGURANÇA SOCIAL

Exmo. Senhor  
**Dr. Nuno Miguel Simões Venes**  
Vice-Presidente do Conselho Diretivo  
Instituto de Gestão Financeira da  
Segurança Social  
Av. Manuel da Maia, n.º 58  
1049-002 Lisboa

Sua referência

Sua Comunicação de

Nossa referência

Porto,

**1505 CD**

2012.11.23

ASSUNTO: **PARECER SOBRE A CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL DE 2011**

*Cearo Prof. Nuno Venes,*

Exmo. Senhor,

Em resposta ao ofício com referências IGFSS/DOC/NCC – 18928/2012 e IGFSS/DOC/NCC – 19127/2012 vimos prestar os seguintes esclarecimentos:

**1) IGFCCSS/FEFSS não se encontra em SIF**

No âmbito do projecto com vista à integração do IGFCCSS no SIF foi criada e parametrizada a organização no sistema, foram criados os planos de contas e foram efectuados os trabalhos de levantamento e carregamento dos dados mestre de bancos, fornecedores e imobilizados.

**2) Alienação de aplicações de tesouraria e valias**

Em 2009, 2010 e 2011 o IGFCCSS, IP 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, tendo igualmente sido reclassificados os valores correspondentes de 2008 para efeitos de apresentação.

O procedimento acima voltará a ser utilizado em 2012 caso as alterações na aplicação informática de suporte, que se encontram em curso, não permitirem dar acatamento à recomendação 79-PCGE/2008 até 31.12.2012.

No seguimento do vosso pedido por mail de 19 de novembro informamos ainda:

**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](mailto:igfcss@seg-social.pt) - [www.seg-social.pt](http://www.seg-social.pt)





SEGURANÇA SOCIAL

### 3) Forwards

O IGFCSS tinha como procedimento registar em acréscimos e diferimentos as reavaliações diárias dos forwards.

No seguimento das recomendações formuladas no relatório n.º 29/2010 – 2ª S.:

#### 13. b) i)

*“Nas Normas Internacionais de Contabilidade relativamente aos valores de reavaliação dos imóveis de investimento (IAS 40) e aos juros corridos (IAS 18 e IAS 39)*

#### 13.g)

*“Pelo adequado registo contabilístico dos activos nas várias classificações utilizadas, garantindo a sua correcta agregação nas respectivas classes da carteira, de forma a permitir uma análise precisa do cumprimento dos limites regulamentares e da rendibilidade por classe de activos.”*

Dada a natureza dos Forwards, de forma a tornar consistente a informação apresentada nas demonstrações financeiras, por analogia aos juros corridos, reclassificou-se este tipo de ativos financeiros na conta 15.

De forma a cumprir com o princípio da não compensação previsto no POCISSSS, foram criadas duas subcontas para o registo das valias cambiais:

- 15751 – para registo das diferenças cambiais favoráveis
- 15752 – para registo das diferenças cambiais desfavoráveis.

A 31/12/2011 a conta 157 – Derivados apresentava um saldo negativo no valor de 58.813.620,24€, decomposto por um saldo de 9.222.982,01€ referente a valias cambiais positivas (conta 15751) e um saldo de -68.036.602,25€ referente a valias cambiais negativas (conta 15752).

Na apresentação do balanço foram apresentados os valores positivos no “Ativo” e os valores negativos no “Passivo”, conforme as notas 8.2.17 e 8.2.39.6.

Com os melhores cumprimentos, *Manoel*

O Presidente do Conselho Diretivo

*Manoel Baganha*  
Manuel Baganha

**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





SEGURANÇA SOCIAL



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA  
SECRETARIA REGIONAL DOS ASSUNTOS SOCIAIS  
INSTITUTO DE SEGURANÇA SOCIAL DA MADEIRA, IP-RAM

ISSM. IP-RAM. S. 166279/1/2012 . 2012-12-06

RECEBIDO

Departamento de Auditoria VII

Em 10/12/2012

of

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 2011**

Em resposta ao vosso e-mail em anexo de 28/11/2012, informa-se que o Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM, na presente data, nada tem a alegar relativamente ao vosso anteprojecto de parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2011.

Com os melhores cumprimentos.

A Presidente do Conselho Directivo

(Maria Bernardete Olival Pita Vieira)

DTTC 10 12 12 23281

Mod.4.v03

Rua Elias Garcia, n.º 14 - 9054 - 503 Funchal

☎ 291 205 100

☎ 96 5959290

Linha Azul 808 200 021

Fax: 291 205 132

E-mail: ISSMadeira@seg-social.pt



INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL NOS AÇORES, IPRA

C/C: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP

Exmo/a Senhor/a

Tribunal de Contas

Avenida Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

RECEBIDO  
Departamento de Auditoria VII  
Em 05/12/2012  
*[Handwritten signature]*

Sua referência			Nossa referência		
N.º:	Data	Proc.	N.º:	Data	Proc.
			IGFSSA-Sai/2012/3300	22-11-2012	IGFSSA-18.3.2./2012/2

**Assunto:** Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2011

Vimos, nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redação introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto 012, apresentar as seguintes considerações ao Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2011:

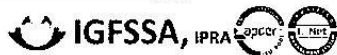
• **Consolidação RAA – Ponto 5 das conclusões do anteprojeto**

Os movimentos de correção às contas das entidades consolidantes da Região Autónoma dos Açores, serão dotados de informação nos mesmos termos enviados pelo IGFSS, IP, aquando remessa da conta consolidada 2012 da RAA.

• **Contribuições – constituição de provisões, anulação, juros - Ponto 5 das conclusões do anteprojeto**

Serão acatadas as orientações que possam ser emanadas pelo IGFSS, IP, para uniformização de metodologias, relativamente à constituição de provisões para cobrança duvidosa de contribuintes, à anulação de provisões para dívida de contribuintes já constituídas em exercício anteriores, à imputação de juros vincendos ao exercício e à correção dos registos acolhidos na conta 7977\* - "Correções de exercícios anteriores – Contribuições".

DTTC 04 12'12 22917



Contribuinte n.º :509 886 175  
Telefone n.º : 295402290  
Telefax n.º : 295214335  
Email: [acores-igfssa@seg-social.pt](mailto:acores-igfssa@seg-social.pt)

Rua dos Italianos, 10  
9700-099 Angra do Heroísmo  
APARTADO: 338



INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL NOS AÇORES, IPRA

- **Contribuintes – Ficheiros para calculo das provisões de cobrança duvidosa – Dividas de terceiros – Ponto 13.2.3.1.2**

O registo contabilístico das provisões de cobrança duvidosa na RAA teve subjacente os mapas emitidos pelo Instituto de Informática, IP, nos mesmos termos utilizados pelo IGFSS,IP.

- **Divida de contribuintes – Ponto 23 das conclusões do anteprojeto**

Considerando as reservas já formuladas pelo tribunal de contas quanto à prescrição da dívida, por via automática, foi solicitado ponto de situação ao Instituto de Informática, IP, do qual se obteve a seguinte resposta:

*No seguimento da mesma auditoria foi solicitado pelo IGFSS a inclusão na LGA da tarefa: "T2012\_14 - Prescrição Automática - Alterações" com vista a implementar essas recomendações. Já iniciámos a definição de requisitos com o IGFSS."*

Com os melhores cumprimentos,

Patrícia Borges Soares

Presidente do Conselho Diretivo

ACSS - 19103 - 12/NOV/23

**S/referência:** Of. n.º 17798 de 16/11/2012-DA VII  
**N/referência:** 81/2012/UGR

Exmo. Senhor  
Dr. José Tavares  
Diretor Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61  
1069-45 Lisboa

Assunto: **Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2011**

Relativamente ao assunto em epígrafe, o extrato do anteprojecto de Parecer refere:

“O IGFSS, em julho de 2011, acionou um encontro de contas com a Administração Central do Sistema de Saúde, IP (ACSS) na sequência de um montante (€ 4,3 M) transferido em excesso por esta entidade para fazer face à sua comparticipação nos encargos com “Benefícios adicionais de saúde” atribuídos aos beneficiários de CSI. Porém não existem evidências de que o encontro de contas obtivesse o acordo da ACSS. Deste encontro de contas resultou que a dívida ao IGFSS, no montante de € 406,1 m foi regularizada. No que respeita à dívida à CPPTLP, o IGFSS procedeu à transferência daquela dívida para o seu património e efetuou o encontro de contas com o valor remanescente, transferido pela ACSS, fixando-se o valor em dívida, em 31/12/2011, em € 84,5M.”

A este respeito, informamos V. Exa. que em 23 de março de 2011 foi decidido, através de Despacho do Presidente do Conselho Diretivo da ACSS sobre a Informação N.º 45-2011-UAGRA:

1. Fazer cessar todos os pagamentos ao IGFSS no âmbito dos Benefícios Adicionais em Saúde;
2. Proceder ao apuramento dos valores pagos indevidamente;
3. Promover um acerto de contas/reembolso com o IGFSS.

RGTC 23 11 12 22036

No cumprimento do ponto 2. acima referido, a ACSS apurou que desde 2007 a janeiro de 2011 foi pago indevidamente ao IGFSS o valor de € 4.532.267,73, tendo o Presidente do Conselho Diretivo da ACSS decidido “A devolução imediata da verba incorretamente paga pela ACSS ao IGFSS”, em

Despacho de 1 de abril de 2011, sobre a Informação N.º 033/2011 dos Serviços de Gestão Financeira.

Apesar de oficiado no sentido de proceder à devolução dessa verba (ofício ACSS n.º 6861, de 5-04-2011), o IGFSS nunca o fez, continuando inclusive a remeter à ACSS a indicação dos valores entretanto pagos para efeitos de reembolso. Registe-se que o IGFSS reconheceu a existência dessa dívida no ofício com a ref.ª: CONTAB-NCEC-14363/2011, de 17-08-2011.

Através do ofício n.º 9618, de 24-05-2011, a ACSS lembrou ao IGFSS a ausência de resposta ao ofício n.º 6861 e solicitou novamente a reposição do montante indevidamente pago, informando ainda que até à regularização da dívida em causa, não haveria lugar a quaisquer reembolsos.

De acordo com os elementos da ACSS, a situação a 31 de dezembro de 2011 e a setembro de 2012, da qual se deu conhecimentos ao IGFSS, era a seguinte:

**Benefícios Adicionais em Saúde - 2011**

Valor pago pela ACSS em 2011	4.532.267,73 €
Valor devido pela ACSS em 2011	2.004.522,40 €
<b>Saldo a favor da ACSS 2011</b>	<b>2.527.745,33 €</b>

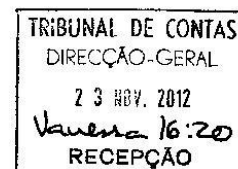
**Benefícios Adicionais em Saúde - 2012**

Saldo a favor da ACSS de 2011	2.527.745,33 €
Valor devido pela ACSS até setembro 2012	1.534.054,24 €
<b>Saldo a favor da ACSS 2012</b>	<b>993.691,10 €</b>

Com os melhores cumprimentos

*P*  
Presidente do Conselho Diretivo  
*João Carvalho das Neves (Vogal Financeiro)*

(João Carvalho das Neves)





MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DO EMPREGO  
DIRECÇÃO-GERAL DO EMPREGO E DAS RELAÇÕES DE TRABALHO

RECEBIDO  
Departamento de Auditoria VII  
Em 26 11 / 2012  
*ef*

Salda Nº 3347 de 2012/11/22  
Processo: 9.46.89.1.2011.5 - DAG  
ORÇAMENTO DO ESTADO  
Anexos: Não - Nº de Anexos 0

Exmo. Senhor  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
A/C  
Dra. Helena Cruz Fernandes  
Av. Barbosa du Bocage nº 61  
1069-045 Lisboa

Processo Serviço  
DGERT / SFP

Assunto: Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2011

Relativamente ao exposto, no ofício desse Tribunal nº 17800 de 16 de Novembro de 2012, informo:

- Em 2012 foi solicitado, através da plataforma da DGO, a transição de saldos relativos a verbas do orçamento da Segurança social no valor de 293 089,12€, sendo:

Ano de 2010	231 108,83€
Ano de 2011	61 980,29€
- Após a autorização/confirmação por parte da DGO das importâncias acima indicadas foi feita uma informação, ao Gabinete de Estratégia (GE) do MEE, para promover a autorização de abertura de crédito especial com a finalidade de devolver os 293 089€ ao OSS
- Em Julho de 2012 o GE informou que estes saldos poderiam, nos termos do nº 5 do artigo 9º do DL 32/2012, “ sempre que os saldos resultem de receitas provenientes do OSS, (.....), os mesmos devem ser entregues, nos termos referidos, ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social”. A DGERT informou que iria proceder em conformidade.
- A DGO emitiu, em 26 de Março de 2012, a circular nº 1370 série A – Instruções complementares ao Decreto-Lei de Execução orçamental para 2012, a qual no ponto 72 indicava:

“72. Nos termos do n.º 5 do artigo 9º do DLEO, os saldos da gerência anterior resultantes de receitas provenientes do orçamento da segurança social, que não tenham tido origem em receitas gerais do Estado, devem ser entregues ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS).  
Estão abrangidas por esta norma as verbas recebidas pelos SI e pelos SFA, directamente do orçamento da segurança social ou indirectamente, através de outro organismo da Administração Central.

BGTC 23 11 12 22002





S. R.  
MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DO EMPREGO  
DIRECÇÃO-GERAL DO EMPREGO E DAS RELAÇÕES DE TRABALHO

Considera-se autorizada a abertura de crédito especial correspondente à aplicação em despesa daqueles saldos na rubrica 04.06.00 – Transferências Correntes – Segurança Social, estando, contudo, condicionada à confirmação dos saldos da gerência anterior pela correspondente Delegação da DGO, a efectuar na aplicação disponibilizada para o efeito na área dos "Serviços Online", na qual os serviços e organismos declaram os respectivos montantes."

- Após efectivarmos a abertura de crédito especial tendo como aplicação em despesa, a rubrica 04.06.00.A0.00 no valor de 293 089€, o mesmo foi transferido para a conta do IGFSS a 19 de Setembro de 2012.

Pelo exposto consideramos correcto, face ao determinado pela circular da DGO, o procedimento adoptado pela DGERT.

Com os melhores cumprimentos.

A Directora-Geral

*Isilda C. Fernandes*

Isilda Fernandes



Gabinete de Estratégia e Planeamento

SAIDA 231112 01668

RECEBIDO

Departamento de Contas

Em 26/11/2012

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

Fax: 21 793 60 33

Sua referência

Sua Comunicação de

Nossa referência

ASSUNTO: **Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2011**  
**Alegações nos termos do Artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com a redação**  
**introduzida pela Lei nº 48/2006, de 29 de agosto**

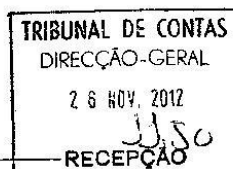
Em resposta ao V. Ofício n.º 17799, de 16 de novembro de 2012, referente ao assunto em epígrafe, cumpre ao GEP informar V. Ex.ª que os vários Serviços e Organismos com orçamentos inscritos no programa orçamental do (ex) Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social procederam à devolução dos saldos resultantes de receitas provenientes do Orçamento da Segurança Social através de créditos especiais para aplicação em despesa, de acordo com os procedimentos definidos pela Direção-Geral do Orçamento (DGO).

Os referidos processos de alterações orçamentais desencadeados pelos Serviços, após emissão de parecer desta entidade coordenadora e aprovação da Tutela, foram submetidos à aprovação do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, cujos despachos de autorização foram exarados tardiamente, o que levou à entrega dos referidos saldos amplamente fora do prazo estipulado no Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2011, ou, no caso da DGERT, não chegando a ser pronunciado<sup>1</sup>.

Paralelamente, esta entidade coordenadora diligenciou junto da DGO, no sentido de alterar este tipo de procedimento considerado inadequado para devolução dos saldos ao IGFSS, IP, sendo de realçar que em 2012 o procedimento se manteve, embora tenha sido agilizado na medida em que o n.º 72 da Circular Série A n.º 1370 da DGO que contém as instruções complementares ao DLEO para 2012, estabeleceu que se encontra “[...] autorizada a abertura de crédito especial correspondente à aplicação em despesa daqueles saldos na rubrica 04.06.00 – Transferências Correntes – Segurança Social [...]”.

Com os melhores cumprimentos,

DGTC 26 11 12 22154



O DIRETOR-GERAL

(Carlos Pereira da Silva)

<sup>1</sup> O processo de abertura de crédito especial da DGERT teve início com a sua Informação n.º 55/DAG-SFP/2011, de 30/03/2011, remetida em 27/04/2011 a este Gabinete que emitiu parecer em 02/06/2011, tendo obtido despacho de aprovação do Secretário de Estado da Segurança Social em 06/06/2011, sendo enviado em 14/06/2011 à DGO para autorização do SEAO.

MINISTÉRIO DA SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

Praça de Londres, n.º 2 - 5.º - 1049 - 056 LISBOA - Telefone: 21 115 50 00 - Fax: 21 115 51 88  
E-Mail: [gep@gep.msss.gov.pt](mailto:gep@gep.msss.gov.pt) - Home Page: <http://www.gep.msss.gov.pt>



INSTITUTO DE GESTÃO  
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU, I.P.

IGFSE/S/4818/2012 - 23-11-2012

RECEBIDO  
Departamento de Auditoria VII  
Em 26/11/2012  
af

Exma. Senhora  
Auditora-Coordenadora do  
Tribunal de Contas  
Dra. Helena Cruz Fernandes

Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

V. Ref. Proc. n.º 1- PCGE/2012  
DA VII  
Data  
N. Ref. NGFP  
Na sua resposta indique a N. Ref.

**Assunto: Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2011**

Em sequência do vosso ofício com a referência *Proc. N.º 1- PCGE/2012 DA VII*, sobre o assunto mencionado em epígrafe temos a informar o seguinte:

1. Após análise das verbas transferidas pelo IGFSS, em 2011, constantes do Anexo remetido por V. Exa. e de acordo com a informação prestada pelo n/ ofício 3919/2012 de 20/09/2012, informa-se que não foi possível confirmar a totalidade das verbas relatadas naquele, conforme se evidencia, em anexo.
2. Mais se informa, que os valores indicados no extrato do parecer enviado e apresentados no ponto 3 da nota de rodapé, relativos ao "IGFSE/Gestor POAT: 11.716.634,28€" inclui o valor de 38.245,49 € referente a uma restituição, pelo que o montante total de transferências ascendeu a de 11 678 388,79€.
3. Este Instituto, no âmbito das suas atribuições, presta apoio logístico e administrativo às estruturas de missão do Programa Operacional Potencial Humano (POPH) e do Programa Operacional de Assistência Técnica/Fundo Social Europeu (POAT/FSE).

No que se refere à contabilização das verbas provenientes do IGFSS, com origem no Fundo Social Europeu, estas têm sido classificadas no agrupamento 04.00.00 - Transferências correntes, uma vez que se destinam a:

- o Suportar as despesas de funcionamento inerentes às atividades da estrutura de missão do Programa Operacional Potencial Humano (POPH). Todas as despesas que sejam consideradas elegíveis no âmbito do financiamento comunitário são asseguradas pela Assistência Técnica do



INSTITUTO DE GESTÃO  
DO FUNDO SOCIAL EUROPEU, I.P.

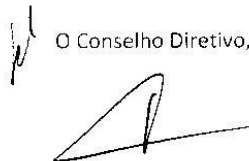
POPH - Eixo 10, conforme o determinado no ponto 9 e 10 do Anexo I da Resolução do Conselho de Ministro nº 25/2008, de 13 de fevereiro.

- o Suportar as despesas inerentes à atividade da autoridade de Gestão do POAT/FSE, que sejam consideradas elegíveis a financiamento comunitário são asseguradas pela assistência técnica do PO, conforme o determinado no ponto 8 e 9 do Anexo X da Resolução do Conselho de Ministro nº 25/2008, de 13 de fevereiro. Este PO complementa as ações de assistência técnica de cada Programa Operacional, enquadrando ações com características transversais, apoiando ainda, ao nível do QREN e na perspetiva do FSE ações de coordenação, gestão, acompanhamento e avaliação, comunicação, auditoria e controlo.
- o Por sua vez este Instituto, recebe ressarcimentos, no âmbito dos projetos cofinanciados pela assistência técnica do POAT/FSE, para suportar a sua atividade concretamente ao nível de gestão, acompanhamento, estudos de avaliação, comunicação, controlo, auditoria e Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu (SIIFSE).

Face ao exposto, e salvo melhor opinião tem sido entendido, em articulação com o IGFSS, DGO e este Instituto a contabilização destas verbas no agrupamento de despesas 04.00.00 - *Transferências correntes*.

Sem outro assunto, encontramos-nos ao dispor de V. Exa..

Com os melhores cumprimentos,

 O Conselho Diretivo,

Pedro Caldeira Santos

Vogal

DETC 23 11'12 22031

**V/Ref.:** 17820  
**Data:** 2012/11/22  
**N/Ref.:** EAT 2012

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

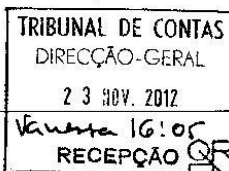
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

**Assunto:** Parecer sobre a conta da Segurança Social de 2011

Em resposta ao vosso ofício com a referência *Proc. N.º 1- PCGE DA VII/2012*, sobre o assunto mencionado em epígrafe e após análise dos valores constantes do Anexo remetido por V. Exa. temos a informar que aqueles não correspondem a ordens de transferências efetuadas por este Programa.

Considerando que as transferências provenientes do IGFSS que se destinam ao Programa Operacional de Assistência Técnica são posteriormente, transferidas para as entidades beneficiárias que se candidataram a diversos projetos no âmbito da promoção da consolidação de mecanismos de apoio à reforma do sistema de formação profissional, atividades de coordenação, gestão, acompanhamento e avaliação, comunicação, auditoria e controlo, apoio das atividades associadas à implementação do PNE, do PNI, do PNIPD e do PNAI, na realização de estudos que permitam analisar a contribuição do FSE para os objetivos da ação pública, apoio da implementação e adaptação do Sistema de Informação do FSE a nível dos vários Programas Operacionais de modo a monitorizar a ação do FSE, nos vários planos, não se afigura a utilização de forma indevida a classificação destas verbas no agrupamentos de despesas 04.00.00 - Transferências correntes.

Este Programa pretende complementar as ações de assistência técnica que vão ser promovidas no âmbito de cada Programa Operacional, enquadrando as ações com características transversais e abrangendo toda a dimensão da intervenção do FSE, independentemente da sua natureza operacional ou estratégica.

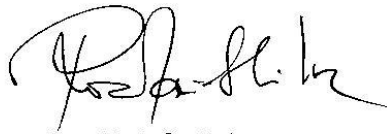


Mais se informa, que de acordo com a informação disponível neste Programa, os valores transferidos para a AEP – Associação Empresarial de Portugal se cifram em 927 821,53 €, não sendo coincidentes com os apresentados no Anexo ao ofício em referência.

Também os valores indicados no extrato do parecer enviado e apresentados no ponto 3 da nota de rodapé, relativos ao IFGSE/Gestor POAT, não se afiguram de acordo com os elementos disponíveis neste Programa, os quais apresentam como montante total de transferências o valor de 11 678 388,79 €.

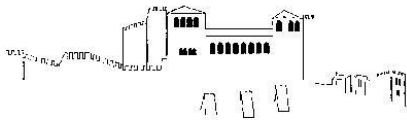
Com os melhores cumprimentos,

A Gestora do POAT/FSE



(Rosa Maria Simões)

BGTG 23 11'12 22028



Município de Leiria  
Câmara Municipal

RECEBIDO  
Departamento de Auditoria VII  
Em 26.11.2012  
af

Ao.  
Tribunal de Contas – Direcção Geral  
A/C Auditora-Coordenadora Helena Cruz Fernandes  
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61  
1069-045 Lisboa

Nossa referência  
ADGR 05 13

Ofício n.º  
2012/16390

Data  
2012/11/20

**Assunto: Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2011**

Sobre o assunto em epígrafe, vem o Município de Leiria informar que:

1 – O Município de Leiria confirma a transferência, em 2011, de €117.168,84 do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP, para formação profissional (conta corrente em anexo);

2 – No anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2011 é referido que: *“Constatou-se, no caso dos Municípios incluídos na amostra, que as verbas disponibilizadas pelo IGFSS para custear ações de formação por aqueles realizadas foram relevadas contabilisticamente de forma indevida como transferências correntes, quando de acordo com o classificador económico das receitas e das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, “Considera-se ainda «Subsídios» as compensações provenientes de políticas ativas de emprego e formação profissional”*. Porém, o Município de Leiria não concorda com esta afirmação uma vez que o classificador económico da receita, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, não contempla o agrupamento **subsídios** pelo que esta receita proveniente do IGFSS não podia ser contabilizada como subsídio, restando, assim como única alternativa a sua contabilização como uma transferências corrente. No entanto, a afirmação proferida é correta, mas no que diz respeito à classificação da despesa, **contabilização por parte da IGFSS**, assim, é do lado da despesa que a contabilização deve recair no agrupamento 05 *Subsídio*.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Câmara Municipal

  
(Raul Castro)

DGTC 23 11 12 22003



**Tribunal de Contas**

---

|||  
**15. Consolidação das Contas  
(Estado e Segurança Social)**  
|||





GABINETE DA DIRETORA-GERAL

*Exmo. Senhor*  
*Juiz Conselheiro José Tavares*  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

V/Ref :Of.17774-Dep Auditoria I

N.º Proc.P19864 /2012

Data V/Ref. : 16 nov 12

Data Emissor : 28 Nov. 12

**ASSUNTO: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2011, ponto:  
15 – Consolidação das Contas**

Em referência à notificação recebida relativamente ao Processo e assunto acima melhor identificados, cumpre informar:

**Ponto 15.2 Procedimentos de consolidação na CGE/2011**

A DGO inclui nas instruções complementares de execução orçamental orientações sobre a especificação das rubricas de despesa de juros, transferências correntes ou de capital e de subsídios para organismos da Administração Central incluindo as empresas públicas reclassificadas.

Igualmente, a DGO procede mensalmente ao acompanhamento/controlo dos fluxos entre subsectores no âmbito de preparação da conta consolidada da Administração Central e Segurança Social.

**Recomendação 1 – PCGE/2011 e Recomendação 3 – PCGE/2011**

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.

**Recomendação 2 – PCGE/2011**

A reclassificação das diferenças de consolidação como "outras transferências" implicaria afetar esses montantes aos sectores institucionais englobados nesse agregado de despesa, que inclui as *Sociedades e quase-sociedades não financeiras, Sociedades financeiras e Famílias*. Pelas dificuldades expostas, não se considera ser exequível o procedimento sugerido.

---

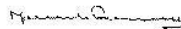
**Recomendação 4 – PCGE/2011**

Na proposta de OE para 2013, a receita do "IVA Social" consignada pelo Estado à Segurança Social está inscrita em despesa orçamental do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social, em orgânica própria, na classificação económica de transferência correntes para a Segurança Social, tendo a devida correspondência no orçamento de receita da Segurança Social.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral

Maria Manuela dos  
Santos Proença



2012.11.28  
21:00:16 Z

/PF

DGTC 29 11'12 22596



**Tribunal de Contas**

---

*Índices*



# ÍNDICE

<b>Anexos</b> – .....	<b>485</b>
<b>Anexo I</b> – .....	<b>487</b>
<b>Anexo II</b> – .....	<b>493</b>
<b>1 – Enquadramento Macroeconómico</b> .....	<b>497</b>
▪ Ministro de Estado e das Finanças .....	499
<b>2 – O OE</b> .....	<b>503</b>
▪ Direção-Geral do Orçamento .....	505
<b>3 – A Execução Orçamental</b> .....	<b>507</b>
▪ Direção-Geral do Orçamento (ponto 3.2) .....	509
▪ Autoridade Tributária Aduaneira (ponto 3.2) .....	511
▪ Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP (ponto 3.2) .....	530
▪ Direção-Geral do Orçamento (pontos 3.3 e 3.5) .....	531
▪ Direção-Geral do Orçamento (ponto 3.4) .....	a)
▪ Direção-Geral do Orçamento (Caixa 1 POCP) .....	536
<b>4 – A Dívida Pública</b> .....	<b>539</b>
▪ Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP (pontos 4.1.1 e 4.1.3) .....	541
▪ Direção-Geral do Tesouro e Finanças (ponto 4.1.2) .....	548
▪ Companhia de Seguros de Crédito (ponto 4.1.2) .....	550
▪ Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro Ministro (Caixa 2) .....	551
▪ Ministro da Saúde (ponto 4.2) .....	552
▪ Direção-Geral do Orçamento (ponto 4.2) .....	553
<b>5 – Fluxos financeiros com a União Europeia</b> .....	<b>555</b>
▪ Direção-Geral do Orçamento .....	557
▪ Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP .....	560
▪ Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas .....	561
▪ Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu .....	562
<b>6 – Fluxos Financeiros entre o OE e o SPE</b> .....	<b>563</b>
▪ Direção-Geral do Orçamento .....	a)
▪ Direção-Geral do Tesouro e Finanças .....	566
<b>7 – Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais</b> .....	<b>567</b>
▪ Representante da República para a Região Autónoma dos Açores .....	569
▪ Representante da República para a Região Autónoma da Madeira .....	570
▪ Secretaria de Regional do Plano e Finanças (Madeira) .....	571
▪ Direção-Geral das Autarquias Locais .....	572
▪ Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira do Ministério da Educação e Ciência .....	573
▪ Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas .....	574
▪ Direção-Geral do Orçamento .....	a)

▪	Direção-Geral do Tesouro e Finanças .....	b)
<b>8 –</b>	<b>Benefícios fiscais; Subsídios e outras formas de apoio .....</b>	<b>577</b>
▪	Ministro de Estado e das Finanças (ponto 8.1) .....	579
▪	Direção-Geral do Orçamento (ponto 8.1) .....	590
▪	Autoridade Tributária Aduaneira (ponto 8.1) .....	591
▪	Direção-Geral do Orçamento (ponto 8.2) .....	a)
<b>9 –</b>	<b>Património do Estado .....</b>	<b>597</b>
▪	Direção-Geral do Tesouro e Finanças (pontos 9.1 e 9.2) .....	599
▪	Instituto de Ação Social das Forças Armadas (ponto 9.1) .....	603
▪	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (ponto 9.1) .....	604
▪	Instituto do Cinema e do Audiovisual (ponto 9.1) .....	605
▪	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (ponto 9.1) .....	606
▪	Direção-Geral do Orçamento (pontos 9.1 e 9.2) .....	608
▪	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ponto 9.2) .....	609
▪	Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (ponto 9.2) .....	611
▪	Instituto Português da Qualidade (ponto 9.2) .....	612
<b>10 –</b>	<b>Operações de Tesouraria .....</b>	<b>615</b>
▪	Direção-Geral do Orçamento .....	617
▪	Direção-Geral do Tesouro e Finanças .....	619
▪	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP .....	621
▪	Direção-Geral da Saúde .....	622
▪	Guarda Nacional Republicana .....	623
<b>12 a 14 –</b>	<b>Segurança Social .....</b>	<b>625</b>
▪	Ministro da Solidariedade e da Segurança Social .....	627
▪	Ministro da Defesa Nacional .....	628
▪	Direção-Geral do Orçamento .....	630
▪	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social .....	632
▪	Instituto da Segurança Social .....	661
▪	Instituto de Informática .....	667
▪	Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social .....	676
▪	Centro de Segurança Social da Madeira .....	678
▪	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social nos Açores .....	679
▪	Administração Central de Sistemas de Saúde .....	681
▪	Direção-Geral do Emprego e das Relações do Trabalho .....	683
▪	Gabinete de Estratégia e Planeamento .....	685
▪	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu .....	686
▪	Programa Operacional de Assistência Técnica do Fundo Social Europeu .....	688
▪	Câmara Municipal de Leiria .....	690

<b>15 – Consolidação das Contas (Estado e Segurança Social) .....</b>	<b>691</b>
▪ <b>Direção-Geral do Orçamento .....</b>	<b>693</b>

- a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 2 - ofício n.º P18913/2012 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
- b) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 6 - ofício n.º 8787 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.