



Tribunal de Contas

**Parecer sobre
a Conta Geral do Estado
de 2014**



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

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO
Ano Económico de 2014



Tribunal de Contas

Índices



ÍNDICE

SUMÁRIO.....	I
I – INTRODUÇÃO	3
a) Âmbito	3
b) Estrutura	4
c) Contraditório	5
d) Atribuições e Competências do Tribunal de Contas	5
II – REGIME JURÍDICO-FINANCEIRO DO ESTADO	5
a) Constituição da República Portuguesa.....	5
b) Lei de Enquadramento Orçamental	6
<i>Caixa 1 – A nova Lei de Enquadramento Orçamental – Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro</i>	<i>7</i>
c) Orçamento do Estado.....	8
d) Decreto-Lei de Execução Orçamental	10
e) Outros normativos relevantes.....	11

Parte A – Enquadramento Macroeconómico e Orçamental

1. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO E ORÇAMENTAL.....	17
1.1. A economia em 2014.....	17
1.1.1. A economia internacional	17
1.1.2. A economia portuguesa.....	18
1.2. As previsões macroeconómicas e orçamentais em 2014.....	20
1.2.1. O cenário macroeconómico no OE 2014 e revisões	20
1.2.2. As previsões orçamentais.....	22
1.2.3. Os desvios entre as previsões e o verificado.....	24

Parte B – A Conta Geral do Estado

2. ORÇAMENTO DO ESTADO – ALTERAÇÕES	33
3. A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (CGE).....	39
3.1. Síntese da CGE	39
3.2. Receita	42

3.2.1.	<i>Receita da Administração Central</i>	44
3.2.2.	<i>Receita do Estado</i>	47
3.2.3.	<i>Receita dos serviços e fundos autónomos</i>	52
3.2.4.	<i>Receita extraorçamental dos SFA</i>	57
3.2.5.	<i>Deficiente Contabilização da Receita Fiscal</i>	59
3.2.6.	<i>Receita Fiscal obtida por combate à fraude e à evasão</i>	62
3.2.7.	<i>Receita Fiscal obtida por ação inspetiva</i>	64
3.2.8.	<i>Receita obtida por cobrança coerciva</i>	66
3.2.9.	<i>Fundo de Resolução</i>	71
3.2.10.	<i>Fundos de Estabilização Tributária e Aduaneira</i>	73
3.3.	Despesa	75
3.3.1.	<i>Execução da administração central face ao Orçamento e evolução</i>	75
3.3.2.	<i>Despesa por programas</i>	79
3.3.3.	<i>O quadro plurianual de programação orçamental</i>	83
3.3.4.	<i>Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental – Irregularidades</i>	86
	<i>Caixa 2 – Aplicação da contabilidade patrimonial na administração central (POCP)</i>	98
3.4.	Consolidação da administração central	100
3.4.1.	<i>Consolidação</i>	100
3.4.2.	<i>Evolução</i>	101
	<i>Caixa 3 – Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA)</i>	103
4.	DÍVIDA PÚBLICA	109
4.1.	Dívida Financeira	109
4.1.1.	<i>Dívida direta dos SI</i>	110
4.1.2.	<i>Dívida direta dos SFA</i>	123
4.1.3.	<i>Dívida direta consolidada do Estado</i>	129
	<i>Caixa 4 – Limites de endividamento</i>	130
4.1.4.	<i>Financiamento, défice e dívida</i>	131
4.1.5.	<i>Dívida de Maastricht</i>	132
4.2.	Garantias do Estado	134
4.2.1.	<i>Garantias a operações de financiamento</i>	135
4.2.2.	<i>Garantias a seguros de crédito e similares</i>	143
4.2.3.	<i>Apoio aos clientes de retorno absoluto do BPP</i>	146
4.2.4.	<i>Balanço entre receita e despesa orçamental associada às garantias</i>	147



4.2.5.	<i>Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento.....</i>	<i>148</i>
4.3.	Dívida não financeira	149
4.3.1.	<i>Serviços Integrados e Serviços e Fundos Autónomos (sem EPR).....</i>	<i>150</i>
4.3.2.	<i>Entidades do Serviço Nacional de Saúde.....</i>	<i>150</i>
4.3.3.	<i>Entidades Públicas Reclassificadas</i>	<i>151</i>
4.3.4.	<i>Reporte de dados.....</i>	<i>152</i>
	<i>Caixa 5 – Implementação do Programa de Assistência Económica e Financeira 2011/2014.....</i>	<i>153</i>
5.	FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA	163
5.1.	Saldo global	163
5.2.	Fluxos financeiros para a União Europeia	163
5.3.	Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal	165
5.3.1.	<i>Reflexo das transferências da União Europeia na CGE.....</i>	<i>165</i>
5.3.2.	<i>Fluxos relativos ao Período de Programação 2014-2020.....</i>	<i>167</i>
5.3.3.	<i>Fluxos relativos ao Período de Programação 2007-2013.....</i>	<i>168</i>
5.3.4.	<i>Outros fluxos</i>	<i>170</i>
6.	FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL	173
6.1.	Fluxos financeiros para o SPE.....	174
6.2.	Fluxos financeiros provenientes do SPE.....	176
7.	FLUXOS FINANCEIROS COM AS REGIÕES AUTÓNOMAS E COM AS AUTARQUIAS LOCAIS... 	181
7.1.	Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas	182
7.1.1.	<i>Da Administração Central para as Regiões Autónomas.....</i>	<i>182</i>
7.1.2.	<i>Das Regiões Autónomas para a Administração Central.....</i>	<i>183</i>
7.2.	Fluxos financeiros com as Autarquias Locais	183
7.2.1.	<i>Da Administração Central para as Autarquias Locais.....</i>	<i>183</i>
7.2.2.	<i>Das Autarquias Locais para a Administração Central.....</i>	<i>186</i>
8.	BENEFÍCIOS FISCAIS, SUBSÍDIOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO	189
8.1.	Benefícios Fiscais	189
8.1.1.	<i>Subavaliação da despesa fiscal na CGE.....</i>	<i>190</i>
8.1.2.	<i>Insuficiente quantificação da despesa fiscal por imposto.....</i>	<i>192</i>
8.1.3.	<i>Concentração da despesa fiscal em IRC.....</i>	<i>195</i>
8.1.4.	<i>Inadequada relevação da despesa fiscal.....</i>	<i>197</i>
8.1.5.	<i>Ineficácia do controlo da receita cessante por benefícios fiscais.....</i>	<i>199</i>
8.1.6.	<i>Deficiente controlo dos benefícios fiscais ao investimento contratual</i>	<i>199</i>

8.2.	Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis.....	201
	<i>Caixa 6 – Apoios públicos ao sector financeiro</i>	<i>205</i>
9.	PATRIMÓNIO DO ESTADO	211
9.1.	Património Financeiro.....	211
	<i>9.1.1. Subsector dos serviços integrados.....</i>	<i>215</i>
	<i>9.1.2. Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos.....</i>	<i>224</i>
	<i>9.1.3. Aplicação das receitas das privatizações.....</i>	<i>232</i>
	<i>Caixa 7 – Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN.....</i>	<i>234</i>
9.2.	Património Imobiliário.....	236
	<i>9.2.1. Inventário e Balanço</i>	<i>237</i>
	<i>9.2.2. Operações Imobiliárias</i>	<i>238</i>
	<i>9.2.3. Princípio da Onerosidade</i>	<i>240</i>
	<i>9.2.4. Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial</i>	<i>245</i>
10.	OPERAÇÕES DE TESOURARIA	249
10.1.	Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado	250
	<i>10.1.1. Limitações da Conta dos Fluxos Financeiros</i>	<i>250</i>
	<i>10.1.2. Limitações do Balanço da Tesouraria do Estado.....</i>	<i>252</i>
	<i>10.1.3. Subsistência de deficiências por corrigir</i>	<i>254</i>
10.2.	Unidade da Tesouraria do Estado	255
	<i>10.2.1. Limitações dos sistemas de informação e controlo</i>	<i>256</i>
	<i>10.2.2. Disponibilidades e rendimentos relevantes fora do Tesouro</i>	<i>258</i>
	<i>10.2.3. Incumprimento da UTE por Serviços Integrados (SI).....</i>	<i>259</i>
	<i>10.2.4. Incumprimento da UTE por Serviços e Fundos Autónomos (SFA).....</i>	<i>260</i>
	<i>10.2.5. Incumprimento da UTE por Empresas Públicas (EP)</i>	<i>263</i>
	<i>10.2.6. Dispensa do cumprimento da UTE.....</i>	<i>265</i>
	<i>10.2.7. Subsistência de deficiências por corrigir</i>	<i>267</i>

Parte C – A Conta da Segurança Social

11.	ENQUADRAMENTO, LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES	273
11.1.	Enquadramento	273
11.2.	Limitações e condicionantes.....	275
12.	ORÇAMENTO E CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL	279
12.1.	Orçamento da Segurança Social.....	279
	<i>12.1.1. Principais medidas legislativas com impacto na execução orçamental.....</i>	<i>280</i>



12.1.2.	<i>Orçamento inicial, alterações orçamentais e orçamento final</i>	280
12.2.	Conta da Segurança Social	281
12.2.1.	<i>Consolidação de contas</i>	281
12.2.2.	<i>Execução orçamental</i>	282
12.2.3.	<i>Balanço</i>	299
12.2.4.	<i>Demonstração de resultados</i>	322
13.	ANÁLISES COMPLEMENTARES	329
13.1.	Caracterização do sistema de pensões da responsabilidade da SS	329
13.1.1.	<i>Caracterização da população alvo</i>	329
13.1.2.	<i>Pensões médias mensais da SS</i>	330
13.1.3.	<i>Despesas com pensões</i>	331
13.1.4.	<i>Financiamento do sistema de pensões da SS</i>	332
13.1.5.	<i>Pensões – Análise procedimental</i>	335
13.2.	O desemprego	340
13.2.1.	<i>Enquadramento geral</i>	340
13.2.2.	<i>Beneficiários de prestações de desemprego</i>	342
13.2.3.	<i>Prestações de desemprego médias mensais</i>	343
13.2.4.	<i>Despesa com prestações de desemprego</i>	344
13.2.5.	<i>Financiamento</i>	346
13.2.6.	<i>Atribuição de prestações de desemprego – Análise procedimental</i>	347
13.3.	Património financeiro	349
13.3.1.	<i>Comportamento dos mercados financeiros</i>	349
13.3.2.	<i>Desempenho do Fundo de Estabilização</i>	350
13.3.3.	<i>Análise da estratégia e resultados</i>	356
	<i>Caixa 8 – Caixa Geral de Aposentações (CGA)</i>	359

Parte D – Conclusões e Recomendações; Juízo sobre a Conta

14.	CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS	369
14.1.	Conta consolidada da administração central e segurança social	369
14.2.	Procedimentos de consolidação na CGE de 2014	371
14.3.	O saldo estrutural	373
14.4.	O saldo para efeitos do Procedimento dos Défices Excessivos	375
15.	ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL	381

15.1.	Grau de Acolhimento.....	381
15.2.	Recomendações não acolhidas pela Administração Central.....	381
15.3.	Recomendações não acolhidas pela Segurança Social.....	387
16.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	393
	<i>Caixa 9 – Riscos para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais.....</i>	<i>427</i>
17.	JUÍZO SOBRE A CONTA.....	435
A)	Conta da Administração Central	435
B)	Conta da Segurança Social.....	437

ÍNDICE DE QUADROS

Parte A – Enquadramento Macroeconómico

Quadro 1	– Evolução dos principais indicadores macroeconómicos de Portugal, 2010 a 2014	19
Quadro 2	– Cenário base do OE 2014, suas revisões e projeções do BdP e da OCDE.....	21
Quadro 3	– Previsão orçamental do OE 2014 e revisões	23
Quadro 4	– Desvios entre as previsões macroeconómicas e os valores verificados	24
Quadro 5	– Desvios entre as previsões orçamentais e os valores verificados.....	25
Quadro 6	– Portugal – principais indicadores económicos	27

Parte B – A Conta Geral do Estado

Quadro 1	– Administração central – alterações de natureza económica	33
Quadro 2	– Execução orçamental da administração central	39
Quadro 3	– Principais casos de deficiente contabilização por incumprimento de princípios orçamentais	43
Quadro 4	– Receita do Estado – Evolução de 2013 para 2014	48
Quadro 5	– Ativos financeiros – Evolução de 2013 para 2014.....	51
Quadro 6	– Receita dos Serviços e Fundos Autónomos – Execução	53
Quadro 7	– Receita dos Serviços e Fundos Autónomos – EPR com maior receita	55
Quadro 8	– Financiamento do Estado às EPR	56
Quadro 9	– Serviços e Fundos Autónomos – Receitas e Despesas Extraorçamentais	57
Quadro 10	– Principais deficiências na contabilização da receita fiscal pela AT	60
Quadro 11	– Resultados da IT em 2014 (por imposto)	65
Quadro 12	– Ciclo da RF obtida por Ação Inspetiva 2014	66



Quadro 13 – Receita cobrada pela AT.....	67
Quadro 14 – Informação sobre a dívida em cobrança coerciva.....	67
Quadro 15 – Evolução da dívida em cobrança coerciva.....	68
Quadro 16 – Prazos de reduções e levantamentos de penhoras e de restituições do montante penhorado.....	70
Quadro 17 – Correção dos Fluxos de Caixa.....	73
Quadro 18 – Despesa face ao orçamento e evolução face ao ano anterior (2013-2014), por classificação económica.....	76
Quadro 19 – Despesa da administração central por programa orçamental e principais agrupamentos de despesa.....	80
Quadro 20 – QPPO 2014: previsão, revisões, execução e desvio.....	85
Quadro 21 – Efeito da utilização das contas de saldos do Capítulo 60 entre 2010 e 2014.....	91
Quadro 22 – Erros na reclassificação da despesa de 2013, para efeitos da sua comparação com a despesa de 2014.....	95
Quadro 23 – Lapsos na identificação de transferências para administrações públicas nas despesas consolidadas por programa.....	97
Quadro 24 – Orçamento ICA 2014.....	103
Quadro 25 – Apoios pagos em 2014.....	104
Quadro 26 – Valor nominal do <i>stock</i> da dívida pública (SI).....	110
Quadro 27 – Evolução da dívida representada por derivados (SI).....	111
Quadro 28 – Amortização do Instrumento FRN JPY 15FEB2014 (valores apurados / CGE).....	115
Quadro 29 – <i>Stock</i> da dívida consolidada em valor nominal (SI).....	117
Quadro 30 – Dívida consolidada por tipo de instrumento (SI).....	119
Quadro 31 – Valor nominal do <i>stock</i> da dívida (SFA).....	123
Quadro 32 – Empréstimos, títulos e locações financeiras – principais SFA.....	123
Quadro 33 – Evolução da dívida representada por derivados (SFA).....	124
Quadro 34 – Fluxos financeiros (SFA).....	125
Quadro 35 – Valor nominal do <i>stock</i> da dívida consolidada (SFA).....	128
Quadro 36 – Valor nominal do <i>stock</i> da dívida consolidada do Estado.....	129
Quadro 37 – Dívida direta do Estado e dívida de Maastricht - 2014.....	133
Quadro 38 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas.....	135
Quadro 39 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2014.....	135
Quadro 40 – Alterações de garantias em 2014.....	137
Quadro 41 – Responsabilidades assumidas pelo Estado.....	137
Quadro 42 – Responsabilidades por garantias ao sistema financeiro.....	139
Quadro 43 – Responsabilidades da carteira por tipo de operação e por banco aderente.....	140
Quadro 44 – Dívida das Sociedades veículo do ex-BPN garantida pelo Estado.....	140
Quadro 45 – Pagamentos do Estado em 2014 em execução de garantias.....	141

Quadro 46 – Apólices de seguro garantidas em 2014.....	144
Quadro 47 – Responsabilidades do Estado no final de 2014.....	144
Quadro 48 – Garantia de recuperação aos clientes BPP.....	147
Quadro 49 – Balanço entre receita e despesa associada às garantias.....	148
Quadro 50 – Observância do limite fixado na Lei do Orçamento (artigo 125.º).....	148
Quadro 51 – Dívida não financeira das EPR – diferenças entre os dados da DGO e do inquérito.....	151
Quadro 52 – Impacto previsto no OE das medidas de consolidação orçamental (2011/2014).....	154
Quadro 53 – Principais variações ocorridas nas receitas e despesas, por classificação económica (2010/2014).....	155
Quadro 54 – Principais medidas adotadas e seu impacto financeiro (2011/2014).....	155
Quadro 55 – Evolução do número de trabalhadores das administrações públicas (2011/2014).....	156
Quadro 56 – Contratos de associação – Evolução da execução física e financeira (2010/2015).....	159
Quadro 57 – Execução financeira dos Eixos 1 e 2 e da tipologia de intervenção 11 do Eixo 6 – 2008/2014.....	160
Quadro 58 – Transferências para a União Europeia em 2014.....	164
Quadro 59 – Transferências da UE – Divergências apuradas.....	166
Quadro 60 – Resumo dos fluxos entre a administração central e o SPE.....	173
Quadro 61 – Fluxos financeiros para o SPE.....	174
Quadro 62 – Empresas beneficiárias de empréstimos, aumentos de capital e indemnizações compensatórias.....	175
Quadro 63 – Fluxos financeiros com origem no SPE.....	176
Quadro 64 – Fluxos financeiros para as Administrações Regional e Local em 2014.....	181
Quadro 65 – Fluxos financeiros destinados à Administração Regional.....	182
Quadro 66 – Fluxos financeiros da Administração Regional destinados à Administração Central.....	183
Quadro 67 – Fluxos financeiros destinados à Administração Local.....	184
Quadro 68 – Fluxos financeiros da Administração Local destinados à Administração Central.....	186
Quadro 69 – Evolução da despesa fiscal.....	190
Quadro 70 – Principais benefícios da despesa fiscal em IRC.....	196
Quadro 71 – Situação e controlo dos contratos fiscais.....	200
Quadro 72 – Apoios financeiros não reembolsáveis (2012-2014).....	201
Quadro 73 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por classificação económica (2014).....	202
Quadro 74 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por entidade pagadora.....	203
Quadro 75 – Fluxos com o Sector Financeiro Nacional – 2008-2014 (por tipo e entidade beneficiária).....	205
Quadro 76 – Fluxos com o Sector Financeiro Nacional – 2014 (por tipo e entidade beneficiária).....	207
Quadro 77 – Apoios Públicos ao Sistema Financeiro – 2008-2014 (por tipo de apoio).....	207
Quadro 78 – Património Financeiro Consolidado – Evolução Global em 2014.....	214
Quadro 79 – Património financeiro não consolidado (SI) – Em 2014.....	215
Quadro 80 – Empréstimos contratados em 2014 pela DGTF.....	216



Quadro 81 – Operações nas participações societárias em 2014.....	218
Quadro 82 – Aumentos de capital estatutário em 2014	220
Quadro 83 – Movimento em 2014 das obrigações subordinadas de conversão contingente (CoCo's)	222
Quadro 84 – Entidades financeiras internacionais – Títulos, ações e quotas.....	222
Quadro 85 – Evolução global do património financeiro consolidado dos SFA em 2014.....	224
Quadro 86 – Evolução global do património financeiro consolidado das EPR em 2014	226
Quadro 87 – Variação registada em 2014 na carteira de créditos da Parvalorem.....	227
Quadro 88 – Confronto entre as receitas da CGE/2014 e as apuradas através das Instruções.....	229
Quadro 89 – Confronto entre as despesas da CGE/2014 e as apuradas através das Instruções	231
Quadro 90 – Receitas de reprivatizações recebidas em 2014 pelo FRDP	232
Quadro 91 – Aplicação de receitas de privatizações em 2014 pelo FRDP.....	233
Quadro 92 – Saldo das receitas e despesas referentes ao BPN – 31/12/2014.....	234
Quadro 93 – Receita obtida em 2014 com operações imobiliárias.....	239
Quadro 94 – Despesa paga em 2014 com operações imobiliárias	239
Quadro 95 – Universo de ocupações sujeitas ao PO.....	241
Quadro 96 – PO 2014 – Pagamentos e valores em dívida.....	243
Quadro 97 – Contabilização das verbas resultantes da aplicação do PO.....	244
Quadro 98 – Correção dos Fluxos de Caixa	246
Quadro 99 – Conta dos Fluxos Financeiros.....	251
Quadro 100 – Balanço da Tesouraria do Estado.....	252
Quadro 101 – Disponibilidades e Rendimentos de OSUTE.....	258
Quadro 102 – Disponibilidades e Rendimentos de Serviços Integrados	259
Quadro 103 – Disponibilidades e Rendimentos de SFA	260
Quadro 104 – Disponibilidades e Rendimentos de EPR	262
Quadro 105 – Disponibilidades e Aplicações de IES	263
Quadro 106 – IES em incumprimento da UTE em 31/12/2014.....	263
Quadro 107 – Disponibilidades e Rendimentos de EP	264
Quadro 108 – OSUTE dispensados do cumprimento da UTE	266
Quadro 109 – Rendimentos auferidos e rendimentos entregues ao Estado	267

Parte C – A Conta da Segurança Social

Quadro 1 – Alterações orçamentais.....	280
Quadro 2 – Receitas por classificação económica.....	283
Quadro 3 – Desagregação das “Contribuições”	284
Quadro 4 – Receitas por origem	286

Quadro 5	– Despesas por classificação económica.....	287
Quadro 6	– Despesa por aplicações.....	290
Quadro 7	– OSS – Fluxos financeiros de despesa com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais.....	293
Quadro 8	– Transferências do OSS para as Regiões Autónomas e para as Autarquias Locais.....	293
Quadro 9	– Saldo de execução orçamental (SEO) por componentes e subsistemas.....	295
Quadro 10	– Saldo de execução efetiva por componentes e subsistemas.....	295
Quadro 11	– Balanço da segurança social.....	300
Quadro 12	– Evolução do Imobilizado no triénio 2012 a 2014.....	301
Quadro 13	– Posição em 31/12/2014 dos bens adquiridos pelo II até 31/12/2001.....	303
Quadro 14	– Localização dos bens do II no módulo AA.....	303
Quadro 15	– Posição em 31/12/2014 dos bens adquiridos pelo ISS até 31/12/2001.....	305
Quadro 16	– Localização dos bens do ISS no módulo AA.....	306
Quadro 17	– Valor da conta 424 – Equipamento de transporte em 31/12/2014.....	307
Quadro 18	– Dívida de terceiros.....	309
Quadro 19	– Disponibilidades.....	316
Quadro 20	– Reconciliações bancárias (em número e valor).....	318
Quadro 21	– Subvalorização de saldos (Contas bancárias do IGFSS e ISS).....	319
Quadro 22	– Provisões para riscos e encargos.....	321
Quadro 23	– Demonstração de resultados da segurança social – 2012 a 2014.....	323
Quadro 24	– Beneficiários de pensões.....	329
Quadro 25	– Pensões e complementos.....	332
Quadro 26	– Pensões do regime contributivo (sistema previdencial – repartição).....	333
Quadro 27	– Pensões do Sistema Regimes Especiais.....	334
Quadro 28	– Pensões do regime não contributivo (sistema de proteção social de cidadania).....	334
Quadro 29	– N.º de beneficiários de prestações de desemprego no período 2010/2014.....	342
Quadro 30	– Valor médio mensal processado com SD e SSD por beneficiário no período 2010/2014.....	343
Quadro 31	– Evolução da despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego.....	344
Quadro 32	– Financiamento das prestações de desemprego do sistema previdencial - repartição.....	346
Quadro 33	– Desagregação do valor acrescentado à carteira.....	351
Quadro 34	– Composição e variação homóloga dos ativos da carteira.....	352
Quadro 35	– CGA – Fontes de financiamento.....	361
Quadro 36	– CGA – Reservas dos Fundos de Pensões.....	362
Quadro 37	– CGA – Aplicação de Recursos.....	363



Parte D – Conclusões e Recomendações; Juízo sobre a Conta

Quadro 1	– Conta consolidada da administração central e segurança social de 2014	369
Quadro 2	– Composição do saldo estrutural (em % do PIB) - 2014.....	374
Quadro 3	– Ajustamentos de passagem entre ótica de contabilidade pública e contabilidade nacional (2014)	376
Quadro 4	– Evolução da dívida pública – 2010/2014.....	427

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Parte A – Enquadramento Macroeconómico

Gráfico 1	– PIB por regiões (variação anual em %)	17
Gráfico 2	– PIB na área do euro (variação anual em %).....	17
Gráfico 3	– Saldos orçamentais na área do euro (% PIB).....	18
Gráfico 4	– Dívidas públicas na área do euro (% PIB).....	18

Parte B – A Conta Geral do Estado

Gráfico 1	– Evolução e distribuição da dívida em cobrança coerciva	69
Gráfico 2	– Revisões do quadro plurianual de programação orçamental.....	84
Gráfico 3	– Reposições não abatidas nos pagamentos e saldos de gerência anterior.....	90
Gráfico 4	– Serviços/ orgânicas com o peso das outras despesas correntes e de capital na despesa total superior a 20% (em %)	92
Gráfico 5	– Evolução das receitas, despesas e saldo da administração central (2010-2014).....	101
Gráfico 6	– Evolução dos principais agregados da receita e da despesa da administração central (2010-2014)	102
Gráfico 7	– Evolução das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas	138
Gráfico 8	– Responsabilidades do Estado no final de 2014 por países.....	145
Gráfico 9	– Impacto previsto no MoU das medidas de consolidação orçamental (€ M) (2011/2014).....	153
Gráfico 10	– Evolução da receita, da despesa e do saldo global das administrações públicas (€ M)	154
Gráfico 11	– Contributo da receita e da despesa na variação do saldo (€ M)	154
Gráfico 12	– Evolução da despesa com medicamentos – SNS (€ M) – 2010/2014.....	157
Gráfico 13	– Evolução da despesa com produtos vendidos em farmácias (€ M) – 2010/2014.....	158
Gráfico 14	– Evolução da despesa com MCDT (€ M) – 2010/2014.....	158
Gráfico 15	– Evolução da rede escolar (anos letivos 2009/10 a 2014/15)	159
Gráfico 16	– Evolução no n.º de docentes (anos letivos 2010/11 a 2014/15)	159

Gráfico 17 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia – 2012 a 2014	163
Gráfico 18 – Programação e execução acumulada dos fundos do QREN, em 31 de dezembro de 2014.....	168
Gráfico 19 – Programação e execução acumulada do FEADER e do FEP, em 31 de dezembro de 2014.....	169
Gráfico 20 – Verbas para as Autarquias Locais excluindo os fluxos processados pela DGAL	185
Gráfico 21 – Evolução da despesa fiscal.....	190
Gráfico 22 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros em 2014	201
Gráfico 23 – Distribuição dos apoios financeiros por áreas – 2014.....	204
Gráfico 24 – Garantias Pessoais do Estado ao Sistema Financeiro – 2008-2014 – Responsabilidades efetivas	208

Parte C – A Conta da Segurança Social

Gráfico 1 – Receita e despesa efetiva por componentes e subsistemas.....	291
Gráfico 2 – Valor e variação homóloga do saldo de execução efetiva.....	296
Gráfico 3 – Variação (%) da receita e despesa efetiva	297
Gráfico 4 – Variação (%) das contribuições e pensões	297
Gráfico 5 – Receitas em percentagem do PIB.....	297
Gráfico 6 – Despesas em percentagem do PIB	297
Gráfico 7 – Evolução do sistema previdencial.....	299
Gráfico 8 – Beneficiários ativos e passivos do SSS – índice de dependência.....	330
Gráfico 9 – Pensões médias mensais	331
Gráfico 10 – Evolução da despesa com pensões no quinquénio	335
Gráfico 11 – Taxas de emprego e taxas de desemprego	340
Gráfico 12 – Taxas de desemprego por duração de procura	340
Gráfico 13 – Oferta de emprego no ano de 2014	341
Gráfico 14 – Procura de emprego no ano de 2014.....	341
Gráfico 15 – População total desempregada vs universo dos beneficiários de prestações de desemprego	342
Gráfico 16 – Evolução da despesa com prestações de desemprego e Estágios.....	345
Gráfico 17 – Evolução do valor do Fundo	350
Gráfico 18 – Limites à composição da carteira e rendibilidade	354
Gráfico 19 – Rendibilidade e Risco	356
Gráfico 20 – Cobertura das Pensões pelo FEFSS	357
Gráfico 21 – FEFSS em % do PIB.....	357
Gráfico 22 – Grau de dependência do n.º de aposentados/pensionistas face ao n.º de subscritores.....	360
Gráfico 23 – Índice de cobertura das despesas com pensões	364



Parte D – Conclusões e Recomendações; Juízo sobre a Conta

Gráfico 1 – Responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas – 2010/2014	429
Gráfico 2 – Impacto orçamental da evolução demográfica e do desemprego – 2013/2060.....	430
Gráfico 3 – Composição da receita e da despesa públicas – 2015/2020.....	430
Gráfico 4 – Evolução do défice e dívida pública e contributos para a variação do PIB (p.p.) – 2015/2020	431

ÍNDICE DE RECOMENDAÇÕES

Enquadramento macroeconómico e orçamental

Recomendação 1 – PCGE/2014	393
Recomendação 2 – PCGE/2014	393
Recomendação 3 – PCGE/2014	393

Orçamento do Estado (Administração Central)

Recomendação 4 – PCGE/2014	394
----------------------------------	-----

Execução orçamental

Recomendação 5 – PCGE/2014	394
Recomendação 6 – PCGE/2014	395
Recomendação 7 – PCGE/2014	395
Recomendação 8 – PCGE/2014	395
Recomendação 9 – PCGE/2014	395
Recomendação 10 – PCGE/2014	396
Recomendação 11 – PCGE/2014	396
Recomendação 12 – PCGE/2014	396
Recomendação 13 – PCGE/2014	396
Recomendação 14 – PCGE/2014	396
Recomendação 15 – PCGE/2014	397
Recomendação 16 – PCGE/2014	397
Recomendação 17 – PCGE/2014	398
Recomendação 18 – PCGE/2014	398
Recomendação 19 – PCGE/2014	399

Recomendação 20 – PCGE/2014	399
Recomendação 21 – PCGE/2014	399
Recomendação 22 – PCGE/2014	399
Recomendação 23 – PCGE/2014	400
Recomendação 24 – PCGE/2014	400
Recomendação 25 – PCGE/2014	400
Recomendação 26 – PCGE/2014	400
Recomendação 27 – PCGE/2014	401

Dívida pública

Recomendação 28 – PCGE/2014	402
Recomendação 29 – PCGE/2014	402
Recomendação 30 – PCGE/2014	403
Recomendação 31 – PCGE/2014	403
Recomendação 32 – PCGE/2014	403
Recomendação 33 – PCGE/2014	404

Fluxos financeiros com a União Europeia

Recomendação 34 – PCGE/2014	404
Recomendação 35 – PCGE/2014	405
Recomendação 36 – PCGE/2014	405
Recomendação 37 – PCGE/2014	405
Recomendação 38 – PCGE/2014	405
Recomendação 39 – PCGE/2014	405

Fluxos com o sector público empresarial

Recomendação 40 – PCGE/2014	406
-----------------------------------	-----

Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e Autarquias Locais

Recomendação 41 – PCGE/2014	407
-----------------------------------	-----



Benefícios fiscais, subsídios e outras formas de apoio

Recomendação 42 – PCGE/2014	408
-----------------------------------	-----

Património do Estado

Recomendação 43 – PCGE/2014	408
Recomendação 44 – PCGE/2014	409
Recomendação 45 – PCGE/2014	409
Recomendação 46 – PCGE/2014	409
Recomendação 47 – PCGE/2014	409
Recomendação 48 – PCGE/2014	410
Recomendação 49 – PCGE/2014	410
Recomendação 50 – PCGE/2014	410

Operações de tesouraria

Recomendação 51 – PCGE/2014	411
Recomendação 52 – PCGE/2014	411
Recomendação 53 – PCGE/2014	411
Recomendação 54 – PCGE/2014	411
Recomendação 55 – PCGE/2014	412

Segurança Social

Recomendação 56 – PCGE/2014	412
Recomendação 57 – PCGE/2014	412
Recomendação 58 – PCGE/2014	412
Recomendação 59 – PCGE/2014	412
Recomendação 60 – PCGE/2014	413
Recomendação 61 – PCGE/2014	413
Recomendação 62 – PCGE/2014	413
Recomendação 63 – PCGE/2014	413
Recomendação 64 – PCGE/2014	414
Recomendação 65 – PCGE/2014	414
Recomendação 66 – PCGE/2014	414
Recomendação 67 – PCGE/2014	414

Recomendação 68 – PCGE/2014	416
Recomendação 69 – PCGE/2014	416
Recomendação 70 – PCGE/2014	416
Recomendação 71 – PCGE/2014	417
Recomendação 72 – PCGE/2014	417
Recomendação 73 – PCGE/2014	417
Recomendação 74 – PCGE/2014	418
Recomendação 75 – PCGE/2014	418
Recomendação 76 – PCGE/2014	418
Recomendação 77 – PCGE/2014	418
Recomendação 78 – PCGE/2014	419
Recomendação 79 – PCGE/2014	419
Recomendação 80 – PCGE/2014	419
Recomendação 81 – PCGE/2014	419
Recomendação 82 – PCGE/2014	420
Recomendação 83 – PCGE/2014	421
Recomendação 84 – PCGE/2014	421
Recomendação 85 – PCGE/2014	421
Recomendação 86 – PCGE/2014	422
Recomendação 87 – PCGE/2014	422
Recomendação 88 – PCGE/2014	423
Recomendação 89 – PCGE/2014	423
Recomendação 90 – PCGE/2014	424
Recomendação 91 – PCGE/2014	424
Recomendação 92 – PCGE/2014	425

Consolidação das Contas – administração central e segurança social

Recomendação 93 – PCGE/2014	426
Recomendação 94 – PCGE/2014	426
Recomendação 95 – PCGE/2014	426



Tribunal de Contas

SUMÁRIO



SUMÁRIO

1. O Tribunal de Contas emite o Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE), incluindo a da segurança social, de 2014 dentro do prazo fixado na lei. O Tribunal de Contas regista a antecipação da data de emissão do seu parecer para 30 de setembro, aprovada pela nova Lei de Enquadramento Orçamental, porém, a aplicar apenas ao Parecer sobre a CGE de 2019.
2. O Parecer incide sobre a CGE, que inclui as contas do sector público administrativo da administração central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos, incluindo estes as designadas entidades públicas reclassificadas) e a conta da segurança social. As contas da administração central são apenas apresentadas em contabilidade orçamental. As contas da segurança social são apresentadas, também, em base patrimonial. A CGE continua a não comportar um balanço e uma demonstração de resultados da administração central do Estado, sendo as demonstrações financeiras que apresenta suportadas por diferentes sistemas contabilísticos em vigor. Neste contexto, o Tribunal exprime a sua opinião em termos que não podem ser completamente coincidentes com o modelo previsto pelas Normas Internacionais de Auditoria.
3. A verificação das contas assenta em trabalhos preparatórios realizados pelo Tribunal, ao longo do ano, junto das entidades executoras, designadamente no Ministério das Finanças e no Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, e em auditorias (financeiras e orientadas) realizadas a áreas específicas da gestão e execução orçamentais.

SUMMARY

1. The Court of Accounts hereby issues its Opinion on the General State Account and the Social Security Account for the year 2014, within the deadline set by law. The Court notes that, according to the new Budgetary Framework Law, the date for issuing its opinion has been brought forward to September 30, a measure that will however only come into force for the Opinion on the 2019 General State Account onwards.
2. The opinion deals with the General State Account, which includes the accounts of central government (integrated services and autonomous services and funds, including the so called reclassified public entities) and the Social Security accounts. Central government accounts are presented only on a cash basis. Social security accounts are presented both on cash and on accrual basis. The General State Account still does not comprise a Balance Sheet and a Profit and Loss account of the central government, whereas the financial statements included in the account are supported by the different accounting systems in use. In this context, the Court's opinion is presented in terms that may not fully coincide with International Standards on Auditing.
3. The examination of the accounts is based upon preparatory work carried out through the year in departments responsible for implementing the budget, namely in the Ministry of Finance and in the Ministry of Solidarity, Employment and Social Security, and upon audits (whether financial or oriented) addressed to specific areas of budget management and execution.

Enquadramento Macroeconómico e Orçamental

4. O Relatório do Orçamento do Estado de 2014 e os subsequentes documentos de programação orçamental que apresentaram revisões ao cenário base do Orçamento do Estado de 2014 caracterizaram-se pela insuficiência da informação sobre os pressupostos de base macroeconómica e a sua relação com a orçamentação/execução das receitas e despesas públicas. A CGE não quantifica os impactos das medidas de consolidação orçamental.

Macroeconomic and Budgetary Framework

4. The 2014 Report on the State Budget and the subsequent budget planning documents revising the State Budget base scenario for 2014 had insufficient information on the basic macroeconomic assumptions and their relationship with the budgeting / execution of the public revenues and expenditure. The General State Account does not quantify the impact of fiscal consolidation measures.

Conta Geral do Estado – Administração Central

5. O Orçamento do Estado inicialmente aprovado pela Assembleia da República foi alterado ao longo do ano, tendo a receita total passado de € 188.643 M para € 199.494 M e a despesa total de € 188.033 M para € 196.717 M.
6. Para verificar que a execução do Orçamento do Estado é integralmente reportada, o controlo eficaz das contas públicas pressupõe a certificação do universo dos organismos da administração central. Ora, para além da falta de identificação das entidades administradoras da receita do Estado, subsiste a omissão de nove entidades, com destaque para o Fundo de Resolução cujas receitas (€ 4.981 M) e correspondentes despesas não integram a conta consolidada da administração central.
7. A receita contabilizada da administração central depois de consolidada (€ 53.767 M) aumenta 2,2% (€ 1.143 M) impulsionada pelo acréscimo de 2,3% (€ 866 M) nas receitas fiscais (€ 38.264 M) e de 10,8% (€ 616 M) nas contribuições sociais (€ 5.707 M). Nos impostos, 57% do aumento decorre de correções contabilísticas (€ 335 M de IRS afeto aos municípios e € 161 M da

General State Account – Central Government

5. The State Budget initially approved by Parliament was amended throughout the year. As a result, total revenue changed from € 188,643 M to € 199,494 M and total expenditure changed from € 188,033 M to € 196,717 M.
6. To assure that the execution of the State Budget is fully reported, the effective control of public accounts requires the previous certification of the universe of central government bodies. However, in addition to the lack of formal identification of the entities managing state revenues, nine entities remain missing, as it is the case of the Resolution Fund whose revenue (€ 4,981 M) and expenditure were not included in the consolidated account of central government.
7. The central government consolidated revenue (€ 53,767 M) increased by 2.2% (€ 1,143 M), driven by a 2.3% increase (€ 866 M) in tax revenues (€ 38,264 M) and 10.8% (€ 616 M) in social security contributions (€ 5,707 M). In regard of taxes, 57% of the increase stems from accounting corrections (€ 335 M from income tax handed to municipalities and € 161 M concerning banking sector



contribuição sobre o sector bancário) visto o acréscimo do IVA e a redução do IRC (ambos de € 550 M) se compensarem. Considerando certos ativos financeiros a receita consolidada resultante (€ 58.045 M) cresce 6,3% (€ 3.381 M) devido, sobretudo, à amortização pelos bancos (€ 3.295 M) de instrumentos de capital contingente emitidos para recapitalização da banca.

8. O exame das receitas da administração central inscritas na Conta Geral do Estado voltou a evidenciar casos relevantes de desrespeito dos princípios e regras orçamentais, de incumprimento das disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas, de insuficiências dos sistemas de contabilização e de ineficácia dos sistemas de controlo (permitem omissões materiais e autonomia financeira a entidades financiadas por receitas do Estado que, indevidamente, registam como receitas próprias). As contribuições de serviço rodoviário (entregue à Estradas de Portugal) e para o audiovisual (entregue à Rádio e Televisão de Portugal) subsistem como exemplos da omissão de impostos nas receitas do Estado (€ 1.472 M em 2014).
9. Com a implementação de novas funcionalidades no sistema de informação sobre a ação inspetiva, a Autoridade Tributária e Aduaneira passou a reportar ao Tribunal o valor das liquidações (€ 778 M) e dos acréscimos de receita fiscal provenientes dessa ação (€ 116 M). Por sua vez, o Governo divulgou (também pela primeira vez) uma estimativa da receita fiscal resultante do combate à fraude e à evasão (€ 2.550 M). Todavia não indicou as fontes de informação e os cálculos efetuados nem disponibilizou os dados necessários para a verificação dessa estimativa cujas principais parcelas são, aliás, inconsistentes com os valores reportados pela Autoridade Tributária e

contribution) since the increase of VAT and the decrease of corporate income tax offset each other (both € 550 M). Taking into account certain financial assets, the resulting consolidated revenue (€ 58,045 M) increases by 6.3% (€ 3,381 M), mainly due to the repayment by banks (€ 3,295 M) of contingent capital instruments issued for recapitalization of the banking sector.

8. The examination of the central government revenues included in the General State Account has once more detected relevant cases of non-compliance with budgetary principles, rules and legal provisions ruling revenue collection and accounting, as well as shortcomings in accounting systems affecting the effectiveness of control systems (allowing for material omissions and for the financial autonomy of entities financed by state revenues unduly registered by them as own revenues). The tax amounts directly assigned to roads (paid to the road network company) and to the audio-visual (paid to the public broadcasting company) remain as examples of tax revenue omissions (€ 1,472 M in 2014) in central government revenue.
9. Following the implementation of new features in the information system on tax inspections, the Tax and Customs Authority reported to the Court for the first time the amount of settlements (€ 778 M) and increases in tax revenue deriving from those inspections (€ 116 M). The Government released (also for the first time) an estimate of the tax revenue resulting from the program against fraud and tax evasion (€ 2,550 M). However, information sources and calculations performed were not disclosed and the necessary data to check those estimates was not made available, its main plots being, incidentally, inconsistent with either the figures reported to the Court by the Tax

Aduaneira ao Tribunal e na Conta Geral do Estado.

10. A despesa consolidada da administração central, incluindo a decorrente dos ativos e passivos financeiros a considerar, foi de € 71.372 M (mais € 6.518 M, 10,1%, que em 2013). A despesa contabilizada dos serviços integrados totalizou € 57.816 M e a dos serviços e fundos autónomos € 28.761 M. Na contabilização da despesa ocorreram casos de desrespeito dos princípios da anualidade (contabilização como despesa paga de transferências para contas bancárias dos próprios serviços destinadas a serem utilizadas no ano seguinte), da universalidade (a CGE não integra a despesa de todos os serviços e entidades públicas), da especificação (erradas classificações de despesas), da não compensação (despesas contabilizadas por valores líquidos, isto é, deduzidas de receitas de natureza semelhante) e do cabimento prévio (pagamentos sem que existisse dotação disponível na correspondente rubrica de despesa).

11. O aumento da despesa consolidada da administração central face ao ano anterior resultou do efeito conjugado de aumentos significativos ocorridos em *ativos financeiros* (€ +6.191 M, dos quais € 3.900 M do empréstimo para capitalização do Novo Banco e € 2.283 M do empréstimo à CP - Comboios de Portugal), em encargos da Estradas de Portugal com parcerias público privadas (€ +344 M, atingindo € 1.120 M), em *transferências correntes para a administração local* por a participação dos municípios no IRS ter passado a ser entregue por despesa orçamental (€ 335 M) e em despesas com pessoal (€ +121 M) e das reduções verificadas na Administração Central do Sistema da Saúde e nas Administrações Regionais de Saúde (€ -339 M em aquisição de serviços de saúde e

and Customs Authority or those included in the General State Account.

10. The consolidated central government expenditure to be considered, including financial assets and liabilities, was € 71,372 M (€ 6,518 M, 10.1%, more than in 2013). The expenditure of integrated services amounted to € 57,816 M and that of the autonomous services and funds to € 28,761 M. In expenditure accounting procedures there were cases of non-compliance with the principles of annuality (fund transfers to bank accounts allocated to be used only in the following year accounted for as expenditure of the current year), universality (General State Account does not include the expenditure of all public services and agencies) specification (incorrectly classified expenditures), non-compensation (expenditures recognized on a net basis, i.e., after deduction of a similar nature of revenue or by giving assets in payment) and of the respect for the appropriations limits (payments with no appropriations available in the corresponding budgetary expenditure item).

11. The increase in central government consolidated expenditure of was the result of the joint effect of significant increases in expenditure with financial assets (€ +6,191 M, comprising € 3,900 M for a loan to capitalize Novo Banco and € 2,283 M as a loan to Portuguese Railway Company), with charges of Portuguese Road Network company and with public-private partnerships (€ +344 M, reaching € 1,120 M), with current transfers to local government since the participation of municipalities in the income tax began to be delivered through budget expenditure (€ 335 M) and personnel expenses (€ +121 M) and of the reductions that have occurred in the Central Administration of the Health System and in the Regional Health Administrations (€ -339 M in acquisition of healthcare



comparticipações) e nas transferências para a segurança social (€ -286 M). A comparabilidade da despesa é afetada por alterações no universo dos serviços abrangidos e nos critérios contabilísticos, sem que estes impactos estejam suficientemente explicitados no Relatório da CGE.

12. Os valores inicialmente fixados no Quadro Plurianual de Programação Orçamental para cada um dos programas orçamentais, que são vinculativos para o ano em questão, foram sucessivamente alterados (€ +3.213 M do que o limite originalmente previsto). Este procedimento retira ao Quadro Plurianual de Programação Orçamental todo o efeito disciplinador das finanças públicas, propósito que esteve na génese da sua estatuição.

13. Dezassete anos após a aprovação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), no final de 2014 ainda não aplicavam contabilidade patrimonial os estabelecimentos de educação e ensino não superior e os serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros. A adoção do POCP nesses estabelecimentos de ensino está prevista para 2016, ano em que os organismos piloto deverão aplicar o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP). A legislação prevê que a transição, de todos os organismos públicos, para o SNC-AP ocorra em 2017. Porém, os esclarecimentos prestados pelo Ministério das Finanças não são suficientes para garantir que está assegurada a coordenação dos diferentes intervenientes da administração pública na definição das necessidades e no controlo da qualidade dos sistemas de informação para que a transição obedeça a critérios de economia, eficiência e eficácia.

A não conclusão da implementação do POCP constitui um revés para a elaboração do balanço e da demonstração

services and State subsidies in healthcare prices) and transfers to social security (€ -286 M). Expenditure comparability is affected by changes in the universe of entities covered and in the accounting criteria, whose impacts have not been sufficiently explained in the General State Account report.

12. The amounts initially set in the Multiannual Framework of Budget Programming for each of the budget programs, which are binding for the year in question, were successively amended (€ +3,213 M than originally planned limit). This procedure removes from the Multiannual Framework of Budget Programming the public finances disciplinarian effect, which led to its creation.

13. Seventeen years after the adoption of the Official Public Accounting Plan, at the end of 2014, non-university level schools and external services of the Ministry of Foreign Affairs were still not using accrual accounting. The adoption of the Official Public Accounting Plan by those schools is scheduled for 2016, when pilot public entities should start applying the new the Public Accounting Standardisation System. The law provides that the transition for the new Public Accounting Standardisation System of all public bodies shall take place in 2017. However, the explanations provided by the Ministry of Finance are not sufficient to ensure that coordination of the different actors of public administration in identifying needs and quality control of information systems is ensured, so that the transition will occur according to appropriate economy, efficiency and effectiveness criteria.

Failure to complete the implementation of the Official Public Accounting Plan is a setback in the presentation of the

- | | |
|---|--|
| <p>de resultados da Administração Central do Estado.</p> | <p>balance sheet and income statement of central government.</p> |
| <p>14. Os empréstimos obtidos por via do Programa de Assistência Económica e Financeira voltaram a ser em 2014 o principal instrumento de financiamento; também a dívida de retalho (Certificados de Aforro e Certificados do Tesouro Poupança Mais) e as <i>Medium Term Notes</i>, contribuíram para o financiamento líquido do ano.</p> | <p>14. Loans from the Economic and Financial Assistance Program were once again in 2014 the main source of financing through debt; retail debt (Savings Certificates and Savings Plus Treasury Certificates) and Medium Term Notes, also contributed to the net financing of the year.</p> |
| <p>15. A CGE (Mapa XXIX) continua a não incluir a dívida dos serviços e fundos autónomos (onde se integram as entidades públicas reclassificadas) nem a dívida representada por derivados e locações financeiras.</p> | <p>15. The General State Account (Map XXIX) still does not present data on the outstanding debt of autonomous services and funds (which presently include the reclassified public entities) as well as on the debt arising from derivatives and leasing contracts.</p> |
| <p>16. Feitas as correções devidas, o Tribunal apurou que: a dívida direta consolidada do Estado (serviços integrados, serviços e fundos autónomos e segurança social) sem derivados financeiros ascendia em 31/12/2014 a € 210.147 M (€ +9.765 M do que em 31/12/2013, +4,9%); foram pagos € 7.596,8 M de juros e € 107 M com outros encargos da dívida pública; a CGE apresenta, no que respeita à classificação económica das receitas e despesas resultantes de emissões, amortizações, juros e outros encargos da dívida pública, deficiências que conduziram, em regra, à subvalorização dos respetivos montantes; as incorreções e omissões relativas à contabilização de derivados financeiros e outras operações em moeda estrangeira, com impacto nas receitas e despesas, não foram integralmente quantificadas.</p> | <p>16. After the necessary corrections, the Court of Accounts came to the conclusion that: on 31 December 2014 the direct consolidated public debt (integrated services, autonomous services and funds and Social Security) amounted to € 210,147 M (€ +9,765 M more than on 31 December 2013, 4.9%); interest in the amount of € 7,596.8 M and € 107 M of other debt related charges were paid in 2014; with regard to economic classification of revenue and expenditure resulting from loan issuance, repayment, interests and other debt related charges, the General State Account is affected by shortcomings that led, as a rule, to the undervaluation of the respective amounts; the inaccuracies and omissions relating to the accounting for financial derivatives and other operations in foreign currency, impacting revenues and costs have not been fully quantified.</p> |
| <p>17. Ao longo do ano de 2014, o Estado manteve na Tesouraria um saldo médio de € 17.377 M (em boa parte resultante de <i>Produto de Empréstimos</i>), cujo custo líquido atingiu € 342 M.</p> | <p>17. During 2014 the State kept an average cash balance of € 17,377 M, (largely resulting from loans) with a net cost of around € 342 M.</p> |
| <p>18. Em 2014 foram concedidas garantias pessoais do Estado a operações de</p> | <p>18. In 2014, € 258 M of State guarantees were issued for borrowing operations</p> |



financiamento no total de € 258 M (sendo € 228 M ao abrigo do regime geral e € 30 M no âmbito operações de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa). No final de 2014, as responsabilidades por garantias ascendiam a € 26.339 M, englobando € 25.194 M de garantias a operações de financiamento e € 1.145 M a seguros de crédito e similares, tendo-se registado uma redução significativa face ao ano anterior (€ 11.775 M, -31%). Foram pagos € 58 M em execução de garantias.

(€ 228 M under the general scheme and € 30 M under aid credit operations to countries recipient of Portuguese cooperation). By the end of the year, liabilities concerning such guarantees reached € 26,339 M, € 25,194 M for borrowing operations and € 1,145 M for credit insurance and similar operations, a significant reduction over the previous year (€ 11,775 M, -31%). As a result of collateral enforcement, € 58 M were paid.

19. O relatório da CGE, ainda que de forma adequada, apenas evidencia a dívida não financeira dos subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos (sem entidades públicas reclassificadas) e parte do Serviço Nacional de Saúde no final de 2014. Em 31/12/2014 a dívida não financeira do total do Serviço Nacional de Saúde era de € 2.034 M (€ 1.672 M a fornecedores externos) e a das entidades públicas reclassificadas de aproximadamente € 202 M (não inclui cerca de € 3.638 M relativos a encargos futuros com parcerias público privadas, contabilizados pela Estradas de Portugal).

19. The report on the General State Accounts, albeit in an appropriate manner, indicates only the non-financial debt of the sub-sectors of integrated services and autonomous funds and services (without reclassified public entities) and only part of the National Health Service, at the end of 2014. By 31/12/2014 the non-financial debt of the total National Health Service was € 2,034 M (€ 1,672 M to external suppliers) and the non-financial debt of the reclassified public entities amounted to approximately € 202 M (not including about € 3,638 M relating to future expenditure resulting from public-private partnerships accounted for by former Portuguese Road Network company).

20. A CGE continua a não evidenciar com rigor os recursos comunitários transferidos para Portugal. Os progressos registados na utilização dos fundos europeus em 2014 permitem concluir que os Programas Operacionais cofinanciados apresentaram níveis de execução adequados à fase do período de programação, com exceção do programa da área das pescas que continua a apresentar níveis de execução baixos, comprometendo a utilização integral dos recursos postos à disposição de Portugal.

20. The General State Account still doesn't accurately record the Community resources transferred to Portugal. In 2014, progress in the use of European funds allows to conclude that the co-financed operational programs had attained appropriate execution levels for the stage of the programming period, with the exception of the fisheries program that still has low execution levels, compromising the full use of the resources made available to Portugal.

21. A CGE não reflete de forma completa e agregada os fluxos financeiros destinados às regiões autónomas e às autarquias

21. The General State Account does not show, in a complete and aggregate way, the financial flows to the autonomous

locais, pois apenas regista as operações orçamentais e as transferências para os municípios relativas à sua participação nos impostos do Estado. O Tribunal apurou que os fluxos financeiros para as regiões autónomas atingiram € 840 M (€ 437 M para a Madeira e € 403 M para os Açores) e para as autarquias locais € 3.381 M.

22. A despesa fiscal relevada na Conta Geral do Estado (€ 1.920 M) continua subavaliada, desde logo, pela omissão de € 34 M em IRC. Para além disso, não foi quantificada despesa relevante, incluindo a relativa a operações e atos isentos de imposto do selo declarados por sujeitos passivos (€ 103.917 M). Só o resultado da mera aplicação das taxas mínimas previstas na tabela geral desse imposto aos montantes declarados ascende a € 143 M. A falta de informação sobre parte dos benefícios fiscais, a subavaliação recorrente da despesa fiscal pela Autoridade Tributária e Aduaneira e a sua insuficiente relevação na Conta Geral do Estado constituem limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores envolvidos.
23. Em 2014, a administração central pagou € 3.078 M em apoios financeiros (4,3% da despesa consolidada), € 2.851 M ao sector privado e € 227 M ao sector público.
24. Entre 2008 e 2014 foram concedidos apoios públicos ao sector financeiro cujos fluxos líquidos atingiram no final do período € -11.822 M.
25. No final de 2014, o património financeiro consolidado do Estado (serviços integrados e serviços e fundos autónomos, incluindo entidades públicas reclassificadas) cifrava-se em € 72.764 M, tendo registado um crescimento de 19,9% face a 2013, com especial destaque para os créditos destinados ao financiamento de entidades

regions and to local government, as it records only the fiscal operations and transfers to municipalities arising from their participation in state taxes. The Court found that the financial flows to the autonomous regions reached € 840 M (€ 437 M to Madeira and € 403 M to the Azores) and € 3,381 M to local governments.

22. The tax expenditure reported in the General State Account (€ 1,920 M) is once again undervalued, due to the omission of € 34 M in Corporate Income Tax. Furthermore, relevant expenditure was not quantified, namely relating to transactions and acts exempt from stamp duty declared by taxpayers (€ 103,917 M). The mere application of the minimum rates set out in the general table of stamp duty to the amounts declared sums € 143 M. The lack of information on some of the tax benefits, the recurrent understatement of tax expenditure by the Tax and Customs Administration and its insufficient record in the General State Account are important limitations to the review and issuing of an audit opinion on the concerned amounts.
23. In 2014, subsidies paid by central government amounted to € 3,078 M (4.3% of its consolidated expenditure), € 2,851 M for the private sector and € 227 M for the public sector.
24. By the end of 2014, the net flows of state aid granted between 2008 and 2014 to the financial sector, reached € -11,822 M.
25. At the end of 2014, the consolidated financial assets of the State (integrated services and autonomous services and funds, including reclassified public entities) amounted to € 72,764 M, growing 19.9% as compared to 2013, with special emphasis on loans to state owned companies and the operations related to the participation of the



do Sector Empresarial do Estado e para as operações relacionadas com a participação do Fundo de Resolução no capital social do Novo Banco.

Resolution Fund in the equity of Novo Banco bank.

26. No final de 2014, o saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do Banco Português de Negócios e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo Parups e Parvalorem ascendia a € -2.647 M. As garantias prestadas pelo Estado a estas sociedades e à Parparticipadas atingiam € 3.537 M. Estas sociedades apresentavam capitais próprios negativos que totalizavam € 2.281 M e mais € 2.032 M de empréstimos do Estado.
26. By the end of 2014 the net balance of revenue and expenditure resulting from nationalization and privatization of BPN and from the establishment and operation of the special purpose vehicles Parups and Parvalorem amounted to € -2,647 M. The guarantees issued by the State in favour of these companies and also in favour of Parparticipadas amounted to € 3,537 M. Together, these companies had negative equity in the amount of € 2,281 M and liabilities of € 2,032 M from government loans.
27. Para além de subsistir a falta de inventário e da valorização adequada dos imóveis, a informação sobre o património constante da Conta Geral do Estado continua inconsistente e permanece afetada por várias deficiências. Com efeito, o relatório da Conta é manifestamente insuficiente para confirmar, como deveria, a contabilização, nos mapas dessa Conta, das receitas obtidas (€ 13 M) e das despesas pagas (€ 285 M) com operações imobiliárias realizadas por organismos da administração central, as quais estão afetadas por erros (€ 4 M) e, sobretudo, por falta de validação (€ 275 M).
27. In addition to the recurrent lack of a properly valued inventory, state owned real estate information in the General State Account is inconsistent and affected by various flaws. In fact, the report on the General State Account is clearly insufficient to confirm, as it should, the accounting in the appropriate tables of the revenue obtained (€ 13 M) and the expenditure paid during the year (€ 285 M) as a result of the real estate transactions carried out by central government departments, which are affected by errors (€ 4 M) and by lack of validation (€ 275 M).
28. A conta dos fluxos financeiros não desempenha o papel que lhe cabe no controlo das contas do Estado ao não comportar a totalidade dos movimentos dos organismos da administração central. Com efeito, uma parte relevante das disponibilidades financeiras dos organismos da administração central e das empresas públicas (com saldos médios de € 825 M e muitas entidades sem informação reportada) continua a ser movimentada fora do Tesouro, não sendo registada na contabilidade da tesouraria.
28. The Financial Flows Account does not play the role it should in the control of the State's financial statements since it does not include all the financial operations of central government bodies. In fact, a still significant portion of the cash resources of central government agencies and public companies (with an average balance of € 825 M) is being kept and managed outside the Treasury and is not recorded in the Treasury's cash accounts. Besides, most of the interests received in cases of non-compliance with

Para além disso, a generalidade dos juros auferidos em incumprimento da unidade de tesouraria não foi entregue ao Estado (€ 24 M).

the state treasury's central system were not delivered to the State (€ 24 M) as it should.

Conta da Segurança Social

Social Security Account

29. A receita total arrecadada ascendeu a € 38.701,9 M, 68,7% do previsto, menos 17,6% (€ 8.274,3 M) que em 2013. O total da receita efetiva foi de € 24.681,0 M (menos 2,8% que em 2013), destacando-se as provenientes de contribuições e quotizações (€ 13.663,6 M), e de transferências correntes (€ 10.166,6 M), que integram a transferência extraordinária para financiamento do défice do sistema previdencial – repartição. A despesa total atingiu € 37.523,7 M, 67,1% do previsto, menos 17,8% (€ 8.115,7 M) que em 2013 e a despesa total efetiva foi de € 24.251,6 M (menos 2,6% que em 2013), sendo as despesas com pensões (€ 15.954,0 M) e desemprego e apoio ao emprego (€ 2.238,7 M) as mais significativas no âmbito das despesas efetivas. O saldo de execução orçamental foi de € 436,2 M, permitindo um acréscimo de 29,6% no saldo acumulado, em linha com o registado em 2013. O saldo de execução efetiva foi de € 429,4 M.

29. The total revenue collected by the social security system amounted to € 38,701.9 M, 68.7% of the Social Security Budget final amount, 17.6% (€ 8,274.3 M) less than in 2013. The effective revenue was € 24,681 M (2.8% less than in 2013), the most important corresponding to employers and employees contributions (€ 13,663.6 M) and current transfers (€ 10,166.6 M) which include the extraordinary transfer from central government in order to finance the social insurance system deficit. Total expenditure reached € 37,523.7 M, 67.1% of the spending budget, 17.8% (€ 8,115.7 M) less than in 2013, and the actual total expenditure attained € 24,251.6 M (2.6% less than in 2013), the most relevant effective expenditure items being pensions (€ 15,954.0 M), unemployment benefits and employment support measures (€ 2,238.7 M). The balance of budget execution was € 436.2 M, which allowed for a 29.6% increase in the accumulated balance, in line with what had happened in 2013. The balance of effective revenue and expenditure was € 429.4 M.

30. Mais de metade da receita proveniente de contribuições e quotizações foi contabilizada com recurso a uma tabela de imputação, não sendo integralmente garantida a sua afetação real de acordo com a respetiva origem.

30. More than half of the revenue from social security contributions was classified for accounting purposes on the basis of a table of allocation, a procedure that does not fully ensure the allocation of contributions in accordance with their respective sources.

31. O imobilizado é a terceira parcela mais relevante do ativo, composta essencialmente por ativos corpóreos e por investimentos financeiros. Numa ação de verificação sobre abates autorizados em 2014 e anos anteriores verificou-se que

31. Fixed assets are the third most significant portion of social security assets, and consist mainly of tangible assets and financial investments. An audit on assets write-offs authorized in 2014 and in previous years showed that some had not



alguns não foram integralmente relevados nas demonstrações financeiras do exercício respetivo. Regista-se ainda que o anexo às demonstrações financeiras não contém informação sobre a cedência de bens móveis. Continuam a verificar-se falhas contabilísticas relativas à relevação contabilística da alienação de imóveis e às amortizações destes.

32. As dívidas de terceiros ascendem, em termos brutos, a € 11.574,8 M, mais 3,5% do que no ano anterior, com destaque para os créditos sobre “Contribuintes” e “Clientes”, representando, respetivamente, 79,2% e 9,9% do total. As dívidas de cobrança duvidosa representam 47,5% do total, situando-se as respetivas provisões em € 5.229,6 M. Contribuem para a falta de fiabilidade do valor relevado nas demonstrações financeiras a impossibilidade da sua comparação com a totalidade dos saldos de cada conta corrente de contribuinte que concorrem para aquele valor e, ainda, o incumprimento do princípio da especialização de exercícios relativamente à relevação de juros vencidos até 31/12/2014; a manutenção da relevação de dívida que pode já ter sido extinta por pagamento ou prescrição; a existência de uma anomalia do *software*, ocorrida antes de 2010, mas cujos efeitos não foram ainda totalmente corrigidos; o registo em 2014 de uma anulação de dívida ocorrida em 2013; a incorreta metodologia de cálculo do valor das prescrições e da dívida de cobrança duvidosa e inerentes provisões; e do incumprimento do princípio da não compensação na relevação do valor das prescrições e anulações de dívida.

33. O valor do resultado líquido do exercício não é fiável, porquanto reflete a contabilização de € 90,4 M referentes a anulação de custas e de coimas de exercícios anteriores que deveriam ter sido registados em resultados transitados, e a não contabilização como proveitos do

been fully disclosed in the financial statements of the respective fiscal year. It was also found that the notes to the financial statements contained no information on current assets temporary transfer. Accounting errors affecting depreciation and sales of real estate assets continued to occur.

32. Accounts receivable amount to € 11,574.8 M, 3.5% more than in the previous year, mostly regarding claims on contributors and clients, representing, respectively, 79.2% and 9.9% of total. Bad debts represent approximately 47.5% of this total, the corresponding provisions amounting to € 5,229.6 M. The unreliability of the amount recorded in the financial statements derives from the inability to match this amount with the balances of each individual current account that concur to that total amount as well as: from the breach of the principle of accruals in regard of interests payable up to 31/12/2014; from accounting for credits that may have already been extinguished either by payment or by statute of limitations; from a software anomaly that occurred before 2010 but whose effects have not yet been fully corrected; from the accounting of a debt cancellation that occurred in 2013; from the incorrect method used for the calculation of the value of time-barred debts and bad debts and related provisions; and, eventually, from the infringement of the non-compensation principle with regard to the amount of time-barred debts and debt cancellations.

33. Net income disclosed on the Social Security Account is unreliable, as it includes € 90.4 M relating to the cancellation of fees and fines from previous fiscal years that should have been recorded as retained earnings, and does not include as 2014 income neither

exercício de juros cobrados em 2014, no valor de € 2,3 M, e de juros vencidos e não pagos no exercício de 2014, em montante não quantificável, e, ainda, as deficiências existentes no cálculo das amortizações, das provisões e das prescrições, em montantes igualmente não quantificáveis.

34. A despesa com pensões e complementos paga pelo SSS totalizou € 15.954,0 M (mais 0,8% do que em 2013), destacando-se a despesa com pensões de velhice, que representa 78% do total (€ 12.445,1 M). O número de beneficiários, no seu conjunto, diminuiu 0,5% face a 2013, interrompendo uma longa tendência de crescimento. Este desempenho decorre essencialmente da contração do universo dos beneficiários das pensões de velhice (menos 0,6%), sobre o qual recaíram as principais restrições de acesso. O financiamento da despesa com pensões do sistema previdencial repartição foi reforçado com € 952,2 M, por via da transferência extraordinária do OE que se destinou a colmatar o défice total do referido sistema. Os valores médios das pensões sofreram acréscimos em todas as eventualidades. A base de dados de pensionistas não contém todos os elementos identificadores de cada pensionista, não permitindo a definição de uma chave comum de ligação com a informação disponibilizada pelo Ministério da Justiça sobre os óbitos ocorridos, o que torna, em certas situações, complexo e moroso o reconhecimento e tratamento da informação relevante para efeitos de cessação do pagamento de pensões. Nos casos em que se verifica a ocorrência do pagamento indevido (em virtude do falecimento) de pensões por período superior a cinco anos, o cálculo dos respetivos montantes é manual e os procedimentos são desenvolvidos sem respeito pela devida segregação de funções, o que é incompatível com um adequado controlo interno e

€ 2.3 M of interest received nor an unquantifiable amount of interest, and is flawed by the shortcomings detected in the calculation of depreciation, provisions and time-barred debts, for unquantifiable amounts.

34. Expenditure on pensions and supplements paid by the Social Security System totalled € 15,954.0 M (0.8% more than in 2013), the more relevant being 'old age' pensions expenditure that stands for 78% of the total (€ 12,445.1 M). The number of beneficiaries declined 0.5% compared to 2013, interrupting a lasting growth trend. This performance is mainly due to the contraction of the universe of beneficiaries of old age pensions (minus 0.6%), on which fell the main access restrictions. The financing of the social insurance system pensions was reinforced by € 952.2 M, through an extraordinary transfer from the Central Government budget intended to bridge the total deficit of this system. The average pension amounts increased for all eventualities covered. The pensioner's database does not contain all the identifying elements of each pensioner, not allowing for the definition of a common key link to the information about deceased individuals provided by the Ministry of Justice, making, in certain cases, the recognition and treatment of information relevant for ceasing pensions cumbersome and time consuming. In cases of improper pension payments (following death) for more than five years, the calculation of amounts to be reset is done manually and procedures in place do not ensure a proper segregation of duties. This is incompatible with an adequate internal control and is potentially permissive of fraud and corruption situations. It was further found that, whenever the beneficiary's Taxpayer Identification Number is not included in the data of the pensioner's database, the pension amounts awarded are not reported to the



potencialmente permissivo de situações de fraude e corrupção. Regista-se ainda que, sempre que se verifica a ausência de informação na base de dados de pensionistas sobre o NIF do beneficiário, os valores das pensões que lhe são pagas não são, em desrespeito pela lei fiscal, comunicados à entidade competente.

35. A despesa com prestações de desemprego pagas pelo SSS foi de € 2.238,7 M (menos 18,2%, em termos homólogos) e destinou-se, em 73,6% (€ 1.648,1 M), a fazer face a encargos com subsídio de desemprego. O número de beneficiários, no seu conjunto, diminuiu 16,4% face a 2013, interrompendo a tendência de crescimento verificada durante o PAEF (mais 14,4%). O financiamento das prestações de desemprego registou, no ano, um excedente de € 158,3 M. No âmbito de uma ação de verificação a uma amostra de 149 beneficiários com prestações de desemprego em pagamento em 2014 verificou-se a existência de determinadas limitações da aplicação processadora, com impacto favorável ou desfavorável para os beneficiários, no cálculo dos valores devidos a título de prestações de desemprego e nos inerentes pagamentos; a ausência de procedimentos de rotina que permitam ultrapassar os efeitos de tais deficiências; e a ausência de segregação das funções instrutória e decisória no âmbito da atribuição de prestações de desemprego, gerando deficiência de controlo e permitindo a ocorrência de situações de fraude e corrupção que podem revelar-se de difícil deteção.

36. O valor do FEFSS aumentou 15,4% – por entradas de capital no valor de € 79,6 M e resultados da gestão do Fundo e evolução do mercado no valor de € 1.725,3 M –, para € 13.504,0 M (7,8% do PIB), montante suficiente para satisfazer encargos com pensões do sistema previdencial durante 13,9 meses. A taxa de rendibilidade anual foi de 14,7%,

tax authorities, in violation of the tax law.

35. Expenditure on unemployment benefits by the Social Security System amounted to € 2,238.7 M (minus 18.2% year on year) 73.6% (€ 1,648.1 M) of which to cover costs of unemployment subsidy. The number of beneficiaries decreased 16.4% as compared to 2013, interrupting the growth trend observed during the Economic and Financial Assistance Programme (over 14.4%). The funding of unemployment benefits recorded in 2014 a surplus of € 158.3 M. An audit of a sample of 149 beneficiaries of unemployment benefits in 2014 detected certain limitations in the processing software application, either with a favourable or unfavourable impact for the beneficiaries in the calculation of amounts due by way of unemployment benefits and the inherent payments. Moreover, the absence of routine procedures able to overcome the effects of such deficiencies and the lack of segregation between preparatory and decision-making functions within the allocation of unemployment benefits were also detected. This originates control weaknesses allowing for the occurrence of fraud and corruption situations whose detection can prove to be difficult.

36. The value of the Social Security Financial Stabilization Fund increased by 15.4% – € 79.6 M from capital inflows and € 1,725.3 M as a result of management and market developments – to € 13,504.0 M (7.8% of GDP) an amount enough to pay 13.9 months of social insurance pensions. The annual yield was 14.7%, based on the

assente na valorização da dívida pública nacional, que representava, no final do exercício, 75% da carteira do Fundo. Só a dívida pública estrangeira e as ações (21,6% do Fundo) permaneciam geridas contra o *benchmark* interno, tendo obtido um *excess return* positivo de 0,213%. Face ao *benchmark* aprovado pela Tutela, que apenas lhe acrescenta a liquidez, o FEFSS apresentou o primeiro *excess return* positivo, de 0,24%. A rentabilidade média anual do Fundo desde a sua constituição situou-se em 5,17%.

37. As receitas efetivas da CGA totalizaram € 9.426,5 M, mais 2,5% do que em 2013, comportamento fortemente condicionado pelas medidas de contenção/redução dos gastos públicos, conjugado com a alteração das taxas contributivas, o alargamento da base de incidência e o aumento da massa salarial dos subscritores por via da regressão de algumas das medidas adotadas durante o PAEF e da introdução da CES. As despesas efetivas situaram-se em € 9.492,5 M, mais 2,5% do que em 2013, destacando-se a despesa com pensões, que representou 99,5% daquelas e manteve uma tendência crescente continuada, apenas interrompida em 2012. A receita proveniente de quotas dos subscritores apenas cobriu 13,7% da despesa com pensões, indicador que tem vindo a degradar-se desde 2006, obrigando a um esforço financeiro acrescido por parte do Estado. As reservas referentes aos fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA representavam, no final de 2014, 73,2% das iniciais. Entre 2011 e 2014, as reservas de 4 destes fundos (CTT, BNU, INDEP e Macau) esgotaram-se, passando as inerentes responsabilidades com pagamento de pensões e outros encargos a ser suportadas por verbas provenientes de receitas próprias da CGA e/ou do Orçamento do Estado. Durante a vigência do PAEF o esforço financeiro do Estado

appreciation of the domestic public debt which, at year-end, accounted for 75% of the Fund's portfolio. Only the foreign debt bonds and shares (21.6% of the Fund) were being managed against the internal benchmark, getting a positive excess return of 0.213%. Against the benchmark approved by the Ministry, which only adds to its liquidity, the Social Security Financial Stabilization Fund presented the first positive excess return of 0.24%. The average annual yield of the Fund since its inception stood at 5.17%.

37. The effective revenue of the Civil Servants Pension Scheme amounted to € 9,426.5 M, 2.5% more than in 2013, a performance strongly influenced by measures aimed at containing or reducing public spending combined with the change in contribution rates, the broadening of the contributory base and the increase in salaries of subscribers through the regression of some of the measures adopted during the Economic and Financial Assistance Programme and the introduction of the Special Solidarity Contribution. The effective expenditure was € 9,492.5 M, 2.5% more than in 2013, with pension expenditure accounting for 99.5% and showing a growing trend that was only interrupted in 2012. Revenue from contributions covered only 13.7% of spending on pensions, an indicator that has been deteriorating since 2006, forcing the State to make a greater financial effort. The reserves of the pension funds of State Owned Enterprises transferred to the Civil Servants Pension Scheme accounted, at the end of 2014, for 73.2% of their initial value. Between 2011 and 2014 the reserves of four of these funds (CTT - Portuguese Post Office, BNU - Overseas National Bank, INDEP - National Defence Industries and the former Territory of Macao) came to an end, so their liabilities had to be funded by the Civil Servants Pension Scheme own revenues and/or by the State Budget.



para fazer face a estes encargos foi de € 569,9 M. A partir de 1 de julho de 2014 foram transferidos para a administração da CGA os pagamentos dos complementos de pensão devidos a militares das Forças Armadas anteriormente cobertos pelo Fundo de Pensões dos Militares, e que a partir daquela data passaram a ser da responsabilidade do Ministério da Defesa que suportou, no ano, € 16,4 M.

During the period of the Economic and Financial Assistance Program, this financial effort amounted to € 569.9 M. From July 1st 2014 the payments of pension supplements due to armed forces personnel by the Military Pension Fund was transferred to the Civil Servants Pension Scheme. Previously financed by the Military Pension Fund these charges are, since then, the responsibility of the Ministry of Defence and amounted to € 16.4 M in 2014.

38. Continuou a verificar-se uma incorreta relevação contabilística em “*Transferências para as famílias*”, por parte da segurança social, de valores transferidos para a CGA com vista ao financiamento de prestações pagas pela última mas que constituem encargo da primeira, o que implica uma sobrevalorização de € 407,2 M da despesa com pensões evidenciada na CGE.

38. Once again, amounts transferred by the social security to the Civil Servants Pension Scheme in order to finance benefits paid by the latter but which are costs of the first have been incorrectly recorded as “Transfers to households”, resulting in a € 407.2 M overvaluation of pensions expenditure shown in the General State Account.

Consolidação

39. Excluindo todas as receitas e despesas relativas aos ativos e passivos financeiros, a conta consolidada (serviços integrados, serviços e fundos autónomos e segurança social) registou receita arrecadada de € 68.482 M e despesa paga de € 75.606 M ao que corresponde, em contabilidade pública, um saldo negativo (défice) de € 7.124 M. Porém, acrescentando as receitas e despesas com os ativos e passivos financeiros da administração central a considerar, o défice aumentou para € 12.898 M.

Consolidation

39. Excluding all income and expenditure related to financial assets and liabilities, the consolidated account (integrated services, autonomous services and funds and social security), recorded revenues collected in the amount of € 68,482 M and expenditures of € 75,606 M, entailing, on a cash basis, a negative balance (deficit) of € 7,124 M. However, adding the central government revenues and expenditures arising from financial assets and liabilities the deficit increases to € 12,898 M.

Recomendações

40. 65% das recomendações formuladas no Parecer de 2012 à Assembleia da República e/ou ao Governo, foram acolhidas total ou parcialmente, o que se regista com apreço.

Recommendations

40. 65% of the Court of Accounts recommendations to Parliament and/or to Government in its 2012 Opinion were totally or partially adopted a fact that is positively appreciated by the Court.

41. Neste Parecer formulam-se 95 recomendações, contributo deste Tribunal para a correção dos erros e deficiências assinalados e para a melhoria da fiabilidade e do rigor da CGE.

41. In the current Opinion 95 recommendations are made aiming to contribute to the correction of the errors and shortcomings detected and for the improvement of the reliability and accuracy of the General State Account.

Juízo sobre a Conta¹

42. O Tribunal formula reservas: pela não aplicação integral do POCP e a não apresentação do balanço e demonstração de resultados consolidados da administração central na CGE, relativamente às entidades com POCP; pela omissão das receitas e despesas relativas ao Fundo de Resolução; pela omissão de impostos nas receitas do Estado contabilizados como receita própria pelas entidades às quais estão consignados; pela falta de informação sobre o *stock* da dívida dos serviços e fundos autónomos; pela subavaliação da receita cessante por benefícios fiscais; pela falta (recorrente) de inventário do património imobiliário e sua devida valorização; pela atividade na tesouraria do Estado movimentada fora do Tesouro e não registada na contabilidade dessa tesouraria e pela não entrega ao Estado dos juros auferidos em incumprimento da unidade de tesouraria. Formula ainda ênfases pela não aplicação da reforma da contabilização das receitas, pelas deficiências na conta dos fluxos financeiros, na contabilização das disponibilidades e no cumprimento de princípios orçamentais. Assinala, finalmente, uma limitação de âmbito por a CGE não incluir a receita e a despesa de nove entidades, incluindo o Fundo de Resolução.

Na Conta da Segurança Social formula reservas: ao controlo interno, nas áreas de dívida de contribuintes, pensões e desemprego; pelo incumprimento de disposições legais relativas a obrigações

Opinion on the Account¹

42. The Court of Accounts expresses reservations due to: lack of full implementation of the Official Public Accounting Plan; and failure to submit in the General State Account a consolidated central government balance sheet and income statement for all the bodies which were already implementing the Official Public Accounting Plan; failure to include the revenue and expenditure of the Resolution Fund; omission of taxes collected which were recorded as own revenue by those entities to which the concerned amount is allocated; lack of information about debt stocks of autonomous funds and services; underestimation of the loss of revenue resulting from granted tax benefits; lack (recurring) of real estate inventory and its appropriate valuation; handling of cash amounts outside of the Treasury which were not adequately recorded in the cash accounts and failure to deliver interest earned in breach of the principle of treasury cash unity. Emphases are formulated addressing failure to implement the reform of revenue accounting, deficiencies in the account of financial flows, the cash accounting, and non-compliance with budgetary legal principles. A scope limitation is also formulated since the General State Account failed to include the revenue and expenditure of nine public entities, including the Resolution Fund.

In regard of the Social Security Account reservations are formulated in respect of: internal control in the areas of contributors debts, pensions and unemployment; non-compliance with



fiscais, à atribuição de prestações de desemprego, à aplicação de fundos, ao funcionamento do FGS e à instauração de processos executivos; à correção financeira da conta de execução orçamental em matéria de receita e de despesa para financiamento de pensões cujo encargo é da CGA, prestações sociais, saldo de execução orçamental e não reconciliação de contas bancárias; e à correção financeira do balanço e da demonstração de resultados no que se refere a imobilizado, dívidas de contribuintes e de prestações sociais a repor, disponibilidades, provisões para outros riscos e encargos, proveitos diferidos, resultados transitados, custos e proveitos e resultados. Assim, não é possível assegurar que a CSS reflète, em todos os aspetos materialmente relevantes, uma imagem verdadeira e apropriada da situação económica, financeira e patrimonial da segurança social.

taxes legal provisions; awarding of unemployment benefits; cash management, operation of the Wage Guarantee Fund and the launching of enforcement proceedings; financial accuracy of the budget implementation account in terms of income and expenditure for pension funding whose responsibility belongs to the Civil Servants Pension Scheme, social benefits, balance of budget execution and no reconciliation of bank accounts; financial correction of the balance sheet and income statement in respect of assets, debts arising from contributors debts and social benefits to be restored, available funds, provisions for other risks and charges, deferred income, retained earnings, costs, revenues and profits. Therefore it is not possible to ensure that the Social Security Account reflects, in all material aspects, a true and fair view of the economic, financial and asset situation of Social Security.

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

¹ This opinion is issued in accordance with the Court of Accounts Organization and Procedure Act.



Tribunal de Contas

INTRODUÇÃO



I – INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas emite, dentro do prazo legalmente fixado (até 31 de dezembro de 2015), o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014, remetida pelo Governo em 30 de junho de 2015 (último dia do prazo legal).

O Tribunal regista a antecipação do prazo da apresentação da Conta Geral do Estado (CGE) para 15 de maio do ano seguinte ao ano económico a que a conta respeita, prevista na nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)¹, que antecipa, igualmente, o prazo da emissão do Parecer sobre a CGE para 30 de setembro, dando sequência ao afirmado pelo Tribunal em anteriores Pareceres.

a) Âmbito

O Parecer incide sobre a CGE, que abrange as contas da administração central (serviços integrados – SI e serviços e fundos autónomos – SFA) e a conta da Segurança Social. Os SFA incluem as designadas entidades públicas reclassificadas (EPR)².

Nos termos da sua Lei de Organização e Processo (Lei n.º 98/97, de 20 de agosto³, artigo 41.º, n.º 2) o Tribunal emite um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações subjacentes à CGE que é sustentado em ações de controlo e em auditorias (financeiras e orientadas) realizadas de acordo com o Manual de Auditoria e Procedimentos aprovado pelo Tribunal e tendo em conta as normas internacionais (ISSAI – *International Standards of Supreme Audit Institutions*).

As contas da administração central são apenas apresentadas em contabilidade orçamental. As contas da segurança social são, também, apresentadas em base patrimonial.

A CGE continua a não comportar um balanço e uma demonstração de resultados da Administração Central do Estado, sendo as demonstrações financeiras que apresenta suportadas por diferentes sistemas contabilísticos em vigor, o que não permite que o Tribunal exprima a sua opinião em termos completamente coincidentes com o modelo previsto pelas Normas Internacionais de Auditoria (*“de forma verdadeira e apropriada”*).

A emissão pelo Tribunal de uma opinião de acordo com o modelo previsto pelas Normas Internacionais de Auditoria pressupõe a implementação horizontal na administração central de um sistema contabilístico do tipo do previsto na nova LEO, como é o caso do SNC-AP – Sistema de Normalização Contabilística – Administrações Públicas, o qual assenta nas normas de contabilidade

¹ Aprovada através da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, com aplicação diferida, da maioria das suas normas, por 3 anos (artigos 3.º e 20.º a 76.º), entre as quais o artigo 66.º, que consagra os novos prazos.

² EPR são as “entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas no subsector Administração Central 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” artigo 2.º da LEO (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto 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, 52/2011, de 13 de outubro, 37/2013, de 14 de junho, e 41/2014, de 10 de julho).

³ Alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 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, 2/2012, de 6 de janeiro, e 20/2015, de 9 de março.

denominadas IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*) e que se encontra concebido para o registo integrado das operações orçamentais, patrimoniais e financeiras do Estado¹.

Neste contexto, o Tribunal reafirma a necessidade de “*Um adequado planeamento, execução e monitorização da adoção do SNC-AP, de forma a permitir a sua rápida implementação em toda a administração central, tendo em vista não só a produção de demonstrações financeiras individuais, mas também de demonstrações financeiras consolidadas*”².

Enquanto não se concretizar a implementação do SNC-AP, o Tribunal reitera que a não adoção do POCP por todos os serviços não é impeditiva da elaboração de balanços e demonstrações de resultados, relativamente às entidades com POCP³.

b) Estrutura

O Parecer encontra-se estruturado num único volume com quatro partes:

- ◆ *Parte A – Enquadramento Macroeconómico e Orçamental*: analisam-se as projeções macroeconómicas e orçamentais subjacentes à elaboração e revisões do orçamento do Estado para 2014, bem como os valores verificados no final de 2014; expõe-se, de forma breve, o comportamento da economia internacional e nacional;
- ◆ *Parte B – Conta Geral do Estado*: contém os resultados do exame à conta da administração central (execução orçamental, dívida pública, fluxos financeiros com a União Europeia, com o sector público empresarial, com as regiões autónomas e com as autarquias locais, benefícios fiscais, subsídios e outras formas de apoio, património do Estado e movimentação de fundos por operações de tesouraria);
- ◆ *Parte C – Conta da Segurança Social*: examina-se a conta da segurança social (execução orçamental, financeira, económica e patrimonial) e a execução orçamental da Caixa Geral de Aposentações;
- ◆ *Parte D – Conclusões, Recomendações e Juízo sobre a Conta*: procede-se à consolidação das contas da administração central e da segurança social; aprecia-se o acolhimento das recomendações constantes dos Pareceres sobre as Contas de 2011 e de 2012; extraem-se conclusões e formulam-se recomendações; resumem-se os riscos para a sustentabilidade das finanças públicas nacionais; e emite-se um juízo sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social.

Em regra, os valores são apresentados nos quadros em milhões de euros, podendo, por isso, os totais não coincidir com a soma das parcelas; as percentagens encontram-se arredondadas à décima⁴.

¹ O SNC-AP foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, com produção de efeitos a partir do dia 1 de janeiro de 2017, sem prejuízo da sua aplicação a um conjunto de entidades piloto a partir de 1 de janeiro de 2016.

² Cfr. Recomendação 23 – PCGE/2013.

³ Cfr. Recomendação 24 – PCGE/2013.

⁴ A abreviação dos montantes efetua-se do seguinte modo: milhões de euros – € xxx M; milhares de euros – € xxx m.



c) **Contraditório**

Em observância do princípio do contraditório, o anteprojeto do Parecer foi enviado às entidades responsáveis pela execução orçamental no âmbito das matérias analisadas e as respostas apresentadas foram tidas em conta na fixação do texto final do Parecer. No anexo I identificam-se as entidades ouvidas, as matérias em causa e indica-se se apresentaram ou não alegações; no anexo II reproduzem-se integralmente as respostas recebidas.

d) **Atribuições e Competências do Tribunal de Contas**

O artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) atribui ao Tribunal de Contas a competência para emitir o Parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social.

No Parecer o Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado e pronuncia-se sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas, a economia, a eficiência e a eficácia da gestão e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno, podendo formular recomendações à Assembleia da República ou ao Governo com vista a serem supridas as deficiências detetadas (artigo 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

A LEO¹ confere ao Tribunal o controlo jurisdicional da execução do orçamento do Estado e da segurança social (artigo 58.º, n.ºs 6 e 8) e a efetivação da responsabilidade financeira (artigos 71.º e 72.º). Os relatórios referentes ao controlo orçamental aprovados pelo Tribunal de Contas² são enviados à Assembleia da República (artigo 59.º, n.º 5).

A Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro aprovou uma nova Lei de Enquadramento Orçamental que introduz alterações quer às atribuições do Tribunal de Contas no que respeita à Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, quer quanto aos princípios, regras e regime orçamental. Uma síntese da nova LEO consta da Caixa 1, deste Parecer.

II – REGIME JURÍDICO-FINANCEIRO DO ESTADO

a) **Constituição da República Portuguesa**

O n.º 1 do artigo 106.º da CRP determina que a lei do orçamento é elaborada, organizada, votada e executada anualmente, de acordo com a lei de enquadramento. A proposta de orçamento deve ser acompanhada de relatórios, designadamente sobre a previsão da evolução dos principais agregados macroeconómicos com influência no orçamento, a justificação das variações de previsões das receitas e despesas relativamente ao ano anterior, a dívida pública, as operações de tesouraria e as contas do Tesouro, os benefícios fiscais e a estimativa da receita cessante.

O orçamento 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, prevendo as receitas necessárias para

¹ Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto.

² Relativamente a 2014, o Tribunal de Contas aprovou, além do presente Parecer, os seguintes relatórios de acompanhamento da execução orçamental: Administração Central – Relatórios n.ºs 4/2014 e 3/2015 relativos ao 1.º trimestre de 2014 e aos valores provisórios de 2014, respetivamente; Segurança Social – Relatórios n.ºs 1/2015 e 2/2015 respeitantes ao 1.º semestre de 2014 e aos valores provisórios de 2014.

cobrir as despesas, definindo as regras da sua execução, as condições do recurso ao crédito público e os critérios que deverão presidir às alterações orçamentais (artigo 105.º).

O orçamento é executado pelo Governo, que deve apresentar a respetiva conta à Assembleia da República [artigo 162.º, alínea d)].

b) Lei de Enquadramento Orçamental

Para o ano de 2014 vigorou em pleno a LEO aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, com as sucessivas alterações, a última introduzida pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho.

A LEO, que é de valor reforçado e se aplica aos serviços integrados, aos serviços e fundos autónomos e à segurança social, estabelece o regime de organização, apresentação, debate, aprovação, execução, fiscalização e controlo do orçamento do Estado, incluindo a segurança social, e das respetivas contas. Fixa os princípios e regras a que deve obedecer a elaboração e a execução do orçamento do Estado, seu conteúdo e estrutura, define as normas que orientam a execução e o controlo orçamental, a responsabilidade financeira e a apresentação das contas.

Para um desenvolvimento do regime consagrado na LEO consultar a Introdução, II, b) dos Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 2010, 2011, 2012 e 2013.



CAIXA 1 – A NOVA LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL – LEI N.º 151/2015, DE 11 DE SETEMBRO

A Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro aprovou uma nova Lei de Enquadramento Orçamental e revogou a anterior (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, com as sucessivas alterações). Porém, pese embora ter entrado em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, com exceção dos artigos que se referem ao objeto, âmbito e princípios orçamentais (artigos 1.º e 2.º e 4.º a 19.º), apenas produz efeitos três anos após a data da sua entrada em vigor, ou seja, apenas se aplicará em plenitude ao exercício orçamental de 2019.

A nova LEO aprova um modelo de programação, execução e controlo orçamental que assenta num sistema integrado de programação, com enfoque na melhoria do desempenho orçamental no curto mas também no médio prazo, na transparência e na qualidade da informação contabilística e de gestão, a alcançar mediante a adoção de um conjunto de procedimentos e regras de elaboração dos orçamentos, de disciplina financeira e de controlo, de execução e de apresentação das contas.

Merecem destaque os seguintes aspetos:

- ◆ Definição da política orçamental integrada com as regras e procedimentos da União Económica e Monetária (harmonização do calendário orçamental: até 15 de abril, apresentação à Assembleia da República da atualização do Programa de Estabilidade, da proposta das Grandes Opções do Plano, e do Quadro Orçamental Plurianual; até ao final de abril, remessa à Comissão Europeia do Programa de Estabilidade; até 1 de outubro, entrega da proposta de lei do OE à Assembleia da República e envio à Comissão Europeia para efeitos de emissão das recomendações nacionais específicas);
- ◆ A existência de uma programação orçamental plurianual, concretizada através do Quadro Plurianual das Despesas Públicas [este QPDP é menos rígido do que o ainda em vigor Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO), uma vez que os limites nele contidos apenas são vinculativos para o primeiro ano de vigência];
- ◆ Os programas orçamentais passam a ser a base da estrutura do OE, agregados em missões de base orgânica, geridos por uma “entidade gestora” com competências para: definir e fazer aplicar modelos de gestão de riscos financeiros e de governação; elaborar os orçamentos de tesouraria relativos a cada programa; acompanhar o controlo orçamental e financeiro do programa; definir os indicadores de avaliação do programa; preparar informação orçamental, financeira e de tesouraria consolidada por programa; entre outras;
- ◆ O enfoque do programa orçamental é colocado na obtenção de resultados, a avaliar com recurso a um conjunto de indicadores de desempenho;
- ◆ Alargamento da responsabilidade dos ministérios sectoriais e redefinição da intervenção do Ministério das Finanças na gestão e controlo orçamentais;
- ◆ Utilização de um sistema contabilístico que compreende uma contabilidade financeira, uma contabilidade orçamental e uma contabilidade de gestão, nos termos da normalização contabilística em vigor (através do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, foi aprovado o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas, SNC-AP, com a entrada em vigor na sua plenitude em 1 de janeiro de 2017);
- ◆ Criação da Entidade Contabilística Estado (ECE), que centralizará um conjunto de operações contabilísticas da responsabilidade do Estado, designadamente, receitas gerais, ativos e responsabilidades;
- ◆ Reforço das medidas para a manutenção da sustentabilidade das finanças públicas, nomeadamente a identificação da fonte de financiamento das despesas de cada programa, a imposição a todos os

subsectores das administrações públicas do dever de prestar a informação necessária para o controlo dos défices e do endividamento público (incluindo o recurso ao controlo cruzado com a informação prestada por outras autoridades), a inclusão expressa da dívida das EPR no cômputo da dívida pública direta, e o controlo das subvenções concedidas pelos orçamentos das entidades e não apenas das concedidas através do OE;

- ◆ Tanto o OE como a CGE, além dos mapas contabilísticos, passam a integrar demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas;
- ◆ A CGE é submetida pelo Governo à Assembleia da República até 15 de maio do ano seguinte àquele a que respeita.

A nova LEO introduziu, também, alterações de relevo no que respeita às atribuições cometidas ao Tribunal de Contas:

- ◆ A CGE, além de sujeita a parecer, passa a estar, também, sujeita a certificação pelo Tribunal de Contas;
- ◆ O prazo para a emissão do Parecer sobre a CGE, bem como para a sua certificação, foi encurtado para 30 de setembro do ano seguinte àquele a que a Conta respeita (nos últimos Pareceres, o Tribunal de Contas disponibilizou-se para antecipar a emissão do Parecer na mesma medida em que fosse antecipada a entrega da CGE pelo Governo; o que se constata é que o prazo do Governo foi antecipado em mês e meio – de 30 de junho para 15 de maio – e o do Tribunal em três meses – de 31 de dezembro para 30 de setembro);
- ◆ O Tribunal de Contas passa a ser ouvido pela Assembleia da República no âmbito da discussão da proposta de lei do OE, relativamente ao acolhimento das recomendações formuladas nos Pareceres sobre a CGE;
- ◆ A Entidade Contabilística Estado está sujeita à prestação de contas ao Tribunal de Contas.

A concretização da LEO requer a preparação e a aprovação de um conjunto substancial de instrumentos de regulamentação, bem como a revisão de um número significativo de diplomas legais (lei de bases da contabilidade pública; concessão de garantias pelo estado; emissão e gestão da dívida pública; organização da administração direta do estado; lei dos compromissos; quadro plurianual de programação orçamental; lei de organização e processo do Tribunal de Contas; entre outras).

Para assegurar a implementação da LEO, nas dimensões jurídica, técnica, comunicacional, informática e de controlo, será criada a Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, dirigida pelo membro do Governo responsável pela área das finanças.

c) Orçamento do Estado

O OE para 2014, aprovado pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, definiu um conjunto de medidas de política orçamental, destacando-se as seguintes:



- ◆ Reformulação da medida de redução salarial dos trabalhadores das administrações públicas introduzida em 2011, passando a aplicar-se a remunerações mensais superiores a € 600 (redução progressiva entre 2,5% e 12%)¹;
- ◆ Manutenção da contribuição extraordinária de solidariedade (CES);
- ◆ Manutenção da proibição de valorizações remuneratórias e do controlo da admissão de trabalhadores nas administrações públicas;
- ◆ Manutenção do congelamento do valor nominal das pensões e da suspensão da atualização anual do valor do indexante dos apoios sociais (IAS), que se manteve em € 419,22;
- ◆ Sujeição das subvenções mensais vitalícias atribuídas a ex-titulares de cargos políticos a condição de recursos;
- ◆ Previsão de uma condição de recursos nas pensões de sobrevivência²;
- ◆ Introdução de uma contribuição sobre as prestações de doença e de desemprego³;
- ◆ Aumento da contribuição da entidade empregadora para a Caixa Geral de Aposentações;
- ◆ Aumento da contribuição sobre o sector bancário e da contribuição para o audiovisual;
- ◆ Criação da contribuição extraordinária sobre o sector energético;
- ◆ Manutenção da sobretaxa de 3,5% e da taxa adicional de solidariedade (de 2,5% e de 5%, em função do patamar do rendimento coletável) em sede de IRS;
- ◆ Aumento das taxas dos impostos sobre o tabaco, único de circulação e sobre o álcool e bebidas alcoólicas;
- ◆ No âmbito do sector empresarial do Estado, controlo dos gastos operacionais, redução do número de trabalhadores em 3% (excluindo os hospitais) e limitação do crescimento do endividamento;
- ◆ Redução da despesa com indemnizações compensatórias face a 2013 (€ 33 M);
- ◆ Manutenção do agravamento em 50% das reduções de transferências para as fundações identificadas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 13-A/2013, de 8 de março.

Para além destas medidas, o Orçamento continha implícitas as seguintes medidas:

- ◆ Redução de 10% nas pensões de aposentação, de reforma, de invalidez e de sobrevivência de valor superior a € 600⁴;

¹ A norma que previa esta redução foi declarada inconstitucional pelo Acórdão n.º 413/2014, de 30 de maio, do Tribunal Constitucional. A medida foi reformulada através da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro, que repôs a redução remuneratória de modo similar à que vigorava desde 2011, introduzindo a reversão de 20% dessa redução em 2015.

² Norma declarada inconstitucional pelo Acórdão n.º 413/2014, referido anteriormente.

³ Norma declarada inconstitucional também pelo Acórdão n.º 413/2014, referido anteriormente.

⁴ Prevista no Decreto n.º 187/XII da Assembleia da República, cujas normas foram declaradas inconstitucionais pelo Acórdão n.º 862/2013, de 19 de dezembro.

- ◆ Aumento das contribuições para os subsistemas públicos de saúde, com a equivalente redução das contribuições das entidades empregadoras¹;
- ◆ Criação do crédito fiscal extraordinário ao investimento².

A Lei do OE para 2014 foi alterada pelas Leis n.ºs 13 e 75-A/2014, de 14 de março e de 30 de setembro, respetivamente. Na primeira alteração destaca-se o alargamento da aplicação da CES a pensões a partir de € 1.000 (anteriormente € 1.350), visando substituir o efeito da medida de redução das pensões, inviabilizada pelo Acórdão n.º 862/2013 do Tribunal Constitucional. A segunda alteração teve origem, nomeadamente, na declaração de inconstitucionalidade das normas do OE relativas às reduções remuneratórias³ e às pensões de sobrevivência, com impacto na despesa, e à introdução da contribuição sobre prestações de doença e desemprego, com reflexo na receita. Destaca-se ainda a previsão de uma transferência adicional de € 300 M para os hospitais empresarializados.

d) Decreto-Lei de Execução Orçamental

O Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril (DLEO) aprovou as normas de execução orçamental para 2014, onde se destacam as seguintes:

- ◆ Impossibilidade do recurso ao aumento temporário de fundos disponíveis⁴ em caso de incumprimento das normas de execução orçamental (artigo 3.º);
- ◆ Agravamento das penalizações pela violação dos deveres de prestação de informação: retenção de 25% do duodécimo da dotação orçamental, transferência do OE, subsídio ou adiantamento; nos casos de incumprimento reiterado, a não reposição de 10% do duodécimo da retenção (artigos 58.º e 64.º);
- ◆ Fixação das regras de prestação de contas no âmbito dos novos modelos organizacionais dos Ministérios das Finanças, dos Negócios Estrangeiros e da Economia, nomeadamente, a criação de duas entidades contabilísticas em cada ministério, *Ação Governativa e Gestão Administrativa e Financeira*, que apresentam o Balanço e Demonstração de Resultados e Anexos às Demonstrações Financeiras, sem prejuízo da prestação de contas simplificada, na ótica orçamental, das subentidades (artigo 18.º);
- ◆ Reforço do papel dos coordenadores dos programas orçamentais, nomeadamente através da validação das previsões das despesas apresentadas pelos organismos, a inclusão da análise dos riscos da execução orçamental no relatório trimestral do programa e de indicadores de resultado no relatório anual (artigo 20.º);
- ◆ Afetação do produto da alienação e oneração de bens imóveis efetuado pelas EPR à amortização e ao pagamento dos juros dos empréstimos por estas contraídos (artigo 32.º);
- ◆ Utilização dos saldos do capítulo 60 na desoneração da despesa orçamental de 2014 (artigo 9.º).

¹ Decreto-Lei n.º 105/2013, de 30 de julho.

² Previsto na Lei n.º 49/2013, de 16 de julho, de cuja aplicação resultou o aumento da despesa fiscal em 2014.

³ Acórdão n.º 413/2014, anteriormente referido, que implicou o pagamento de remunerações sem redução nos meses de junho a agosto e parte de setembro e com a redução prevista na Lei n.º 75/2014, até ao final do ano.

⁴ Previsto no artigo 4.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.



e) Outros normativos relevantes

Além dos diplomas referidos, são ainda relevantes os normativos seguintes:

- ◆ 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 – Regime da Administração Financeira do Estado;
- ◆ Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro – Plano Oficial de Contabilidade Pública;
- ◆ Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho – Regime da Tesouraria do Estado;
- ◆ Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de agosto – Regime de Contabilização das Receitas do Estado;
- ◆ Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro – Classificação económica das receitas e das despesas públicas e estrutura das classificações orgânicas;
- ◆ Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro - Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso¹.

¹ Complementada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.



Tribunal de Contas

PARTE A

ENQUADRAMENTO
MACROECONÓMICO E
ORÇAMENTAL



Tribunal de Contas

|||
**1. Enquadramento
Macroeconómico e Orçamental**
|||



1. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO E ORÇAMENTAL

1.1. A economia em 2014

1.1.1. A economia internacional

Em 2014 o crescimento da economia mundial foi moderado, alcançando 3,4% (3,3% em 2013) em virtude da melhoria do desempenho das economias avançadas (mais 0,7 p.p. face ao ano anterior) e do abrandamento nos países emergentes e em desenvolvimento (menos 0,4 p.p.). Contudo, estes países continuaram a ser responsáveis por grande parte da recuperação económica a nível mundial (4,6% face a 1,8% nas economias avançadas), mantendo-se a disparidade a nível inter e intraregional¹.

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

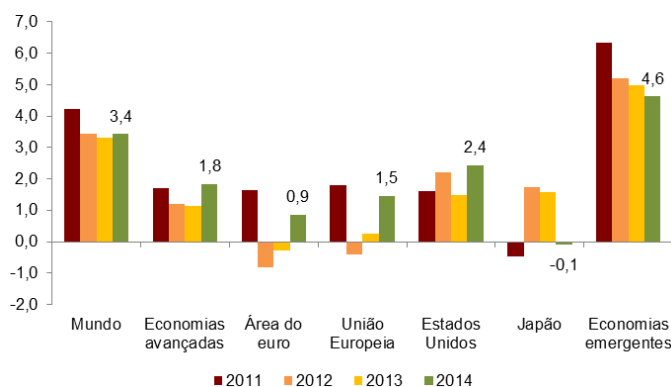
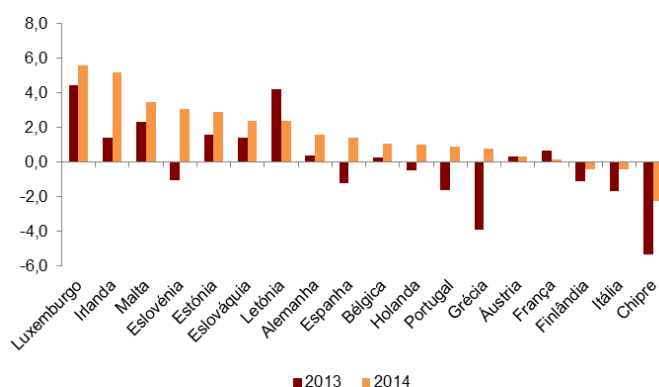


Gráfico 2 – PIB na área do euro (variação anual em %)



Fonte: FMI , *World Economic Outlook Update*, outubro de 2015.

Nas economias avançadas, o crescimento da atividade económica foi particularmente influenciado pela evolução favorável da procura interna num contexto de recuperação do mercado de trabalho. O PIB na área do euro registou um aumento de 0,9%, após dois anos de crescimento real anual negativo (-0,8% em 2012 e -0,3% em 2013) na sequência da crise da dívida soberana, mas ainda condicionado pela fragilidade do dinamismo do comércio, pelo elevado nível de desemprego, pelos ajustamentos orçamentais em curso nos sectores público e privado e pelas incertezas quanto à implementação de reformas estruturais em alguns países.

A desaceleração do ritmo de crescimento económico dos países emergentes e em desenvolvimento refletiu a redução dos preços das matérias-primas (nomeadamente do petróleo), políticas económicas menos expansionistas, alguma instabilidade financeira e o agravamento de tensões geopolíticas em alguns países (com destaque para a crise Rússia/Ucrânia e a instabilidade do Médio Oriente).

A par da recuperação económica gradual a nível mundial, assistiu-se a uma tendência generalizada de diminuição da taxa de inflação em 2014 (em média 3,5%, face a 3,9% em 2013), decorrente em grande parte da redução do preço das matérias-primas, designadamente do preço do petróleo bruto Brent que diminuiu para 99 dólares por barril (109 dólares por barril em 2013). Porém, continuou a

¹ Os dados apresentados ao longo deste ponto têm como fontes o FMI - *World Economic Outlook*, outubro de 2015 e a CE – AMECO, maio de 2015.

assistir-se a uma significativa diferença no crescimento médio anual dos preços no consumidor entre regiões, sendo mais elevado nos países emergentes, com 5,1% (5,8% em 2013), e menos forte nas economias avançadas, com 1,4% (igual à variação registada em 2013).

Gráfico 3 – Saldos orçamentais na área do euro (% PIB)

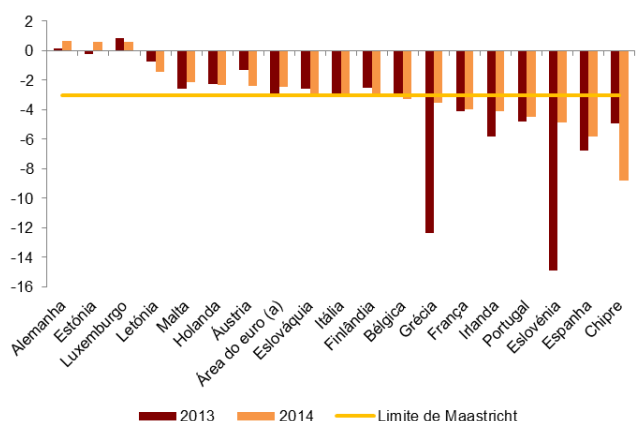
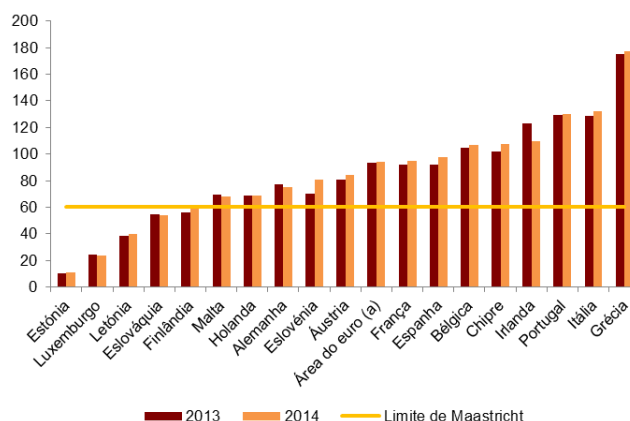


Gráfico 4 – Dívidas públicas na área do euro (% PIB)



(a) A Letónia e a Lituânia passaram a integrar a área do euro em 1 de janeiro de 2014 e em 1 de janeiro de 2015, respetivamente. O agregado da área do euro para 2013 e 2014 inclui estes dois países.

Fonte: AMECO, maio de 2015.

À semelhança do verificado na evolução do PIB e da taxa de inflação, as economias apresentaram uma realidade distinta no que concerne aos principais indicadores das finanças públicas em 2014. O défice orçamental situou-se em 3,4% nas economias avançadas (3,8% em 2013) e 2,6% nas economias emergentes (1,8% em 2013). Relativamente à dívida pública, esta atingiu nas economias avançadas 104,6% do PIB (104,9% em 2013), contrastando com 41,4% nas economias emergentes (39,4% em 2013).

As medidas de contenção orçamental e de reequilíbrio das finanças públicas que têm vindo a ser colocadas em prática pela maioria dos países da área do euro contribuíram para a redução do défice orçamental em 2014 que atingiu 2,4% (2,9% em 2013). Porém, nove países apresentavam ainda défices superiores ao limite de 3% do PIB. O processo de consolidação orçamental não evitou a persistência da trajetória de subida do rácio da dívida pública no PIB, que em 2014 ascendeu a 94,2% (93,2% em 2013). Apenas cinco países apresentaram rácios inferiores ao valor de referência de 60% do PIB.

1.1.2. A economia portuguesa

A economia portuguesa registou um crescimento de 0,9% em 2014 (2,0 p.p. acima do observado em 2013), igual ao da média dos países da área do euro, após três anos consecutivos de contração¹.

¹ Os dados apresentados ao longo deste ponto têm como fontes o INE - Contas Nacionais (Base 2011, SEC 2010), setembro de 2015 e o BdP – Boletins Económicos, maio e outubro de 2015.



Quadro 1 – Evolução dos principais indicadores macroeconómicos de Portugal, 2010 a 2014

(taxas de variação real em %, salvo indicação em contrário)

Indicadores macroeconómicos	2010	2011	2012	2013	2014	Var. 2014/13 (p.p.)
PIB	1,9	-1,8	-4,0	-1,1	0,9	2,0
Consumo privado	2,4	-3,6	-5,5	-1,2	2,2	3,4
Consumo público	-1,3	-3,7	-3,3	-1,9	-0,5	1,4
FBCF	-0,9	-12,5	-16,6	-5,1	2,8	7,9
Exportações	9,5	7,0	3,4	6,9	3,9	-3,0
Importações	7,8	-5,8	-6,3	4,7	7,2	2,5
Contributo da procura interna ^(a)	2,0	-6,2	-7,3	-2,0	2,2	4,2
Contributo da procura externa ^(a)	-0,2	4,5	3,6	0,8	-1,3	-2,1
Taxa de inflação (IPC)	1,4	3,7	2,8	0,3	-0,3	-0,6
Emprego	1,5	-1,5	-4,1	-2,6	1,6	4,2
Taxa de desemprego (%)	10,8	12,7	15,5	16,2	13,9	-2,3
Saldo da Balança corrente e de capital (% PIB)	-8,8	-4,5	0,1	3,0	2,0	-1,0

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

Fonte: INE (Dados das Contas Nacionais, Base 2011, SEC 2010) e BdP.

A procura interna assumiu o papel principal no crescimento do PIB, com um contributo de 2,2 p.p. (-2,0 p.p. em 2013). Por sua vez, o contributo da procura externa foi negativo em 1,3 p.p. (0,8 p.p. em 2013) devido ao aumento das importações e ao abrandamento do crescimento das exportações. A tendência verificada no triénio 2011/2013 de contributo negativo da procura interna e de contributo positivo da procura externa na variação real do PIB foi invertida em 2014.

A recuperação do consumo privado (mais 3,4 p.p. face a 2013), fruto do crescimento do consumo de bens duradouros (14,6%) e de bens correntes não alimentares e serviços (1,5%), esteve em linha com a melhoria das condições no mercado de trabalho e a redução do serviço da dívida das famílias. A redução do consumo público refletiu a continuidade do processo de ajustamento das contas públicas, embora de menor magnitude (redução inferior em 1,4 p.p. à verificada em 2013). O investimento cresceu 7,9 p.p. por comparação com o ano anterior, destacando-se a evolução da componente de equipamento de transporte (18,8%) e de outras máquinas e equipamentos (14,4%).

O crescimento mais moderado das exportações em relação a 2013 (-3,0 p.p.) ocorreu essencialmente devido à queda nas exportações de combustíveis minerais (-8,5%) e ao abrandamento nos serviços não turísticos, com destaque para os serviços de construção e para os serviços de manutenção e reparação. As exportações de bens e serviços permaneceram, todavia, como a componente mais dinâmica da procura global. As importações de bens e serviços registaram uma aceleração (2,5 p.p.), com destaque para o aumento das importações de máquinas e aparelhos (15,2%), de veículos e outro material de transporte (10,5%) e de serviços de transporte e outros serviços prestados às empresas.

A taxa de inflação sofreu uma variação negativa de 0,6 p.p. face a 2013, em linha com a trajetória negativa sentida na maioria das economias avançadas e em particular na área do euro, decorrente, sobretudo, da queda dos preços do petróleo.

O mercado de trabalho manteve a tendência de recuperação iniciada em 2013, com a taxa de desemprego a reduzir-se em 2,3 p.p.. Em termos médios anuais, a taxa de desemprego atingiu 13,9% da população ativa, evolução positiva apesar do desemprego de longa duração ter continuado a aumentar, fixando-se em 65,5% (62,1% em 2013).

A manutenção da capacidade líquida de financiamento (2% do PIB) deveu-se à evolução do saldo da balança de bens e serviços que continuou superavitária pelo terceiro ano consecutivo. A melhoria do saldo da balança corrente foi, contudo, contraposta por uma ligeira deterioração do saldo da balança de capital, explicada por uma redução do montante total de fundos recebidos da UE.

Em 2014, o défice das AP, na ótica da contabilidade nacional, situou-se nos 7,2% do PIB, mais 2,4 p.p. do que em 2013. A dívida bruta das AP manteve a trajetória crescente, atingindo 130,2% do PIB no final do ano, o que compara com 129,0% em 2013.

1.2. As previsões macroeconómicas e orçamentais em 2014

Em setembro de 2014 assistiu-se a uma alteração do quadro metodológico subjacente à produção das estatísticas das Contas Nacionais com a adoção do SEC 2010 que teve impactos relevantes no resultado dos principais indicadores, designadamente o PIB, o défice e a dívida das AP. Por este motivo, o OE 2014 e os subsequentes documentos de programação orçamental elaborados até àquela data incorporaram previsões macroeconómicas e orçamentais tendo por base ainda o SEC 95. Já as previsões para 2014 apresentadas em outubro deste ano no relatório da proposta do OE 2015 basearam-se no SEC 2010.

Assim, na comparação entre as previsões do MF para 2014 apresentadas ao longo do ano não será tida em conta a previsão constante do relatório da proposta do OE 2015, não deixando, no entanto, de fazer-se referência aos motivos subjacentes àquela previsão.

Na comparação com os valores verificados será utilizado o cenário macroeconómico e orçamental para 2014 constante do OE 2015. Apesar de não ser possível efetuar uma comparação direta entre as previsões efetuadas em sede da elaboração do OE 2014 e subsequentes documentos de programação orçamental e os valores verificados, analisa-se a variação implícita naqueles documentos¹.

1.2.1. O cenário macroeconómico no OE 2014 e revisões

A política orçamental em 2014 foi condicionada por três cenários macroeconómicos, tendo o inicial sido apresentado em outubro de 2013 com o OE 2014. O Documento de Estratégia Orçamental (DEO) para os anos de 2014/2018 e o segundo orçamento rectificativo apresentados, em abril e em setembro de 2014², respetivamente, atualizaram as previsões iniciais³.

O cenário base do OE 2014 e do DEO 2014/2018 foram elaborados no contexto das avaliações regulares ao PAEF pelo que as previsões macroeconómicas refletem, à data, a informação da CE e do FMI⁴.

No quadro seguinte apresenta-se o cenário macroeconómico apresentado no Relatório do OE 2014 (ROE 2014) em comparação com o DEO para os anos de 2013/2017, o qual constitui o último documento de programação orçamental elaborado antes da apresentação da proposta do OE 2014, e

¹ As variáveis relativas ao mercado de trabalho e à taxa de inflação não foram abrangidas pela alteração metodológica, pelo que não se encontra prejudicada a comparação entre documentos de programação orçamental e os valores observados na economia portuguesa.

² Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro.

³ A primeira alteração ao OE 2014 (Lei n.º 13/2014, de 14 de março) manteve o cenário macroeconómico.

⁴ 8.ª/9.ª Avaliações (novembro de 2013) e 11.ª Avaliação (abril de 2014).



com os subsequentes documentos de política orçamental aprovados durante a sua execução que apresentavam revisões ao cenário macroeconómico para 2014 (o DEO para 2014/2018, o relatório do segundo OE retificativo de 2014 - 2ROER 2014 e o relatório da proposta do OE 2015 - ROE 2015). Apresenta-se também a comparação das previsões oficiais com as projeções efetuadas pelo Banco de Portugal (BdP) e pela OCDE.

Quadro 2 – Cenário base do OE 2014, suas revisões e projeções do BdP e da OCDE

(taxas de variação em %)

Principais agregados macroeconómicos	SEC 95								SEC 2010	
	DEO 2013/2017	ROE 2014	DEO 2014/2018	2ROER 2014	BdP		OCDE		ROE 2015	
	abr-13	out-13	abr-14	ag-14	inv-13	abr-14	jun-14	nov-13	mai-14	out-14
1. PIB e componentes da despesa										
PIB	0,6	0,8	1,2	1,0	0,8	1,2	1,1	0,4	1,1	1,0
Consumo privado	0,1	0,1	0,7	1,7	0,3	1,3	1,4	-0,6	0,4	1,8
Consumo público	-3,1	-2,8	-1,6	-1,1	-2,3	-0,9	-0,2	-2,5	-2,0	-0,6
FBCF	2,5	1,2	3,3	1,1	1,0	1,8	0,8	0,4	3,3	1,5
Exportações	4,5	5,0	5,7	4,1	5,5	5,3	3,8	4,3	4,5	3,7
Importações	3,0	2,5	4,1	4,5	3,9	5,4	4,6	1,4	3,3	4,7
2. Emprego e desemprego										
Emprego total	-0,6	-0,4	0,9	1,7	-	-	-	-	-	1,4
Taxa de desemprego (%)	18,5	17,7	15,4	14,2	-	-	-	16,1	15,1	14,2
3. Preços										
Taxa de inflação (IPC)	1,0	1,0	0,4	0,0	0,8	0,5	0,2	0,6	-0,3	0,0
Deflator do PIB	1,3	0,9	0,7	0,9	-	-	-	0,9	-	1,4

Fonte: MF, DEO 2013/2017, ROE 2014, DEO 2014/2018, 2ROER 2014 e ROE 2015; BdP, Boletim Económico Inverno 2013, Boletim Económico abril 2014 e Boletim Económico junho 2014; OCDE, Economic Outlook n.º 94 e Economic Outlook n.º 95.

Na análise da proposta do OE 2014, o CFP¹ considerou pertinente a identificação de riscos do cenário macroeconómico, designadamente os associados à dívida soberana, à qualidade dos ativos dos bancos e à repercussão na economia real do ritmo de desalavancagem do sector bancário. Porém, este organismo concluiu que “o cenário apresentado comporta outros quatro riscos de previsão que mereceriam um suporte justificativo mais aprofundado: (i) o risco de reversibilidade das medidas de consolidação; (ii) o risco de subestimação dos impactos das medidas de consolidação sobre o consumo privado; (iii) o risco de otimismo na estimativa do crescimento do investimento e (iv) o risco de sustentabilidade do contributo da procura externa para o crescimento do PIB”.

Face à previsão expressa no DEO 2013/2017, o MF reviu em alta a evolução do PIB no OE 2014 em 0,2 p.p. como resultado da perspetiva de uma queda menos acentuada do consumo público e do aumento das exportações líquidas, não obstante o recuo no crescimento previsto do investimento.

A previsão elaborada no segundo semestre de 2013 pelo BdP antecipava um crescimento económico em 2014 análogo ao cenário base do OE 2014, mas atribuía à procura interna uma evolução mais favorável e às exportações líquidas um crescimento mais moderado. No mesmo período, a OCDE previa um crescimento do PIB ligeiramente inferior ao do cenário do MF, em virtude da expectativa de um crescimento mais fraco da procura interna.

Por sua vez, entre outubro de 2013 e abril de 2014, as perspetivas de melhoria marginal da taxa de crescimento da área do euro (de 1,1% para 1,2%) repercutiram-se na previsão de crescimento da

¹ Relatório n.º 7/2013.

atividade económica em Portugal que passou de 0,8%, em outubro de 2013, para 1,2% em abril de 2014, em linha com a tendência das previsões do BdP e da OCDE.

A segunda alteração ao OE 2014 (agosto de 2014) e a subjacente revisão do cenário macroeconómico consubstanciou-se na revisão em baixa da atividade económica nacional (de 1,2% para 1%), em linha com a projeção do BdP¹. Esta revisão tinha subjacente um menor contributo da procura externa líquida (que passou a -0,1 p.p. em resultado de um crescimento das exportações inferior ao previsto em 1,6 p.p. e do crescimento das importações superior ao esperado em 0,4 p.p.), compensada pelo aumento do contributo da procura interna, essencialmente decorrente do aumento esperado do consumo privado. Comparativamente ao cenário do MF, a projeção do BdP é mais favorável devido unicamente à perspetiva de menor redução do consumo público em 0,9 p.p..

Considerando as diversas componentes da procura agregada que concorreram para estas previsões, verificou-se uma tendência comum nas previsões do MF, do BdP e da OCDE para a subestimação da previsão de crescimento do consumo privado e das importações, em parte amortizado pela sobrestimação da quebra do consumo público e do crescimento das exportações.

O cenário macroeconómico para 2014 apresentado no ROE 2015 (outubro de 2014) manteve a taxa de crescimento económico de 1,0% alicerçado no crescimento de todas as componentes da despesa, com exceção do consumo público.

Em termos de reporte de informação sobre o cenário macroeconómico utilizado nos documentos de política orçamental, o ROE 2014 apresentou, pela primeira vez, as previsões macroeconómicas e orçamentais divulgadas pela CE, FMI e OCDE referentes aos anos de 2013 e de 2014, bem como os cenários alternativos para algumas variáveis relevantes decorrentes de análises de sensibilidade, quer à evolução negativa das hipóteses externas (aumento no preço do petróleo, aumento das taxas de juro de curto prazo e diminuição da procura externa), quer a uma maior contração da economia nacional (diminuição da procura interna e aumento da taxa de desemprego).

1.2.2. As previsões orçamentais

Na vertente da orçamentação das receitas e das despesas, a revisão efetuada no âmbito da sétima avaliação do PAEF, em junho de 2013, fixava um limite para o défice orçamental das administrações públicas, numa ótica de contabilidade nacional, de € 6.793 M em 2014 (4% do PIB).

¹ As previsões disponíveis da CE e do FMI mais próximas da data de apresentação do segundo orçamento retificativo respeitam a outubro de 2014 e já se encontram em SEC 2010. O mesmo acontece com as previsões da OCDE de novembro de 2014.



Quadro 3 – Previsão orçamental do OE 2014 e revisões

(em milhões de euros)

Administrações Públicas (em contabilidade nacional)	2013 (SEC 95)		2014 (SEC 95)		2014 (SEC 2010)
	ROE 2014 ^(a)	ROE 2014	1OER 2014 ^(b)	2ROER 2014	ROE 2015
Receita total	71 460	71 936	71 990	73 450	78 071
Despesa total	81 238	78 730	78 783	80 274	86 407
Saldo global	-9 778	-6 793	-6 793	-6 824	-8 336
Saldo global em % PIB	-5,9	-4,0	-4,0	-4,0	-4,8
Por memória:					
PIB do PDE	165 379	-	-	-	173 446
Dívida pública (em % PIB)	128,0	127,2	-	130,9	130,2

(a) Estimativa de execução.

(b) A primeira alteração ao OE 2014 não possui um relatório autónomo.

Fonte: MF, ROE 2014, 1OER 2014, 2ROER 2014 e ROE 2015; INE, PDE 2.^a not. 2013 e 2.^a not. 2015.

Face à estimativa da execução orçamental de 2013, a previsão do OE 2014 assumia um perfil de ajustamento orçamental assente essencialmente numa redução da despesa de € 2.509 M (-3,1%), face a um aumento da receita de apenas € 476 M (0,7%), com uma melhoria do saldo orçamental em € 2.985 M (31%) e uma variação positiva da dívida pública de 0,8 p.p.. Em termos de rácio do PIB, este ajustamento permitiria reduzir o défice de 5,9% para 4% do PIB.

Para o crescimento das receitas, o cenário do OE 2014 determinava um crescimento da receita fiscal em 2,0%, assente essencialmente na subida da receita de impostos sobre o rendimento e o património (2,9%) e também muito influenciado pela evolução das receitas de contribuições sociais (-1,5%). Do lado da redução da despesa, as despesas correntes e de capital apresentavam uma evolução negativa (-1,9% e -23%, respetivamente), cujo contributo cabia, essencialmente, às despesas com pessoal (-10,1%) e a outras despesas de capital (-64,8%).

O ROE 2014 não explicitou o efeito particular das medidas de consolidação orçamental nos valores orçamentados das receitas e das despesas, impedindo a análise da sua consistência, condição essencial para a transparência da tomada de decisão ao nível das medidas a adotar numa perspetiva de equidade, eficiência e eficácia. A CGE também não apresentou os impactos daquelas medidas na execução orçamental.

O cenário orçamental definido no primeiro orçamento retificativo (1OER 2014) consubstanciava-se na manutenção do rácio do défice no PIB (4%), como reflexo do aumento da despesa igual ao da receita (€ 53 M), na sequência de decisão do Tribunal Constitucional¹. O 1OER 2014 procedeu à introdução de medidas adicionais de consolidação orçamental, nomeadamente a reformulação da contribuição extraordinária de solidariedade e o aumento da contribuição dos beneficiários dos subsistemas públicos de saúde. As principais alterações orçamentais refletiram-se no aumento das contribuições sociais e de outras receitas correntes afetas ao subsector da segurança social, assim como no aumento da despesa com prestações sociais.

Esta alteração das previsões orçamentais é exógena às perspetivas macroeconómicas uma vez que as mesmas não foram objeto de revisão com a apresentação do primeiro orçamento retificativo.

No 2ROER o saldo das AP em percentagem do PIB manteve-se inalterado, mas porque a receita e a despesa foram revistas em alta em € 1.460 M e em € 1.491 M, respetivamente, o saldo negativo

¹ Acórdão n.º 862/2013 do Tribunal Constitucional.

agravou-se em € 31 M. Do lado da receita, destaca-se a previsão de aumento da receita fiscal e contributiva, associada essencialmente à revisão do cenário macroeconómico (no caso da receita fiscal € 1.140 M, incluindo o efeito da reversão da redução remuneratória determinada no OE 2014¹, e da receita contributiva € 284 M). Do lado da despesa, a alteração mais expressiva ocorreu ao nível das despesas com pessoal, por motivo da impossibilidade de manter a redução remuneratória prevista no OE 2014 e da consequente reintrodução da redução remuneratória vigente entre 2011 e 2013, em resultado de decisão do Tribunal Constitucional².

O ajustamento previsional ocorrido até ao segundo orçamento retificativo caracterizou-se pelo aumento contínuo do valor total das receitas e das despesas públicas, em resultado do efeito conjugado das alterações orçamentais motivadas quer por fatores exógenos às hipóteses de natureza económica quer pela evolução prevista da atividade económica. No ROE 2014 previa-se, face ao ano anterior, um aumento da receita de 0,4% e uma redução da despesa de 3,1%, cabendo à despesa 84% do esforço total para a redução do défice previsto. No 2ROER 2014 o aumento da receita orçamentada atingiu 2,8% e a redução da despesa 1,2%, passando a receita a justificar 67% do esforço para a melhoria do saldo orçamental.

A estimativa da execução orçamental para 2014 do MF expressa no relatório da proposta do OE 2015 apontava já para um défice orçamental de 4,8% em 2014, o qual não considerava o eventual impacto da capitalização do Novo Banco mas incluía o registo das operações de financiamento do Estado à STCP e à Carris, o reconhecimento da perda (*write-off*) de crédito mal parado do BPN Crédito detido pela Parvalorem e a assunção da dívida garantida do Fundo de Contragarantia Mútuo, com um impacto global equivalente € 1.490 M (0,8 p.p. do PIB).

1.2.3. Os desvios entre as previsões e o verificado

Os valores verificados na economia portuguesa em 2014 comportaram desvios face às previsões macroeconómicas apresentadas pelo MF, conforme quadro seguinte.

Quadro 4 – Desvios entre as previsões macroeconómicas e os valores verificados

(taxa de variação em %)

Principais agregados macroeconómicos	Verificado (SEC 2010) 2014	Desvios face ao verificado para 2014 (p.p.) (a)		
		ROE 2014(b)	2ROER 2014(b)	ROE 2015
1. PIB e componentes da despesa				
PIB	0,9	-	-	-0,1
Consumo privado	2,2	-	-	0,4
Consumo público	-0,5	-	-	0,1
FBCF	2,8	-	-	1,3
Exportações	3,9	-	-	0,2
Importações	7,2	-	-	2,5
2. Emprego e desemprego				
Emprego Total	1,6	2	-0,1	0,2
Taxa de Desemprego (%)	13,9	-3,8	-0,3	-0,3
3. Preços				
Taxa de Inflação (IPC)	-0,3	-1,3	-0,3	-0,3
Deflator do PIB	1,0	-	-	-0,4

(a) Desvio entre os valores verificados e os constantes no documento de programação orçamental.

(b) Previsões do PIB em SEC 95 pelo que não são comparáveis com os valores verificados.

Fontes: MF, ROE 2014, 2ROER 2014 e ROE 2015; INE, Contas Nacionais Trimestrais, setembro de 2015.

¹ Cfr. Relatório da Conta Geral do Estado de 2014.

² Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014, de 30 de maio.



Apesar de um desvio de apenas -0,1 p.p. entre a previsão do PIB para 2014 constante no ROE 2015 e o valor verificado, se considerarmos as diversas componentes da procura agregada, encontramos a subestimação ao nível das componentes da procura interna, em especial do investimento (desvio de 1,3 p.p.), e a sobrestimação do crescimento da procura externa, com destaque para as importações (2,5 p.p.)¹.

Em linha com a subestimação da procura interna, as variáveis do mercado de trabalho nos três cenários encontravam-se subestimadas (o valor do emprego previsto em 2 p.p. abaixo do verificado e a taxa de desemprego 3,8 p.p. acima do verificado). Ao nível dos preços, os três cenários foram otimistas pois não anteciparam uma taxa de inflação negativa.

O diminuto valor dos desvios entre as previsões para a taxa de variação do PIB e o valor verificado, não foi, no entanto, suficiente para evitar que relativamente às previsões orçamentais, a execução das receitas se tenha situado abaixo da estimativa apresentada no ROE 2015 em € 840 M e as despesas acima do previsto em € 3.270 M, originando um desvio de € -4.110 M no saldo orçamental em 2014 (-2,4 p.p.), como se observa no quadro seguinte.

Quadro 5 – Desvios entre as previsões orçamentais e os valores verificados

(em milhões de euros)

Administrações Públicas (em contabilidade nacional)	Verificado	Desvios face ao verificado em 2014
	2014	ROE 2015
Receita total	77 231	-840
Despesa total	89 677	3 270
Saldo global	-12 446	-4 110
Saldo global em % PIB	-7,2	-2,4
Por memória:		
PIB (preços correntes)	173 446	-
Saldo PDE (em % PIB)	-7,2	-
Dívida pública (em % PIB)	130,2	-

Fonte: INE, PDE 2.ª not. 2015 e Contas Nacionais Trimestrais, setembro de 2015.

Ao nível da receita total, os valores apurados para 2014 revelaram-se inferiores ao esperado na proposta do OE 2015 devido principalmente às outras receitas correntes e às receitas de capital (no seu conjunto representando uma divergência de € 350 M) decorrente da execução dos fundos recebidos da UE. O desvio desfavorável da despesa perante a previsão do cenário orçamental no OE 2015 foi motivado, sobretudo, pela evolução das despesas de capital (desvio total de € 4.105 M), para a qual contribuiu a inclusão de € 4.900 M referentes à capitalização do Novo Banco.

Da análise realizada extraem-se as seguintes observações:

- ◆ O cenário de base do OE 2014 apresentou-se em linha com o da CE, do FMI e do BdP mas mais favorável face ao cenário da OCDE que previa uma evolução mais negativa da procura interna.

¹ As revisões do cenário macroeconómico implícitas nos documentos de programação subsequentes ao OE 2014 que utilizaram como referencial metodológico o SEC 95 também revelaram esta tendência de subestimação da procura interna e sobrestimação da procura externa.

- ◆ A antecipação de uma conjuntura externa mais favorável foi igualmente refletida pelo MF, pelo BdP e pela OCDE nas respectivas revisões dos cenários macroeconómicos ocorridas até maio de 2014, apesar de diferentes perspetivas em termos dos contributos da procura interna e da procura externa líquida.
- ◆ No primeiro orçamento retificativo, as alterações às previsões orçamentais foram exógenas às perspetivas macroeconómicas uma vez que as mesmas não foram objeto de revisão. No segundo orçamento retificativo, a melhoria do cenário macroeconómico no que respeita à evolução prevista para o consumo privado e para as variáveis que compõem o mercado de trabalho pretendeu incorporar a revisão da previsão da receita fiscal e contributiva e da despesa com prestações de desemprego. O impacto traduziu-se na previsão de aumento da receita fiscal, em € 1.140 M, e da receita de contribuições sociais, em € 284 M, e de redução da despesa com subsídios de desemprego e outros apoios, em € 538 M.
- ◆ Ao nível de reporte da informação: i) os dados (quantitativos e qualitativos) sobre as previsões macroeconómicas constantes do OE mantiveram-se insuficientes quanto à relação com a orçamentação das receitas e despesas; ii) a identificação dos riscos do cenário macroeconómico no ROE 2014 constitui uma melhoria da informação com a inclusão de análises de sensibilidade e cenários alternativos; iii) a apresentação na CGE de 2014 do efeito orçamental estimado das revisões do cenário macroeconómico representa uma melhoria no reporte de informação; contudo, esta informação não é completa e carece de maior detalhe para melhorar a sua compreensibilidade, designadamente quanto à relação com a execução orçamental; iv) ao nível da informação sobre o impacto das medidas orçamentais de forma individualizada nos próprios valores orçamentados das receitas e despesas, os documentos de programação orçamental ainda não apresentam informação suficientemente detalhada.
- ◆ O ROE 2014 apresentou as medidas de consolidação orçamental sem, contudo, explicitar o efeito de cada uma nos valores orçamentados das receitas e das despesas. Para além desta falta de correlação das medidas e respetivas variáveis orçamentais, a CGE também não efetuou a aferição do cumprimento dos impactos previstos para estas medidas.
- ◆ Os desvios entre os valores previstos e os valores verificados ao nível do cenário macroeconómico apresentado nos diversos documentos de programação orçamental para 2014 foram diminutos. No entanto, tal não foi suficiente para evitar desvios elevados entre os valores orçamentados para as receitas e despesas das AP e os respetivos valores executados e reportados na CGE de 2014.

Em sede de contraditório, a Ministra de Estado e das Finanças manifestou a sua “*concordância com a necessidade de maior detalhe na quantificação, designadamente dos programas associados à implementação de medidas de consolidação orçamental*”, invocando como contributos para esse fim o desenvolvimento de mecanismos de avaliação, ex-ante e ex-post, de políticas e a plena entrada em vigor da nova LEO.



ANEXO

Quadro 6 – Portugal – principais indicadores económicos

	Unidades	2011	2012	2013	2014
Contas Nacionais – Produto e Despesa (1)					
Produto Interno Bruto	Milhões de euros	176 167	168 398	170 269	173 446
Produto Interno Bruto	t.v. real, %	-1,8	-4,0	-1,1	0,9
Procura Interna	t.v. real, %	-5,7	-7,3	-1,9	2,2
Consumo Privado	t.v. real, %	-3,6	-5,5	-1,2	2,2
Consumo Público	t.v. real, %	-3,7	-3,3	-1,9	-0,5
Formação Bruta de Capital Fixo	t.v. real, %	-12,5	-16,6	-5,1	2,8
Exportações de bens e serviço	t.v. real, %	7,0	3,4	6,9	3,9
Importações de bens e serviço	t.v. real, %	-5,8	-6,3	4,7	7,2
Rendimento e Poupança (1)					
Rendimento Disponível dos Particulares	t.v. nominal, %	-3,7	-3,6	-0,2	0,8
Taxa de Poupança Interna	% PIB	13,1	13,7	15,4	15,4
Sociedades	% PIB	11,9	12,3	12,7	13,3
Particulares	% PIB	5,3	5,5	5,5	4,2
Administrações Públicas	% PIB	-4,1	-4,2	-2,8	-2,0
Preços, Salários e Custos Unitários do Trabalho (2)					
Inflação (IHPC)	t.v. média, %	3,6	2,8	0,4	-0,2
Deflador do PIB	t.v., %	-0,3	-0,4	2,3	1,0
Remunerações Nominais por Trabalhador	t.v. média, %	-0,6	-3,1	3,6	-1,4
Custos Unitários do Trabalho	t.v. anual, %	-0,9	-3,2	1,8	-0,9
Mercado de Trabalho (3)					
População Ativa	Milhares	5 428	5 383	5 285	5 226
Emprego Total (tempo completo e parcial)	Milhares	4 740	4 547	4 429	4 500
Taxa de Atividade	% Pop. Total	60,5	60,2	59,3	58,8
Taxa de Desemprego	% Pop. Ativa	12,7	15,5	16,2	13,9
Finanças Públicas (4)					
Saldo Global das Administrações Públicas	% PIB	-7,4	-5,7	-4,8	-7,2
Saldo Primário das Administrações Públicas	% PIB	-3,1	-0,8	0,0	-2,3
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)	% PIB (Dez)	111,4	126,2	129,0	130,2
Balança de Pagamentos (5)					
Balança Corrente + Balança de Capital	% PIB	-4,5	0,1	3,0	2,0
Balança Corrente	% PIB	-6,0	-2,0	1,4	0,5
Balança de Bens	% PIB	-8,2	-5,5	-4,7	-5,3
Balança de Serviços	% PIB	4,5	5,6	6,5	6,6
Balança de Capital	% PIB	1,5	2,1	1,6	1,5
Taxas de Juro (5)					
Taxa de Juro Euribor a 3 meses	Em % (dezembro)	1,4	0,2	0,3	0,1
Taxa de Rendibilidade das OT e taxa fixa a 10 anos	Em % (dezembro)	13,1	7,3	6,0	2,8
Taxas de Juro Bancárias					
Crédito a Sociedades não Financeiras	Em % (dezembro)	6,5	5,7	5,1	4,1
Crédito a Particulares, Habitação	Em % (dezembro)	4,3	3,4	3,3	3,0
Agregados de Crédito Bancário (5)					
Crédito ao Sector Não Monetário, excepto A.P.	t.v. hom. (dezembro)	0,1	-6,9	-3,7	-3,7
Crédito a Sociedades Não Financeiras	t.v. hom. (dezembro)	-3,4	-8,3	-5,0	-2,6
Crédito a Particulares	t.v. hom. (dezembro)	-1,3	-3,7	-4,0	-5,0
Índice de Cotação de Ações (PSI-20) (6)					
	t.v. hom. (dezembro)	-27,6	2,9	16,0	-26,8

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

(1) Fonte: INE - Contas Nacionais (base 2011), setembro de 2015.

(2) Fonte: Banco de Portugal - Boletim Estatístico, novembro de 2015. INE - Preços e CN.

(3) Fonte: INE - Mercado de trabalho.

(4) Fonte: INE - Reporte dos défices excessivos, setembro de 2015.

(5) Fonte: Banco de Portugal - Boletim Estatístico, novembro de 2015

(6) Fonte: CMVM - Indicadores mensais do mercado de capitais portugueses.



Tribunal de Contas

PARTE B

A CONTA GERAL DO ESTADO



Tribunal de Contas

|||
2. Orçamento do Estado
|||



2. ORÇAMENTO DO ESTADO – ALTERAÇÕES

As alterações orçamentais na receita e na despesa da administração central (SI e SFA), excluindo transferências correntes e de capital entre esses serviços, segundo a classificação económica e a sua natureza, estão sintetizadas no quadro seguinte.

Quadro 1 – Administração central – alterações de natureza económica

(em milhões de euros)

Classificação económica	Orçamento inicial (SI+SFA)	Alterações				Total das alterações		Orçamento final (SI+SFA)
		Orçamentos retificativos (SI)	Dotação provisional (SI)	Créditos especiais (SI)	Outras (SI+SFA)	(valor)	(%)	
Receitas correntes	50 833	1 310		121	1 259	2 690	5,3	53 523
Receita fiscal	36 961	1 161		4	28	1 194	3,2	38 154
Impostos diretos	17 163	199		-	28	227	1,3	17 390
Impostos indiretos	19 797	962		4	0	967	4,9	20 764
Contribuições p/ Segurança Social, CGA e ADSE	4 947	147		-	(a) 707	854	17,3	5 800
Transferências correntes (excluindo Adm. Central)	1 652	2		8	17	27	1,6	1 679
Outras receitas correntes (*)	7 274	-		109	507	616	8,5	7 890
Receitas de capital	1 792	-		329	234	563	31,4	2 355
Vendas de bens de investimento	189	-		41	9	50	26,5	239
Transferências de capital (excluindo Adm. Central)	1 264	-		9	248	256	20,3	1 520
Outras receitas de capital	293	-		0	-23	-22	-7,6	271
Saldo da gerência anterior (SI) (**)	47	-		278	-	278	592,1	325
Receita efetiva	52 626	1 310		450	1 492	3 252	6,2	55 878
Ativos financeiros	2 711	2 185		294	384	2 863	105,6	5 574
Passivos financeiros	133 304	1 438		-	28	1 467	1,1	134 771
Saldo da gerência anterior (SFA)	2	-		-	3 269	3 269	...	3 271
Receita total	188 643	4 933		744	5 174	10 851	5,8	199 494
Despesas correntes	57 385	945	-146	382	2 205	3 387	5,9	60 772
Despesas com pessoal	11 714	792	66	64	557	1 478	12,6	13 192
Remunerações certas e permanentes	8 394	673	52	27	208	959	11,4	9 354
Abonos variáveis ou eventuais	729	131	8	28	-79	88	12,0	816
Segurança social	2 591	-12	6	9	429	431	16,7	3 022
Aquisição de bens e serviços correntes	10 515	0	20	218	700	939	8,9	11 454
Juros e outros encargos	7 866	-128	-	2	5	-120	-1,5	7 746
Transferências correntes (excluindo Adm. Central)	24 442	247	10	67	(b) 1 017	1 341	5,5	25 783
Subsídios	897	-	-	-	234	234	26,0	1 131
Outras despesas correntes	1 951	34	-241	31	-309	-485	-24,8	1 466
Despesas de capital	3 944	-	1	86	404	490	12,4	4 434
Aquisição de bens de capital	2 576	-	1	82	222	305	11,9	2 881
Transferências de capital (excluindo Adm. Central)	1 282	-	-	(c) 4	193	196	15,3	1 478
Outras despesas de capital	87	-	-	-	-11	-11	-13,2	75
Despesa efetiva	61 329	945	-145	468	2 609	3 877	6,3	65 206
Ativos financeiros	14 036	3 854	-	-	418	4 271	30,4	18 308
Passivos financeiros	112 668	-	-	-	535	535	0,5	113 203
Despesa total	188 033	4 799	-145	468	3 562	8 684	4,6	196 717
Saldo efetivo	-8 704	365	145	-18	-1 116	-625	7,2	-9 328

(*) Inclui recursos próprios comunitários e reposições não abatidas nos pagamentos que no Quadro 48 da CGE figuram, incorretamente, em outras receitas de capital.

(**) No Quadro 48 da CGE constam, incorretamente, na receita não efetiva, junto com o saldo de gerência anterior dos SFA.

(a) Inclui a alteração do 1.º OER de aumento da receita da CGA proveniente da CES (€ 514 M) e da receita dos serviços integrados proveniente da contribuição dos beneficiários da ADSE e outros subsistemas de saúde (€ 147 M).

(b) Inclui a alteração do 1.º OER de reforço das dotações da CGA para pensões e reformas (€ 735 M).

(c) Com contrapartida em receita de ativos financeiros (privatizações) foi reforçada a dotação de transferências de capital para o FRDP (€ 294 M).

Fontes: SIGO e SGR – Sistemas de informação orçamental, Mapa I das Leis n.ºs 13/2014, de 14 de março, 75-A/2014, de 30 de setembro, e Quadro 48 – Alterações Orçamentais da CGE/2014 (com a diferença das verbas do FRDP terem sido distribuídas pelas correspondentes classificações económicas).

O orçamento inicial da receita e da despesa efetivas¹ (€ 52.626 M e € 61.329 M) foi aumentado, respetivamente, em € 3.252 M (6,2%) e € 3.877 M (6,3%), agravando o défice em € 625 M (7,2%), em resultado de alterações aprovadas pela Assembleia da República², da abertura de créditos especiais pelo Governo e das alterações aos orçamentos privativos dos SFA.

As alterações introduzidas pela Lei n.º 13/2014, de 14 de março (1.º OER) correspondem a ajustamentos na sequência de Acórdão do Tribunal Constitucional que alterou os pressupostos dos valores orçamentados para pensões e reformas no âmbito da CGA³. As dotações para esses encargos aumentaram € 735 M, com contrapartida, por um lado, no aumento da receita em € 661 M (€ 514 M de *contribuições para a CGA* provenientes do alargamento da CES⁴ e € 147 M do aumento da contribuição dos beneficiários para a ADSE e outros subsistemas de saúde⁵) e, por outro, na redução da despesa, em € 74 M [€ 62 M nas *transferências correntes para a segurança social* (devido ao aumento da sua receita proveniente da CES) e de € 12 M nas *despesas com pessoal (encargos com saúde)* no Ministério da Defesa].

A Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro (2.º OER), atualizou as estimativas relativas à atividade económica, elevando a receita fiscal em € 1.161 M, € 199 M de *impostos diretos* e € 962 M de *impostos indiretos*⁶. Também decorrente de Acórdão do Tribunal Constitucional⁷, foram aumentadas as dotações para *despesas com pessoal* em € 938 M⁸. Foram reforçadas as dotações para *ativos financeiros*, em € 3.854 M, destinados sobretudo a empréstimos a empresas públicas, nomeadamente, CP (€ 2.374 M), Carris (€ 474 M), STCP (€ 307 M), Empordef (€ 264 M), EDIA (€ 203 M) e Parque Expo (€ 164 M) e criada a dotação de *transferências correntes* para o Fundo de Resolução (€ 297 M)⁹. As previsões de receita proveniente de *ativos financeiros* aumentaram € 2.185 M pela amortização antecipada de obrigações de capital contingente pela banca.

Os OER diminuíram ainda as dotações para *juros e outros encargos* (€ 128 M), devido à redução das taxas e do não recebimento do último desembolso do programa de ajustamento económico e a contribuição financeira para a UE (€ 40 M).

No tocante às alterações orçamentais autorizadas pelo Governo, destaca-se a abertura do crédito especial para reforço das transferências para o FRDP do produto das privatizações dos CTT e da ANA (€ 294 M) com contrapartida em receita de *ativos financeiros*.

¹ Excluindo todos os *ativos e passivos financeiros* e, na receita, o *saldo da gerência anterior dos SFA*.

² Leis n.ºs 13/2014, de 14 de março, e 75-A/2014, de 30 de setembro.

³ Em processo de fiscalização preventiva, o Tribunal Constitucional (Acórdão n.º 862/2013, publicado no D.R. em 07/01/2014) pronunciou-se pela inconstitucionalidade das alíneas *a)*, *b)*, *c)* e *d)* do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto da Assembleia da República n.º 187/XII, que aprovou o mecanismo de convergência do regime de proteção social da função pública com o regime geral da segurança social.

⁴ O OER alargou o valor mínimo da pensão mensal sobre a qual incide a CES de € 1.350 para € 1.000.

⁵ A Lei n.º 30/2014, de 19 de maio, aumentou o desconto dos beneficiários de 2,5% para 3,5%, incluindo os subsistemas da GNR, PSP e Forças Armadas.

⁶ O OER reduziu a receita dos SFA proveniente de impostos indiretos (IVA) em € 21 M, pelo que o aumento da receita fiscal da administração central foi de € 1.140 M.

⁷ O Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014 (publicado no D.R. em 26/06/2014) que declarou a inconstitucionalidade dos artigos 115.º e 117.º da LOE/2014.

⁸ € 804 M em *despesas com pessoal* dos serviços integrados e € 135 M em transferências para SFA para tais despesas. Esse aumento foi atenuado, em parte, por reduções remuneratórias temporárias (Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro) e pelo acréscimo na receita das *contribuições para a CGA* (€ 146 M) decorrente do aumento das remunerações.

⁹ Para permitir a transferência do montante da contribuição do sector bancário [criada pela LOE/2011 (artigo 141.º) e afeta ao Fundo de Resolução (artigo 153.º-F do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras)] que constituiu receita do Estado em 2013 e em 2014.



A dotação provisional, destinada a despesas imprevisíveis e inadiáveis, voltou a ser utilizada (€ 254 M)¹ sobretudo no reforço das *despesas com pessoal* (€ 66 M, nos serviços integrados) e das *transferências para serviços autónomos*², o que evidencia a sua utilização indevida e o desrespeito pelo princípio da especificação.

Em contraditório, a DGO, na sua resposta, subscrita também pela Ministra de Estado e das Finanças, alega que: “*O recurso à dotação provisional para fazer face a despesas com o pessoal deveu-se a suspensões das reduções remuneratórias orçamentadas, conforme o estipulado no art.º 33.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31/12, que aprovou o OE2014, e posteriormente declaradas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional, através do seu Acórdão n.º 413 de 2014, o que se traduziu num aumento não previsível das dotações de remunerações face ao inicialmente orçamentado. Adicionalmente, no mesmo ano, decorreu o Programa de Rescisões por Mútuo Acordo (PRMA), regulamentado pela Portaria n.º 221-A de 2013, cuja execução acabou por não corresponder ao esperado, o que se traduziu, inevitavelmente, num aumento das despesas com o pessoal superior às orçamentadas.*”

Porém, da descrição da natureza e montante da maioria das alterações que constam do Quadro 50 – Reforços com contrapartida na dotação provisional, conclui-se que foi maioritariamente utilizada para reforço de dotações suborçamentadas, para diversas finalidades, sem o carácter de imprevisibilidade e urgência que deve orientar o recurso a esse mecanismo.

De destacar o elevado montante do *saldo da gerência anterior dos SFA*, € 3.269 M, que não figuram nos orçamentos iniciais e são integrados durante a execução orçamental, designadamente no IAPMEI (€ 413 M), no Instituto do Turismo de Portugal (€ 338 M), na ACSS (€ 272 M) e no IFAP (€ 258 M).

¹ Dos quais € 109 M para reforço de *transferências correntes e de capital* para administração central, pelo que no Quadro I figura apenas € 145 M.

² Com destaque para o IGFEJ (€ 74 M), para pagamento de remunerações e aquisição de bens e serviços, e o IFAP (€ 73 M), para pagamento de apoios.



Tribunal de Contas

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



3. A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL (CGE)

3.1. Síntese da CGE

Neste ponto sintetiza-se a execução orçamental da administração central evidenciada na CGE de 2014, discriminada no mapa XXIII – *conta consolidada da administração central e segurança social* (artigo 75.º, n.º 2 da LEO). Para efeito deste ponto releva também o relatório da CGE.

O Tribunal examina e aprecia a execução orçamental nos pontos referentes à receita (3.2), à despesa (3.3) e à consolidação (3.4).

Quadro 2 – Execução orçamental da administração central

(em milhões de euros)

Receitas	2013 CGE	2014		Despesas	2013 CGE	2014	
		Orçamento final	CGE			Orçamento final	CGE
Receitas correntes	50 996	53 523	52 473	Despesas correntes	58 039	60 772	57 869
Impostos diretos	17 437	17 390	17 589	Despesas com pessoal	12 738	13 192	12 859
IRS	12 325	12 758	12 870	Aquisição de bens e serviços	10 899	11 454	10 465
IRC	5 103	4 465	4 553	Juros e outros encargos	7 699	7 746	7 569
Outros	9	167	166	Transferências correntes (*)	24 807	25 783	25 268
Impostos indiretos	19 962	20 764	20 675	Administração local	2 163	2 557	2 542
IVA	13 287	13 912	13 837	Segurança social	9 716	9 606	9 431
ISP	2 653	2 678	2 666	Famílias	9 962	10 104	9 967
Imposto do selo	1 367	1 279	1 307	Resto do Mundo	2 058	2 133	2 117
Imposto consumo tabaco	1 313	1 399	1 400	Outras	908	1 384	1 212
Outros	1 342	1 496	1 466	Subsídios	1 064	1 131	1 021
Contrib. seg social, CGA, ADSE	5 092	5 800	5 707	Outras despesas correntes	832	1 466	669
Transferências correntes (*)	2 307	1 679	1 474	Divergências de consolidação			18
Outras receitas correntes	6 199	7 890	6 973	Despesas de capital	3 246	4 434	3 497
Divergências de consolidação	-	-	54	Investimento	1 507	2 881	2 064
Receitas de capital	1 864	2 355	1 339	Transferências de capital (*)	1 601	1 478	1 358
Venda de bens de investimento	100	239	114	Adm. regional e local	965	671	657
Transferências de capital (*)	1 206	1 520	1 065	Outras transfer. de capital	636	807	701
Outras receitas de capital	558	596	154	Outras despesas de capital	123	75	63
Divergências de consolidação	-	-	6	Divergências de consolidação	15		12
Receita efetiva	52 860	55 878	53 813	Despesa efetiva	61 285	65 206	61 366
Ativos financeiros	4 106	5 574	5 176	Ativos financeiros	8 457	18 308	12 365
Passivos financeiros	102 943	134 771	93 094	Passivos financeiros	90 955	113 203	77 673
Total	159 910	196 223	152 083	Total	160 698	196 717	151 405

(*) Excluindo transferências de/para serviços da administração central.

Fonte: CGE de cada ano (Mapa XXIII) e Quadro do ponto 2.

No relatório da CGE a execução da receita e da despesa da administração central mereceu várias considerações analíticas, das quais se destacam:

“A receita efetiva da Administração Central registou um acréscimo de 1,8% (952,8 M€) face à execução orçamental de 2013, sendo que as componentes que mais contribuíram para essa variação foram, com variações positivas: Outras receitas correntes (808,2 M€), Impostos indiretos (713,6 M€), Contribuições para a SS, a CGA e a ADSE (615,6 M€) e Impostos diretos (152,5 M€); com variações negativas: Transferências correntes (-832,2 M€), Outras receitas de capital (-403,6 M€) e Transferências de capital (-140,8 M€).”

- ◆ *O aumento nos impostos diretos é basicamente justificado com a variação positiva atribuível ao facto de em 2014 a Contribuição sobre o Sector Bancário ter passado a ser contabilizada nesta categoria. De relevar que os impostos sobre o rendimento mantiveram o seu nível de cobrança em linha com o observado em 2013.*
- ◆ *A evolução positiva dos impostos indiretos decorre do aumento na cobrança de IVA (549,6 M€), refletindo, essencialmente, a continuação do efeito da reforma da faturação iniciada em 2013, podendo traduzir ainda um reforço das operações assentes na economia formal, face à economia paralela.*
- ◆ *Na evolução das contribuições para a SS, a CGA e a ADSE deve-se destacar o peso das que se destinaram à CGA, tendo para isso relevado a aplicação de medidas legislativas, como o aumento da taxa da contribuição das entidades empregadoras públicas para a CGA, o facto de a Contribuição Extraordinária de Solidariedade ter passado a incidir sobre a totalidade das pensões e prestações pecuniárias vitalícias recebidas pelo titular, independentemente da sua natureza e a reversão da medida de redução remuneratória, atenuada, a partir de Setembro, pelas novas reduções aplicáveis aos vencimentos totais ilíquidos mensais de valor superior a 1.500 €. Também contribuiu o efeito do aumento do número de aposentados/reformados e pensionistas com pensões da responsabilidade de entidades empregadoras (compensação por pagamento de pensões recebida pela CGA).*
- ◆ *O decréscimo nas transferências correntes recebidas e o aumento nas outras receitas correntes é fruto, essencialmente, da alteração na contabilização das transferências da Segurança Social destinadas ao financiamento de ações de formação profissional ou ação social.*
- ◆ *Da diminuição registada em transferências de capital destaca-se a quebra nas provenientes do orçamento da UE (-70,7 M€), bem como o efeito de base do recebimento em 2013 da compensação financeira relativa ao fundo de pensões do IFAP, em resultado da transferência de responsabilidades para a CGA.*
- ◆ *Para o decréscimo verificado nas outras receitas de capital foi determinante o efeito de base da entrega ao Estado, no ano de 2013, de 400 M€ pela ANA – Aeroportos de Portugal, SA, provenientes do contrato de concessão de serviço público aeroportuário.*

A despesa efetiva total e a efetiva primária registaram em 2014 um acréscimo de 0,1% e 0,4%, respetivamente, comparativamente com o ano anterior. A evolução da despesa efetiva total (0,1%) resulta do aumento da despesa de capital (0,4 p.p.) essencialmente devido aos encargos com as parceiras público privadas rodoviárias, atenuado pelo comportamento da despesa corrente (-0,3 p.p.), decorrente da aquisição de bens e serviços do SNS e dos encargos com juros suportados pelas entidades públicas reclassificadas.

A execução orçamental encontra-se influenciada por efeitos de carácter extraordinário que, no que se refere à despesa, ascendem a cerca de 2,2 mil M € em ambos os anos (2013 e 2014). Apesar dos efeitos extraordinários terem um impacto diminuto na evolução da despesa efetiva total face a 2013, contribuem decisivamente para a variação observada nos diversos agregados económicos.

- ◆ *O crescimento da despesa efetiva da Administração Central em 0,1% deveu-se essencialmente aos seguintes fatores: Investimento (36,9%) – devida ao pagamento de encargos por parte da Estradas de Portugal (subconcessões de infraestruturas rodoviárias com início em 2014); Transferências correntes (1,9%) – influenciada pela entrega da receita da Contribuição sobre o Sector Bancário relativas a 2013 e 2014 a favor do Fundo de Resolução, pela alteração de contabilização das transferências no âmbito da Lei das Finanças Locais e pela evolução das pensões e outros abonos da CGA (aumento líquido de aposentados/pensionistas); Despesas com Pessoal (0,9%) – associada ao efeito da reversão da medida de redução remuneratória prevista na Lei do OE/2014, a qual vigorou até maio; aumento da taxa de contribuição das entidades empregadoras para a CGA; e a despesa realizada no âmbito do Programa de Rescisões por Mútuo Acordo.*



- ◆ *Em sentido inverso, contribuiu, sobretudo, a evolução dos seguintes agregados de despesa justificados por: Aquisição de bens e serviços correntes (-4%) – devida a efeitos de base, ocorridos em 2013, associados ao Programa Extraordinário de Regularização de Dívidas pelo SNS (no montante de 432 M €), e a antecipação, para dezembro de 2013, de pagamentos de encargos com saúde do regime convencionado pela ADSE; Transferências de capital (-15,2%) – explicada pelas transferências para a Administração Regional, pela aplicação da disposição legal prevista na Lei das Finanças Regionais, que determina diferentes regras para o apuramento da transferência em 2014, bem como pelo término das transferências no âmbito da Lei de Meios; Outras despesas correntes (-19,5%) – associada à menor execução do Programa Operacional de Potencial Humano em resultado de verbas recebidas, face a 2013, no âmbito de projetos cofinanciados e da alteração à forma de contabilização de algumas despesas que, em 2014, passam a ser evidenciadas como despesas com pessoal; Juros e outros encargos (-1,7%) – pelo efeito conjugado à conversão de empréstimos em aumentos de capital por parte do Estado à REFER e à Estradas de Portugal, e ao efeito de liquidação, em 2013, de encargos com swaps por parte de EPR do sector dos transportes. O referido efeito é, em parte, atenuado pelos juros e outros encargos da dívida pública, em resultado do aumento dos encargos com os empréstimos contraídos no âmbito do PAEF, designadamente da taxa de juro do empréstimo contraído junto do FMI; Subsídios (-4,0%) – pelo efeito de base, em 2013, da compensação financeira pela concessão de recursos hídricos em 2007 e, ainda, pelo menor ritmo de ajudas, cofinanciadas, atribuídas pelo IFAP; Outras despesas de capital (-48,5%) – devida ao pagamento, em 2013, da contrapartida financeira para a integração dos aeroportos da Madeira na rede nacional. Complementarmente, as indemnizações compensatórias pagas pelo Estado em 2014 a EPR e empresas públicas e privadas, decresceu em cerca de 27,8%, com destaque para a RTP.*

A despesa não efetiva registou um decréscimo de 8,7% que traduz a evolução da despesa com passivos financeiros a qual foi parcialmente atenuada pelo acréscimo em ativos financeiros:

- ◆ *Passivos financeiros (-13,8%) – decorrente de menor volume de reembolsos de CEDIC, traduzindo o menor nível de aplicações por parte dos SFA em 2014. Em sentido inverso, destacam-se as opções tomadas em matéria de gestão da dívida pública, as quais passaram pela amortização de títulos de dívida pública de médio e longo prazo;*
- ◆ *Ativos financeiros (46,2%) – influenciado pelo empréstimo de 3,9 mil M€, concedido em 2014 ao Fundo de Resolução para a realização do capital social do Novo Banco, bem como em resultado de empréstimos de médio e longo prazo concedidos em 2014 a empresas públicas no total de 3,6 mil M€, principalmente à CP (2,3 mil M€). Este resultado é, em parte, atenuado pelo decréscimo observado nos empréstimos de médio e longo prazo concedidos a EPR no perímetro da Administração Central (-2,2 mil M€) influenciado pelo efeito de base de 2013 da amortização antecipada de operações de derivados e pela conversão em 2014 da dívida destas entidades em capital estatutário que se traduziu em necessidades de refinanciamento mais reduzidas. Destaca-se ainda o efeito de base da injeção de 1,1 mil M€, em 2013, no Banife, ainda, da menor participação no Mecanismo Europeu de Estabilidade em 2014 (0,4 mil M€; 0,8 mil M€ em 2013)”.*

3.2. Receita

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

A receita da administração central inclui a receita do Estado registada no sistema de gestão de receitas (SGR) e a receita dos serviços e fundos autónomos (SFA)² reportada no sistema de informação de gestão orçamental (SIGO). Na CGE de 2014, a receita do Estado totaliza € 139.405 M³, entre receitas orçamentais (€ 136.129 M) e extraorçamentais (€ 3.276 M), e a receita dos SFA totaliza € 34.692 M de receitas orçamentais⁴.

A sustentabilidade das finanças públicas confere especial importância ao controlo das receitas quanto à sua legalidade (com ênfase na aplicação dos princípios orçamentais), correção financeira e adequada contabilização. No âmbito deste Parecer, as ações efetuadas para realizar tal controlo centraram-se na:

- ◆ Receita da administração central quer a do Estado, quer a dos SFA – *vide 3.2.1. a 3.2.3.*
- ◆ Receita extraorçamental dos SFA – *vide 3.2.4.*
- ◆ Receita fiscal (quanto às principais deficiências na contabilização, aos resultados do combate à fraude e à evasão, à ação inspetiva e à cobrança coerciva) – *vide 3.2.5. a 3.2.8.*
- ◆ Receita dos Fundos de Resolução e de Estabilização Tributária e Aduaneira – *vide 3.2.9. a 3.2.10.*

A apreciação do Tribunal decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer que envolveram revisões analíticas, formulação de questionários e apreciação 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.

A LEO estabelece os princípios a que se encontra sujeito o OE e a respetiva execução, entre os quais os da universalidade, anualidade, não compensação, não consignação e especificação. Este último concretiza-se pela aplicação dos códigos de classificação das receitas e despesas públicas⁵ 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. Quanto à não consignação, a LEO também determina que as normas que afetem receitas a determinadas despesas, por razão especial e expressa estatuição legal ou contratual, têm caráter excecional e temporário.

¹ Nos termos do artigo 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

² Nos termos do n.º 5 do artigo 2.º da LEO, incluem-se nos SFA, desde 2012, as entidades públicas reclassificadas.

³ Volume I – Tomo III – Mapa I – Receita dos Serviços Integrados, por classificação económica.

⁴ Volume I – Tomo III – Mapa VI – Receita dos SFA, por classificação económica. Os mapas contabilísticos gerais não incluem receitas extraorçamentais dos SFA, nem sequer as inscritas no Mapa 31 do Volume II (€ 8.407 M) – *vide 3.2.4.*

⁵ Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.



Ora, 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 de princípios orçamentais.
- ◆ 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 casos¹ de incumprimento de princípios orçamentais constam do quadro seguinte².

Quadro 3 – Principais casos de deficiente contabilização por incumprimento de princípios orçamentais

(em milhões de euros)

Princípios	Âmbito	Situações	Valor
Anualidade, Unidade e Universalidade, Não compensação, Não consignação e Especificação	Receita Orçamental	Receita do Fundo de Resolução não registada na CGE	4 981
		Contribuição de Serviço Rodoviário afeta às Estradas de Portugal	527
		Receita Fiscal afeta à Segurança Social	177
		Contribuição para o Audiovisual afeta à RTP	164
		Receita Fiscal afeta ao Instituto de Turismo de Portugal	96
		Receita Fiscal afeta ao Fundo de Estabilização Tributário (FET)	59
		Receita Fiscal afeta a outros serviços da administração central	449
		Subtotal - Receita Orçamental	6 453
	Receita Extraorçamental	Receita de serviços da administração central não registada na CGE	3 030
	Subtotal - Receita Extraorçamental	3 030	
Total	9 483		

Fonte: SGR, SIGO, CT, Mapas V, VII e X da CGE, AT, Relatórios e Contas do Fundo de Resolução e da RTP.

A materialidade da omissão do Fundo de Resolução no OE e na CGE de 2014 (verificou-se ainda a omissão de mais sete fundos autónomos – *vide 3.2.1.3.*) suscitou o seu exame específico (*vide 3.2.9.*). Também os fundos geridos pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) foram objeto de exame específico (*vide 3.2.10.*) visto subsistirem as deficiências detetadas no FET e reportadas no Parecer sobre a CGE de 2013³.

O desrespeito de princípios orçamentais, o incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas, as insuficiências dos sistemas de contabilização e a ineficácia dos sistemas de controlo (permitem omissões materiais e atribuir autonomia financeira a entidades financiadas por receitas do Estado que, indevidamente, registam como receitas próprias), em suma, a subsistência das principais deficiências detetadas pelo Tribunal (e objeto recorrente das suas recomendações) constituem limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores contabilizados.

¹ *Vide 3.2.1.2, 3.2.4 e 3.2.5* do presente Parecer bem como *3.2.1.2, e 3.2.4 a 3.2.6* do Parecer sobre a CGE de 2013.

² A receita extraorçamental relevada no quadro corresponde ao valor dos saldos das contas dos serviços da administração central que excede os saldos relevados nos mapas contabilísticos gerais da CGE – *vide 10.1.2.*

³ Parte dessas deficiências também já foram detetadas no Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP) – *vide 9.2.4* e Relatório de Auditoria n.º 9/2014 (2.ª Secção) – Atividade do FRCP, disponível em www.tcontas.pt.

3.2.1. Receita da Administração Central

Em matéria de correção financeira, o Tribunal tem formulado reservas sobre a fiabilidade dos valores inscritos na CGE. Na Conta de 2014 subsistem deficiências que foram objeto de recomendações reiteradas pelo Tribunal, designadamente:

- ◆ O incumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado em vigor desde 2001 e a consequente desresponsabilização das entidades administradoras – *vide 3.2.1.1.*
- ◆ A omissão de receitas do Estado no respetivo sistema de contabilização orçamental (SGR) e a sua indevida contabilização como receitas próprias de outras entidades públicas – *vide 3.2.1.2.*
- ◆ A deficiente identificação das entidades intervenientes na contabilização das receitas do Estado e das entidades que constituem o universo dos SFA – *vide 3.2.1.3.*
- ◆ A omissão de parte substancial dos fluxos financeiros recebidos por serviços da administração central nos sistemas que suportam os mapas contabilísticos gerais da CGE¹ – *vide 3.2.1.4.*

3.2.1.1. Incumprimento de normas de contabilização

O regime de contabilização das receitas do Estado (RCRE)² estabelece “*níveis de atuação e responsabilidade dos serviços e organismos integrados da administração central que asseguram ou coordenam a liquidação e contabilização das receitas do Estado*”. Destacam-se as principais normas desse regime:

- ◆ A contabilização das receitas do Estado é da responsabilidade das entidades administradoras dessas receitas (EAR), serviços integrados (sem autonomia financeira) que asseguram ou coordenam a liquidação de uma ou mais receitas e zelam pela sua cobrança³.
- ◆ Nas EAR existe um responsável pela contabilização dos factos registados, pela respetiva qualidade, fiabilidade e segurança, assim como pelo envio dessa informação para as respetivas entidades competentes⁴.
- ◆ Compete às EAR prestar a informação relativa a todos os movimentos contabilísticos, por dia, por natureza da receita e unidade contabilística, de acordo com os circuitos e os suportes de informação indicados pela DGO⁵.
- ◆ Quando nas EAR existirem sistemas próprios de administração das receitas, estes deverão assegurar a interligação com o sistema fornecido pela DGO⁶.
- ◆ A intervenção dos serviços cobradores (com funções de caixa do Tesouro, tais como o IGCP) na contabilização das receitas cessa com a transição das respetivas EAR para o RCRE⁷.

¹ Para a receita do Estado, o Sistema Central de Receitas (SCR) que agrega a informação registada no Sistema de Gestão de Receitas (SGR) de âmbito local. Para a receita dos SFA, o Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO).

² Nos termos do Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de agosto e da Portaria n.º 1122/2000, de 28 de julho.

³ Nos termos dos artigos 1.º, n.º 2 e 2.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 301/99.

⁴ Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, das Normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.

⁵ Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 301/99.

⁶ Nos termos do artigo 3.º, n.º 3, das Normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.

⁷ Nos termos dos artigos 6.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 301/99.



- ◆ Essa transição é efetivada através de despacho conjunto dos Ministros da tutela e das Finanças, sob proposta da DGO, à medida que essas entidades reúnam as condições adequadas para administrarem as respetivas receitas¹.

Ora, subsiste o incumprimento de normas fundamentais do RCRE (em vigor desde 2001) visto que:

- ◆ Ainda não foi emitido qualquer despacho de transição para o RCRE apesar de as receitas do Estado de 2014 terem sido contabilizadas no SGR por 110 entidades. A DGO não faz depender a disponibilização do SGR da prévia emissão, para cada entidade, do respetivo despacho de transição nem da nomeação formal do responsável pela contabilização.

O Tribunal recomendou ao Governo² que procedesse, para cada exercício orçamental, à identificação formal de todas as entidades administradoras de receitas, especificando as receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades. Essa informação não foi divulgada pela DGO para o exercício de 2014 e para o de 2015 só o foi em maio. Ora, para essa identificação ser útil terá de ser conhecida no início de cada exercício orçamental e incluir todas as entidades intervenientes na contabilização.

- ◆ Mantém-se a falta de interligação dos sistemas próprios das EAR com o SGR não estando, por isso, assegurada a consistência da informação apresentada na CGE com a residente nesses sistemas próprios, deficiência que tem sido objeto de apreciação crítica pelo Tribunal e dado origem à formulação de recomendações em anteriores Pareceres³, para além de inviabilizar o cumprimento de outras normas do regime, como a prestação diária da informação. No caso dos sistemas da AT, apesar da importância dessa interligação, da sua exigência legal desde 2001 e da repetida referência do MF a trabalhos em curso para o efeito, ainda não há data estabelecida para concluir esses trabalhos – *vide* 3.2.5.
- ◆ O IGCP (entidade gestora da tesouraria do Estado) continua a intervir na contabilização ao refletir no SGR as transferências efetuadas por outras entidades para receita do Estado. Essa intervenção não responsabiliza devidamente as entidades administradoras dessas receitas pela sua contabilização 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. A DGO, ao facultar o SGR a serviços que transferem verbas para receita do Estado, diminui a intervenção do IGCP. Porém, o Tribunal sublinha que a atribuição do SGR não corrige, por si só, as deficiências apontadas sendo necessário assegurar que esses serviços cumprem os requisitos legais já referidos.

3.2.1.2. Omissão de receitas do Estado

Apesar de a LEO impor a universalidade e a não compensação de receitas e despesas bem como a não consignação do produto das receitas à cobertura de determinadas despesas⁴ verifica-se a prática, cada vez mais frequente, da indevida dedução, às receitas do Estado, das verbas consignadas e da omissão, nas despesas do Estado, das transferências dessas verbas para as respetivas entidades beneficiárias as quais as registam como receitas que não administram e, por isso, não podem certificar.

¹ Nos termos do n.º 3 da Portaria n.º 1122/2000.

² *Vide* Recomendações 5 – PCGE/2011, 7 – PCGE/2012 e 7 – PCGE/2013, respetivamente.

³ *Vide* Recomendações 2 – PCGE/2010, 6 – PCGE/2012 e 6 – PCGE/2013 respetivamente.

⁴ Nos termos dos artigos 5.º a 7.º da LEO.

Sublinha-se que, para além da consequente falta de transparência da gestão orçamental, a lei não é cumprida sempre que as receitas do Estado sejam contabilizadas por outras entidades que não as respetivas entidades administradoras. Se, além disso, as entidades beneficiárias de receitas do Estado não fizerem parte do OE, as verbas que lhes forem afetas ficam, também, por contabilizar na CGE.

Em 2014, apesar de a administração dos impostos competir à AT, outros serviços da administração central (incluindo EPR) contabilizaram € 1.169 M de receitas fiscais que deveriam ter sido registadas no SGR pela AT antes de as verbas afetas a outras entidades serem transferidas, por despesa.

Desse valor, € 527 M (46%) respeitam à contribuição de serviço rodoviário (CSR)¹ que continua a ser registada como imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (ISPE) pela empresa Estradas de Portugal (EP)². O Tribunal tem-se pronunciado sobre esta matéria fazendo notar que a CSR deve ser registada pela AT como receita do Estado e que a consequente transferência deve constar da despesa do Estado e da receita da EP no OE e na respetiva execução orçamental (dada a integração desta empresa nos SFA como EPR). Acresce que a CSR é uma receita pública específica pelo que deve ser registada com classificação económica apropriada, em cumprimento do princípio orçamental da especificação, devendo por isso ser assegurada, sempre que necessário, a atualização dos códigos de classificação económica das receitas e despesa públicas³.

A situação suscita maior reparo quando uma receita fiscal não é considerada como tal no OE nem na CGE. É o caso dos € 164 M (€ 152 M em 2013) obtidos com a contribuição do audiovisual (CAV) que, sendo um imposto⁴, é cobrada pelas empresas distribuidoras de energia elétrica e entregue à RTP que, indevidamente, a contabiliza em *venda de bens e serviços correntes* (como se fosse receita obtida com publicidade). Em 2015, a CAV foi reclassificada como taxa, contabilização também incorreta visto a CAV não constituir a contraprestação por um serviço prestado.

As receitas fiscais são devidas ao Estado, na medida em que este é o sujeito ativo da respetiva relação jurídica tributária, pelo que os princípios constitucionais e legais da unidade e da universalidade impõem a inscrição da previsão da sua cobrança, como receitas do Estado, na LOE de cada ano. Acresce que um dos princípios da execução orçamental determina que nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, sem que, cumulativamente, tenha sido objeto de correta inscrição orçamental e esteja adequadamente classificada⁵.

3.2.1.3. Deficiente identificação das entidades

O controlo eficaz das contas públicas inclui verificar se a execução do OE é integralmente reportada, o que pressupõe a certificação do universo das entidades da administração central. Ora, além da falta de habilitação das entidades administradoras da receita do Estado, subsiste a omissão de SFA (crítica recorrente do Tribunal) no OE e na CGE de 2014, concretamente, dos fundos autónomos seguintes: o Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo, o Fundo de Garantia de Depósitos, o Fundo de Resolução – *vide* 3.2.9. – o Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético, o Fundo de

¹ A CSR foi criada para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP substituindo, nos termos legais e até à concorrência do respetivo montante, uma parte da receita de ISPE, nos termos da Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto.

² *Vide* Parecer sobre a CGE de 2008 – Volume I – ponto 2.2.3 – Contribuição de serviço rodoviário (páginas 90 e 91).

³ Segundo a DGO, a CSR será autonomizada em artigo próprio na próxima revisão do classificador económico.

⁴ *Vide* Acórdãos n.º 354/98 e n.º 307/99 do Tribunal Constitucional.

⁵ Nos termos do n.º 3 do artigo 42.º da LEO.



Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde¹, o Fundo de Contragarantia Mútuo, o Sistema de Indemnização aos Investidores e o Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidores.

A DGO alega que os quatro primeiros fundos foram reclassificados no perímetro da administração central em 2015, em cumprimento das normas europeias estabelecidas no âmbito do SEC 2010 e constam da lista do INE como SFA do Sector Institucional das Administrações Públicas.

Ora, a reclassificação desses Fundos decorre da sua omissão no OE e na CGE, reiterando-se que tais Fundos constam incorretamente como EPR no Anexo I da Circular da DGO para preparação do OE para 2015² por serem SFA da administração central do Estado, prévia e independentemente da decisão do INE. O exame da execução orçamental continua, assim, a revelar omissões significativas com desrespeito pelo princípio orçamental da unidade e universalidade.

3.2.1.4 Fluxos financeiros não relevados

A reconciliação da receita constante no SGR e no SIGO com as entradas de fundos na tesouraria do Estado é, nos termos legais, integral e não parcial visto incluir receitas extraorçamentais. Porém, o Quadro 3 (*vide* 3.2.) mostra que parte substancial dos fluxos financeiros (€ 3.030 M) recebidos por serviços da administração central não consta nos pertinentes mapas contabilísticos gerais da CGE.

Uma divergência desta dimensão evidencia bem a necessidade e a urgência de relevar a totalidade dos fluxos financeiros desses serviços nos sistemas que suportam a CGE pois essa omissão, além de desrespeitar os princípios orçamentais, exime uma parte substancial dos fundos recebidos ao controlo e responsabilização legalmente determinados para as receitas (orçamentais e extraorçamentais). E inviabiliza a reconciliação das receitas com as correspondentes entradas de fundos registadas quer na contabilidade da tesouraria do Estado, quer nas contas dos serviços.

Para corrigir estas deficiências o Tribunal recomenda, desde 2009, o registo integral dos fluxos financeiros dos serviços da administração central nos sistemas de contabilização orçamental, classificando em operações extraorçamentais a parte não relevada em operações orçamentais³. Não obstante, tais deficiências persistem em 2014 quer na receita do Estado (com destaque para a receita fiscal – *vide* 3.2.5.), quer na receita dos SFA (*vide* 3.2.4.).

3.2.2. Receita do Estado

A receita efetiva⁴ aumenta € 119 M (0,3%) devido ao aumento das *receitas fiscais* em € 847 M (2,3%), que supera a quebra verificada nas *receitas de capital* em € 321 M (-54,4%), nas *receitas correntes não fiscais* em € 385 M (-9,5%) e nas *outras receitas* em € 24 M (-8,0%), como consta do quadro seguinte.

¹ Extinto pelo Decreto-Lei n.º 188/2014, de 30 de dezembro.

² Circular n.º 1376 – Série A.

³ Recomendações: 11 – PCGE/2009, 43 – PCGE/2010, 46 – PCGE/2011, 42 e 43 – PCGE/2012, 48 e 49 – PCGE/2013.

⁴ Para determinar a receita efetiva excluem-se as receitas com ativos financeiros e passivos financeiros, bem como as transferências entre Serviços Integrados (evitando duplicações).

Quadro 4 – Receita do Estado – Evolução de 2013 para 2014

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação	
	2013	2014	Valor	(%)
Receitas Correntes	40 324	40 787	463	1,1
Receitas Fiscais	36 273	37 120	847	2,3
Impostos Diretos, dos quais:	17 415	17 539	124	0,7
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	12 312	12 854	542	4,4
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)	5 095	4 519	-576	-11,3
Impostos Indiretos, dos quais:	18 858	19 581	723	3,8
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISPE)	2 102	2 093	-10	-0,5
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	13 249	13 814	565	4,3
Imposto sobre Veículos (ISV)	352	466	114	32,2
Imposto de Consumo sobre o Tabaco (IT)	1 313	1 400	87	6,6
Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	173	176	3	1,7
Imposto do Selo (IS)	1 367	1 307	-60	-4,4
Imposto Único de Circulação (IUC)	256	277	22	8,5
Receitas Correntes Não Fiscais, das quais:	4 051	3 667	-385	-9,5
Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	494	686	192	38,8
Taxas, Multas e Outras Penalidades	752	789	36	4,8
Rendimentos da Propriedade	1 130	692	-437	-38,7
Transferências Correntes	861	531	-330	-38,3
Receitas de Capital	589	268	-321	-54,4
Venda de Bens de Investimento	66	45	-21	-32,0
Transferências de Capital	71	166	95	134,0
Outras Receitas Capital	452	57	-395	-87,3
Outras Receitas	297	274	-24	-8,0
Recursos Próprios Comunitários	144	148	4	2,9
Reposições Não Abatidas nos Pagamentos	54	46	-7	-13,2
Saldo da Gerência Anterior	100	79	-21	-20,8
Receita Efetiva	41 211	41 329	119	0,3
Transferências intrasectoriais	27	78	51	189,7
Ativos Financeiros	3 193	3 983	790	24,7
Passivos Financeiros	99 171	90 739	-8 432	-8,5
Receita Orçamental	143 602	136 129	-7 473	-5,2
Operações Extraorçamentais	4 022	3 276	-746	-18,5
Receita Total (SGR)	147 623	139 405	-8 218	-5,6

Fonte: SGR de 2013 e de 2014.

A evolução das receitas fiscais resulta do aumento de € 124 M (0,7%) nos *impostos diretos*¹ e de € 723 M (3,8%) nos *impostos indiretos*.

A receita do IRS aumenta € 542 M (4,4%) devido ao efeito conjugado do acréscimo da cobrança em € 761 M (5,4%) e dos reembolsos em € 219 M (12,1%).

Em 2014, como recomendado pelo Tribunal, a participação dos municípios no IRS (PMIRS) passou a ser contabilizada como receita do Estado e a ser entregue aos municípios por transferência do OE².

¹ A receita de *outros impostos diretos* aumenta € 158 M (1.844,5%) devido à inclusão da *contribuição sobre o sector bancário* (CSB), no valor de € 161 M, que, até 2013, tinha sido registada em *outras receitas correntes*. Esta alteração foi efetuada em conformidade com o recomendado pelo Tribunal (Recomendação 5 – PCGE/2013).

² O procedimento anterior – abater a PMIRS à cobrança do imposto e transferir a respetiva verba para os municípios à margem do OE – tinha sido objeto de apreciação crítica (por incumprimento de princípios orçamentais) e de recomendações do Tribunal.



No entanto, a evolução de 4,4% no IRS tem implícita a contabilização em 2014 da PMIRS no valor de € 335 M (a qual inclui indevidamente € 14 M da PMIRS das Regiões Autónomas) que não foi considerada em 2013 (€ 377 M). Deste modo, incluindo a PMIRS de 2013 (e expurgando a PMIRS das RA) para a tornar comparável com a execução de 2014, a receita do IRS não regista um aumento de 4,4%, mas sim de 1,2% (€ 152 M).

A receita do IRC diminui € 576 M (-11,3%) pelo efeito conjugado do decréscimo da cobrança em € 469 M (-7,6%) e do aumento dos reembolsos em € 107 M (9,7%). Para tal evolução, contrária ao objetivo de crescimento de 1% definido no Relatório do OE (ROE) para 2014, concorreu todavia o efeito base do impacto do RERD em 2013 (€ 576 M) bem como o efeito do Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento (CFEI)¹ que gerou € 218 M de despesa fiscal.

A receita do IVA aumenta € 565 M (4,3%) por efeito do acréscimo da cobrança em € 355 M (1,9%) e pela diminuição significativa dos reembolsos em € 210 M (-4,1%). O crescimento expressivo da receita do IVA deve-se, segundo o MF, ao aumento do produto interno bruto e ao acréscimo significativo de faturas emitidas a pessoas singulares.

Note-se ainda que à receita do IVA foram indevidamente deduzidos € 7 M para financiar o sorteio designado de “Fatura da Sorte”². Trata-se de uma consignação de receita indevidamente efetuada pela dedução, às receitas do Estado, das verbas consignadas e pela omissão, nas despesas do Estado, da afetação dessas verbas ao pagamento das despesas do referido sorteio. Tais despesas devem ser previstas e devidamente inscritas no OE em vez de suportadas pela subtração de uma parcela da receita do IVA, à revelia de princípios e regras orçamentais³. Cabe, porém, referir o facto de ter sido a própria LOE para 2014⁴ a prever a possibilidade do valor do prémio ser efetuado por abate à receita de IVA⁵.

A receita do ISPE diminui € 10 M (-0,5%) sendo essa evolução contrária ao objetivo definido no ROE para 2014, o qual previa um crescimento de 2,1% com base na recuperação da atividade económica. A quebra da receita só não é maior devido à diminuição dos reembolsos em € 26 M (-79,2%) visto que a cobrança decresceu € 35 M (-1,7%). À semelhança de anos anteriores, o valor a transferir para a empresa pública Estradas de Portugal, a título de CSR, foi indevidamente deduzido à receita do Estado e ascendeu a € 515 M, mais € 16 M (3,1%) do que em 2013⁶ – *vide* 3.2.1.2.

A receita de ISV aumenta € 114 M (32,2%), evolução muito superior ao crescimento de 5,8% previsto no ROE para 2014 dado que o mercado de veículos automóveis cresceu 36,1% (mais 45.701 veículos) face a 2013⁷.

¹ Aprovado pela Lei n.º 49/2013, de 16 de julho, a qual concede um benefício fiscal através da dedução à coleta do IRC de 20% das despesas de investimento em ativos afetos à exploração efetuadas entre 1 de junho e 31 de dezembro de 2013. O valor da despesa fiscal associado a este benefício consta do Relatório da CGE.

² Criado pelo Decreto-Lei n.º 26-A/2014, de 17 de fevereiro.

³ Nos termos dos artigos 5.º a 7.º, a LEO impõe a universalidade e a não compensação de receitas e despesas bem como a regra da não consignação do produto das receitas à cobertura de determinadas despesas.

⁴ Na alínea c) do artigo 242.º.

⁵ Em 2015 a referida deficiência foi corrigida, passando o valor do prémio a ser contabilizado como despesa da AT.

⁶ Importa referir que o valor da CSR transferido para a EP – Estradas de Portugal em 2014 foi de € 517 M. A diferença face ao valor deduzido à receita de ISPE (€ 515 M) resulta do valor transferido mensalmente para a EP corresponder ao valor da CSR do mês anterior e incluir acertos devidos pelos reembolsos de ISPE.

⁷ Segundo informação estatística da ACAP – Associação Automóvel de Portugal, disponível em <http://www.acap.pt/>.

A receita do IUC aumenta € 22 M (8,5%) mas sem atingir o crescimento de 23,2% previsto no ROE para 2014. A cobrança voluntária não sofreu alteração devido ao efeito conjugado da quebra de € 27 M (-26,4%) relativa aos veículos de categoria C, do aumento de € 7 M (5,6%) nos veículos de categoria B e pela introdução do IUC adicional sobre os veículos a gás¹ (€ 21 M). Por sua vez, a cobrança coerciva regista um acréscimo muito significativo (de € 2 M em 2013 para € 24 M).

A receita do IT aumenta € 87 M (6,6%), embora no ROE para 2014 o crescimento previsto fosse de 9,5% tendo em conta a evolução esperada na introdução ao consumo e um maior nivelamento na tributação dos diferentes tipos de tabaco decorrente as alterações legislativas em sede do OE².

As *receitas correntes não fiscais* diminuem € 385 M (-9,5%) face ao decréscimo dos *rendimentos da propriedade*, em € 437 M (-38,7%), e das *transferências correntes*, em € 330 M (-38,3%), que superam a subida generalizada das restantes receitas.

As *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE* aumentam € 192 M (38,8%). Este aumento decorre, no essencial, das *Comparticipações para a ADSE* (com mais € 168 M), devido ao incremento da taxa de contribuição dos beneficiários ativos e pensionistas de 2,5% para 3,5%, a partir de junho³, previsto na primeira alteração ao OE de 2014⁴, incluindo ainda € 35 M relativos a 50% da receita da contribuição da entidade empregadora que reverteu a favor dos cofres do Estado⁵. De referir ainda o acréscimo de € 24 M (90,8%) nos subsistemas de saúde da GNR (€ 16 M) e da PSP (€ 8 M).

O decréscimo de € 437 M (-38,7%) nos *rendimentos da propriedade* deve-se à quebra verificada nos juros, em € 277 M (-38,6%), e nos dividendos e participações, em € 163 M (-39,6%). A quebra dos juros resulta da redução dos pagos por SFA (com EPR) em € 194 M (80,9%)⁶ devido, sobretudo, à conversão em capital dos valores vencidos em 2014 de empréstimos de anos anteriores concedidos às empresas EP, REFER e Metropolitano de Lisboa. Para tal evolução concorreu também a redução dos juros por instrumentos de capital contingente, emitidos para recapitalização da banca e subscritos pelo Estado (*coco bonds*), em € 133 M (-30,5%), concretamente os pagos por BCP (menos € 77 M) e BPI (menos € 58 M)⁷. A quebra dos dividendos e participações provém da redução, em € 157 M (-43,7%), dos dividendos entregues pelo Banco de Portugal (de € 359 M em 2013 para € 202 M).

A quebra nas *transferências correntes* em € 330 M (-38,3%) decorre da redução das verbas recebidas da Segurança Social (SS), em € 331 M (-75,1%), sobretudo, as provenientes de financiamento comunitário em projetos cofinanciados que diminuem € 301 M (-95,3%). Parte desta quebra decorre da alteração metodológica na contabilização das verbas destinadas ao financiamento de ações de formação profissional que passaram a ser registadas como *outras receitas correntes*⁸.

¹ Nos termos dos artigos 201.º e 202.º da LOE para 2014.

² Nos termos do artigo n.º 195.º da LOE para 2014.

³ Nos termos da Lei n.º 30/2014, de 19 de maio, aplicável a pensões de aposentação e de reforma dos beneficiários titulares e extraordinários, de montante igual ou superior a uma vez e meia a retribuição mínima mensal garantida.

⁴ Lei n.º 13/2014, de 14 de março.

⁵ Nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 13/2014. Refira-se que no âmbito da primeira alteração ao OE para 2014 estava previsto arrecadar € 60 M mas a execução ficou abaixo do previsto em € 25 M.

⁶ O Estado recebeu € 240 M em 2013, com destaque para EP (€ 89 M), REFER (€ 84 M), Metropolitano de Lisboa (€ 36 M) e Metro do Porto (€ 27 M), mas apenas € 46 M em 2014, com destaque para o Metro do Porto (€ 43 M).

⁷ O Estado recebeu € 434 M em 2013 (BCP: € 253 M, BPI: € 85 M, CGD: € 76 M e BANIF: € 20 M) e € 302 M em 2014 (BCP: € 176 M, CGD: € 78 M, BPI: € 27 M e BANIF: € 20 M).

⁸ Nos termos da Circular n.º 1374/2013 (preparação do OE para 2014), de 9 de agosto, ponto 56, alínea c), o serviço da administração central beneficiário desse financiamento passa a registar a receita em “*outras receitas correntes*”.



Por essa razão, as *outras receitas correntes* crescem € 101 M (24,4%) com a contabilização de € 233 M em subsídios provenientes da SS aos quais acrescem € 65 M da contribuição extraordinária sobre o sector energético (CESE). Ora, a CESE tendo a natureza de imposto foi indevidamente contabilizada em *outras receitas correntes*¹. Com efeito negativo, destaca-se a quebra dos *prémios, taxas por garantias de riscos e diferenças de câmbio* em € 63 M (-27,9%) e o efeito base da CSB cobrada em 2013 (€ 127 M) que, como referido, foi nesse ano indevidamente contabilizada em *outras receitas correntes*.

As *receitas de capital* em 2014 decrescem € 321 M (-54,4%) devido ao decréscimo das *outras receitas de capital* em € 395 M (-87,3%) pelo efeito base das verbas pagas pela ANA – Aeroportos de Portugal, nos termos do contrato de concessão de serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil em Portugal (€ 400 M em 2013). Essa rubrica inclui em 2014 (€ 57 M) o valor referente ao leilão para atribuição de direitos de utilização de frequências de radiocomunicações de quarta geração (€ 36 M)². Refira-se ainda a não concretização de € 170 M de receitas previstas no orçamento relacionadas com concessões de infraestruturas portuárias e da Silopor³.

As *transferências de capital* registam um acréscimo de € 95 M (134,0%) que reflete o impacto das transferências, efetuadas em dezembro para a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), pelo IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação (€ 93 M) e Turismo de Portugal (€ 7 M) para subscrição de capital da Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD)⁴.

A receita de *ativos financeiros* cresceu € 790 M (24,7%) devido ao efeito conjugado do acréscimo de *títulos a médio e longo prazos* e do decréscimo verificado nos *empréstimos a médio e longo prazos* e na receita de *alienação de partes sociais de empresas*, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro 5 – Ativos financeiros – Evolução de 2013 para 2014

(em milhões de euros)

Receita	Execução		Variação	
	2013	2014	Valor	(%)
Títulos a Médio e Longo Prazos	430	3 295	2 865	666,3
Sociedades financeiras	430	3 295	2 865	666,3
BCP	0	2 250	2 250	-
BPI	280	920	640	228,6
BANIF	150	125	-25	-16,7
Empréstimos a Curto Prazo	24	8	-16	-66,5
Empréstimos a Médio e Longo Prazos, dos quais:	1 303	391	-911	-70,0
Administração Central - SFA	1 249	251	-997	-79,9
Administração Regional	15	36	21	135,7
Administração Local	33	99	67	205,7
Recuperação de Créditos Garantidos	17	24	7	41,8
Alienação de partes sociais de empresas	1 419	264	-1 155	-81,4
Outros Ativos Financeiros	0	1	1	3 707,4
Total de Ativos Financeiros	3 193	3 983	790	24,7

Fonte: SGR de 2013 e de 2014.

¹ Em 2015, a AT passou a registar corretamente no SGR as verbas da CESE como receita de *impostos diretos diversos*.

² Nos termos do artigo 2.º da Portaria n.º 218/2012, de 19 de julho, foram recebidos € 272 M em 2012 e € 20 M em 2013.

³ No Relatório do OE para 2015, é referida como uma das medidas temporárias inscritas no OE para 2014.

⁴ A IFD foi criada pelo Decreto-Lei n.º 155/2014, de 21 de outubro, na sequência da RCM n.º 73/2013, de 19 de novembro, tendo como missão e objetivos o desempenho de funções de gestão de instrumentos financeiros públicos de estímulo ao investimento empresarial em bens e serviços transacionáveis e melhorar as condições de financiamento da economia através da redução dos custos e aumento das maturidades de financiamento das empresas viáveis, bem como aumento da liquidez disponível e criação de novos instrumentos de financiamento e de capitalização.

Os títulos a médio e longo prazos refletem as amortizações dos instrumentos de capital contingente (*coco bonds*) realizadas pelos bancos (€ 3.295 M) que aumentam € 2.865 M (666,3%)¹. Os empréstimos a médio e longo prazos decrescem € 911 M (-70,0%) devido à conversão em capital dos valores vencidos de empréstimos concedidos a EPR². Em 2014, a receita de *alienação de partes sociais de empresas* totaliza € 384 M (€ 345 M dos CTT e € 39 M da REN) menos € 1.155 M (-81,4%) do que em 2013³.

A receita de *ativos financeiros* está ainda influenciada pela restituição registada para operacionalizar a transferência de € 119 M para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) – verba restante do produto da reprivatização da ANA e dos CTT afeto em 2013 ao FRDP para amortização da dívida pública (€ 1.459 M⁴). Nos termos legais⁵ essa verba devia ter sido transferida em 2013 mas só o foi em 2014, afetando a Receita do Estado dos dois exercícios⁶. Em contraditório, a DGO alega que a receita só foi recebida no final de 2013 pelo que “(...) não houve tempo útil para proceder à transferência”. Ora, devendo as operações de reprivatização ser planeadas e a entrada da respetiva contrapartida financeira na tesouraria do Estado ser conhecida antecipadamente, a sua transferência para o FRDP devia ter sido prevista e organizada, como necessário, para evitar o recurso a procedimentos contabilísticos inadequados, sobretudo porque implicam omitir receita (devido à utilização indevida da operação de restituição) e despesa (pela transferência para o FRDP) do Estado, em desrespeito de princípios e regras orçamentais.

3.2.3. Receita dos serviços e fundos autónomos

As receitas dos SFA são reportadas, através do SIGO, por valores mensais acumulados, sendo daí extraídos os dados que figuram na CGE. O Tribunal já recomendou⁷ o aperfeiçoamento desse sistema por não identificar as operações contabilizadas nem a cada uma associar data-valor e de registo, elementos essenciais para apreciar a correção dos procedimentos de contabilização, quanto à fiabilidade e tempestividade da informação.

Na execução orçamental de 2014 reportada (por 260 SFA incluindo 64 EPR) verificou-se a falta:

- ◆ Do reporte final (anual) de 6 entidades⁸;

¹ Amortização de € 2.250 M pelo BCP (não amortizou capital em 2013), de € 920 M pelo BPI (€ 280 M em 2013) e de € 125 M pelo BANIF (menos € 25 M que em 2013).

² Pagos € 1.249 M em 2013, por REFER (€ 516 M), Estradas de Portugal (€ 426 M), Metropolitano de Lisboa (€ 153 M) e Metro do Porto (€ 148 M), mas apenas € 251 M em 2014 por Metro do Porto (€ 225 M) e Parque Escolar (€ 23 M).

³ Em 2013 essa receita totalizou € 1.419 M provenientes da privatização da ANA (€ 993 M) e dos CTT (€ 467 M) e deduzidos da restituição relativa à transferência para o FRDP dos € 40 M provenientes da privatização do BPN.

⁴ Nos termos dos Despachos n.º 308/2014 (CTT) e n.º 358/2014 (ANA), publicados em 8 e 9 de janeiro, respetivamente.

⁵ As receitas dos Estado provenientes das reprivatizações serão exclusivamente utilizadas, separada ou conjuntamente, para amortização, da dívida pública, amortização da dívida do sector empresarial do Estado, serviço da dívida resultante de nacionalizações ou novas aplicações de capital no sector produtivo - artigo 16.º da Lei-Quadro das Privatizações (Lei n.º 11/90, de 5 de abril, alterada e republicada pela Lei n.º 50/2011, de 13 de setembro).

⁶ Semelhante irregularidade ocorreu em 2013 para transferir € 40 M para o FRDP – produto da receita obtida em 2012 com a reprivatização do Banco Português de Negócios – a qual foi objeto de apreciação crítica por parte do Tribunal.

⁷ Vide Recomendação 4 – PCGE/2010 e Recomendação 6 – PCGE/2011.

⁸ No caso do Fundo de Fomento Cultural, do Instituto Hidrográfico, da DEFLOC - Locação de Equipamentos de Defesa, SA, da Fundação para o Desenvolvimento Ciências Económicas Financeiras e Empresariais e do IMAR - Instituto do Mar, a DGO incluiu na CGE os valores provisórios da execução orçamental acumulada a dezembro 2014. No caso da Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, a DGO incluiu na CGE a informação reportada para a conta de gerência (ainda que não finalizada).



- ◆ Do reporte integral (mensal) do INL - Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia que interpôs recurso judicial da decisão do INE de o integrar no sector público.

O atraso e a omissão de execução orçamental dos SFA é, como o Tribunal tem assinalado, uma situação recorrente nas sínteses de execução orçamental divulgadas mensalmente pela DGO. A inclusão de informação que não corresponde à execução final das entidades¹ torna evidente que, nessa medida, a CGE não transmite de forma verdadeira e apropriada o valor da execução orçamental.

O quadro seguinte compara, por classificação económica, a execução das receitas de 2014 com as de 2013. Para determinar a receita efetiva excluem-se as receitas de *ativos e passivos financeiros*, as transferências entre SFA (evitando duplicações) e o *saldo da gerência anterior*.

Quadro 6 – Receita dos Serviços e Fundos Autónomos – Execução

(em milhões de euros)

Classificação Económica	Execução						Variação			
	2013			2014			SFA (sem EPR)		SFA (com EPR)	
	SFA	EPR	Total	SFA	EPR	Total	Valor	(%)	Valor	(%)
Receitas Correntes	22 700	2 271	24 972	23 037	2 623	25 660	337	1,5	689	2,8
Receitas Fiscais	457	668	1 125	459	685	1 144	2	0,5	19	1,7
Receitas Correntes Não Fiscais	22 243	1 603	23 846	22 578	1 939	24 516	334	1,5	670	2,8
Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	4 597	1	4 598	5 022	0	5 022	425	9,2	424	9,2
Taxas, Multas e Outras Penalidades	1 255	374	1 629	1 319	388	1 707	64	5,1	78	4,8
Rendimentos da Propriedade	240	107	347	334	47	382	94	39,2	35	10,1
Transferências Correntes, das quais	15 508	515	16 023	14 790	436	15 226	-718	-4,6	-797	-5,0
Estado	13 850	382	14 233	13 601	325	13 926	-250	-1,8	-307	-2,2
Outras	1 658	132	1 790	1 189	111	1 300	-469	-28,3	-490	-27,4
Venda de Bens e Serviços Correntes	564	566	1 130	505	1 018	1 523	-59	-10,4	393	34,8
Outras Receitas Correntes	79	41	120	607	50	657	529	670,0	537	446,7
Receitas de Capital	2 569	247	2 816	1 740	129	1 868	-829	-32,3	-948	-33,7
Venda de Bens de Investimento	9	25	34	9	61	69	0	-2,8	35	103,1
Transferências de Capital, das quais	2 558	219	2 776	1 730	51	1 781	-827	-32,3	-995	-35,8
Estado	1 605	9	1 615	738	17	755	-867	-54,0	-860	-53,2
Outras	952	209	1 162	992	34	1 026	40	4,2	-135	-11,7
Outras Receitas Capital	2	3	5	1	17	18	-2	-72,5	12	221,6
Outras Receitas	41	5	46	58	2	60	18	42,9	15	31,8
Receita Efetiva	25 310	2 523	27 833	24 835	2 754	27 589	-475	-1,9	-244	-0,9
Transferências Correntes de SFA	283	90	374	360	95	456	77	27,2	82	22,0
Transferências de Capital de SFA	63	10	73	60	18	78	-3	-4,9	5	6,3
Ativos Financeiros	830	84	914	783	128	910	-47	-5,7	-3	-0,3
Saldo da Gerência Anterior	3 438	610	4 048	2 782	523	3 305	-657	-19,1	-743	-18,4
Passivos Financeiros	46	3 726	3 772	7	2 348	2 355	-39	-84,0	-1 417	-37,6
Receita Orçamental	29 971	7 043	37 014	28 827	5 865	34 692	-1 143	-3,8	-2 321	-6,3
Operações Extraorçamentais	8 811	31	8 842	8 374	33	8 407	-437	-5,0	-435	-4,9
Receita Total (SIGO-SFA)	38 782	7 075	45 856	37 202	5 898	43 099	-1 580	-4,1	-2 757	-6,0

Fonte: SIGO.

¹ Em contraditório, a DGO alega que esse procedimento visa minimizar o impacto da falta de informação. Sublinha-se, porém, que se trata de informação cuja existência é de carácter obrigatório.

A receita efetiva dos SFA (sem EPR) totaliza € 24.835 M em 2014, menos € 475 M (-1,9%) do que em 2013. Considerando as EPR, a receita efetiva é de € 27.589 M, registando uma descida de € 244 M (-0,9%), uma vez que a receita efetiva das EPR cresceu € 230 M (9,1%) face a 2013.

A redução da receita total, em € 2.757 M (-6%), deve-se ao efeito conjugado da diminuição das *receitas de capital* em € 948 M (-33,7%) e do aumento das *receitas correntes* em € 689 M (2,8%).

As receitas correntes dos SFA (com EPR) aumentam € 689 M (2,8%) por efeito conjugado do:

- ◆ acréscimo de € 424 M (9,2%) nas *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE*, explicado, sobretudo, pelo aumento dos encargos das entidades empregadoras do Estado com a Caixa Geral de Aposentações (CGA) cujas contribuições mensais passaram, a partir de janeiro de 2014, de 20% para 23,75%¹, pelo alargamento da base de incidência da contribuição extraordinária de solidariedade (CES)² e pelo aumento do número de beneficiários de pensões da responsabilidade de outras entidades, com reflexo na “Compensação por pagamento de pensões” recebida dessas entidades pela CGA;
- ◆ aumento nas *vendas de bens e serviços correntes* em € 393 M (34,8%) com destaque para as EPR Parque Escolar (mais € 128 M)³ e REFER - Rede Ferroviária Nacional (mais € 212 M)⁴.
- ◆ crescimento de € 537 M (446,7%) nas *outras receitas correntes* devido, sobretudo, à alteração metodológica na contabilização das verbas para o financiamento de ações de formação profissional⁵, anteriormente registadas como *transferências da Segurança Social*, o que implicou uma redução da execução desta rubrica em € 419 M (-48,1%), incluída no quadro anterior em *outras transferências correntes*;
- ◆ decréscimo das receitas de *transferências correntes do Estado* em € 307 M (-2,2%), sobretudo da CGA (menos € 233 M e -5,3%) – que resulta da redução do financiamento da CGA por via OE, ação que se insere no processo de convergência entre a CGA e a Segurança Social.

O decréscimo das *receitas de capital* dos SFA (com EPR) em € 948 M (-33,7%) resulta, sobretudo, da diminuição de € 956 M (-71,4%) nas *transferências de capital do Estado* para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP). Com efeito, o produto de privatizações transferido para o FRDP em 2014, para amortização de dívida pública, foi apenas de € 384 M (€ 345 M relativos à privatização dos CTT⁶ e € 39 M relativos à privatização da REN⁷) quando em 2013 tinha sido de € 1.340 M (proveniente das operações de privatização da ANA e dos CTT).

¹ Nos termos do artigo 81.º da LOE para 2014 que procede à alteração do n.º 1 do artigo 6.º-A do Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro (Estatuto da Aposentação), todas as entidades, independentemente da respetiva natureza jurídica e do seu grau de autonomia, contribuem mensalmente para a CGA com 23,75% da remuneração sujeita a desconto de quota dos trabalhadores abrangidos pelo regime de proteção social convergente ao seu serviço.

² Por ter passado a incidir sobre a totalidade das pensões e prestações pecuniárias vitalícias recebidas pelo titular, independentemente da sua natureza, comportando novas taxas e limites de incidência nas pensões pagas a partir de maio nos termos da Lei n.º 13/2014, de 14 de março (primeira alteração à LOE para 2014).

³ Na sequência do contrato programa celebrado com o Estado, no âmbito do programa de modernização de escolas secundárias.

⁴ Para tal evolução concorre o pagamento, em dezembro de 2014, da dívida da CP à REFER relativa à taxa de utilização da infraestrutura ferroviária em 2013.

⁵ Nos termos da circular de preparação do OE para 2014 (Circular Série A n.º 1374, da DGO, de 9 de agosto, ponto 56, alínea c)) o serviço ou organismo da administração central beneficiário de um financiamento desta natureza, regista a receita em “*outras receitas correntes – subsídios – segurança social*”.

⁶ Despacho n.º 15596/2014, da Ministra de Estado e das Finanças, de 19 de dezembro.

⁷ Despacho n.º 2548/2014 da Secretária de Estado do Tesouro, de 17 de dezembro.



Como o quadro seguinte evidencia, apenas cinco EPR concentram 65,6% (€ 1.806 M) da receita efetiva reportada pelas 64 EPR no SIGO (€ 2.754 M).

Quadro 7 – Receita dos Serviços e Fundos Autónomos – EPR com maior receita

(em milhões de euros)

EPR	Execução		Variação	
	2013	2014	Valor	(%)
Estradas de Portugal, SA	824	860	36	4,4
Rede Ferroviária Nacional - REFER, EPE	215	330	115	53,6
Rádio e Televisão de Portugal, SA	246	245	-1	-0,5
Universidade do Porto - Fundação Pública	225	215	-10	-4,4
Parque Escolar, EPE	51	156	105	205,0
Total	1 561	1 806	245	15,7%
Receita Efetiva das EPR	2 523	2 754	230	9,1

Fonte: SIGO.

No que respeita à EP, dos € 860 M de receita efetiva, € 527 M foram registados como receita de ISPE, que aumenta € 23 M (4,6%), e € 317 M provêm de portagens, que aumenta € 24 M (8,1%). Porém os € 527 M não correspondem a receita de ISPE mas à verba recebida pela EP a título de CSR. Ora, a CSR deve ser registada pela AT, como receita do Estado, e a conseqüente transferência do respetivo valor deve constar da despesa do Estado e da receita da EP no OE e na respetiva execução orçamental – *vide 3.2.1.2*.

Dos € 330 M de receita efetiva da REFER, € 240 M referem-se a *venda de bens e serviços correntes* (72,7%). Para este aumento (mais € 203 M que em 2013) contribuiu o pagamento de € 170 M pela CP, em dezembro de 2014, no âmbito de um acordo de regularização da dívida¹.

No caso da RTP, dos € 245 M de receita efetiva, € 164 M (€ 152 M em 2013) resultam da CAV a qual está incluída indevidamente nas *vendas de bens e serviços correntes* que aumentam € 46 M (23,7%). Esta situação irregular, que tem sido objeto de crítica recorrente do Tribunal, foi alterada em 2015 com a reclassificação da CAV como taxa sobre a energia, mas o novo procedimento é, também, incorreto por não se tratar da contraprestação de um serviço – *vide 3.2.1.2*.

A quebra de € 52 M nas *transferências correntes do Estado* deve-se ao efeito base do recebimento desse valor em 2013, a título de indemnização compensatória pela prestação de serviço público².

Da receita efetiva da Universidade do Porto (€ 215 M), 53,9% (€ 116 M) provêm de *transferências correntes do OE*. A quebra de € 10 M (-4,4%) resulta, principalmente, da diminuição das *transferências de capital* provenientes da União Europeia, em € 8 M (-43,5%).

O acréscimo de € 105 M na receita da empresa Parque Escolar resulta do efeito conjugado do aumento de € 131 M (1.270,3%) na *venda de bens e serviços correntes*, para o qual foi determinante o contrato programa celebrado com o Estado, no âmbito do programa de modernização de escolas secundárias, e da diminuição de € 26 M (-4,0%) nas *transferências correntes* provenientes da União Europeia.

¹ Dada a falta de pagamento pela CP da taxa de utilização da infraestrutura ferroviária durante o ano de 2013.

² Nos termos da RCM n.º 23/2013, de 10 de abril.

Das receitas não efetivas dos SFA (com EPR) importa referir a evolução das relativas a:

- ♦ *ativos financeiros* – diminuição de € 3 M (-0,3%), com incidência no FRDP cuja receita decresceu € 172 M (-52,9%). A receita de *ativos financeiros* do FRDP inclui € 119 M (€ 40 M em 2013) registados como *alienação de partes sociais de empresas* – verba remanescente do produto das operações de privatização da ANA e dos CTT, efetuadas em 2013, afetos ao FRDP para amortização da dívida pública. Essa verba, nos termos legais, deveria ter sido transferida para o FRDP em 2013 mas só o veio a ser no primeiro trimestre de 2014 – *vide 3.2.2*.

De referir também a quebra significativa em receita de *títulos a médio e longo prazo* do Estado no valor de € 240 M (93,3%). Com efeito contrário, verifica-se o aumento da receita em *ativos financeiros* de € 153 M (195,7%) do IAPMEI devido à aquisição de *unidades de participação* no valor de € 110 M e do aumento de *empréstimos a médio e longo prazos* no valor de € 43 M (57,1%).

- ♦ *saldo da gerência anterior* – diminuição de € 743 M (-18,4%), para a qual concorrem como descidas mais significativas as que se verificam nos saldos da Administração Central do Sistema de Saúde, IP (ACSS), do Fundo de Acidentes de Trabalho (FAT), do Fundo de Garantia Automóvel (FGA) e da REFER, que decrescem € 248 M (-47,7%), € 245 M (-97,6%), € 227 M (-97,8%) e € 139 M (-65,3%), respetivamente.

O quadro seguinte evidencia as receitas de *passivos financeiros* das EPR que constituem formas de financiamento destas entidades pelo Estado através de *empréstimos a médio e longo prazos* (€ 1.083 M) e de *dotações de capital* (€ 1.246 M).

Quadro 8 – Financiamento do Estado às EPR

(em milhões de euros)

EPR	Empréstimos a MLP	Dotações de Capital	Total
Estradas de Portugal	0	793	793
Metropolitano de Lisboa	0	211	211
Metro do Porto	500	0	500
Parque Escolar	23	0	23
Parups	164	0	164
Parvalorem	325	0	325
Rede Ferroviária Nacional - REFER	64	240	304
Transtejo	8	2	10
Total	1 083	1 246	2 329

Fonte: SIGO.

O financiamento das EPR pelo Estado passou também pela conversão em capital dos valores vencidos em 2014 relativos a empréstimos de anos anteriores (€ 1.861 M) concedidos pelo Estado à REFER (€ 795 M), à EP (€ 728 M) e ao Metropolitano de Lisboa (€ 338 M) – *vide 3.2.2*.

Refira-se que os empréstimos a médio e longo prazos do Estado a EPR atingiram, em 2013, € 3.191 M, tendo o Governo admitido no ROE para 2014 não estar previsto o respetivo reembolso mas antes a possibilidade de “*dar início a um processo de reforço do capital próprio de algumas EPR, consubstanciado na atribuição de dotações de capital e/ou conversão de créditos do Estado em capital*”.



3.2.4. Receita extraorçamental dos SFA

Em 2014, as receitas dos SFA inscritas nos mapas contabilísticos gerais da CGE¹ são apenas orçamentais e totalizam € 34.692 M, continuando a não incluir, à semelhança de anos anteriores, qualquer montante de *operações extraorçamentais*. Ora, o Tribunal recomenda, desde 2009, o registo integral dos fluxos financeiros dos serviços da administração central nos sistemas de suporte à CGE, classificando em *operações extraorçamentais* a parte não relevada em *operações orçamentais*².

Porém, consta do Mapa 31 do Volume II da CGE (sobre a execução orçamental dos SFA reportada no SIGO) que, dos 260 SFA, apenas 31 (dos 6 ministérios identificados no quadro seguinte) reportaram receita extraorçamental (REO). Os SFA dos restantes sete ministérios (Finanças, Negócios Estrangeiros, Defesa Nacional, Administração Interna, Justiça, Saúde, Ambiente, Ordenamento do Território e Energia) não reportaram receita nem despesa extraorçamental.

Quadro 9 – Serviços e Fundos Autónomos – Receitas e Despesas Extraorçamentais

(em milhares de euros)

Ministério	Receita	Despesa	Saldo
Encargos Gerais do Estado	3	3	0
Presidência do Conselho de Ministros	7 227 006	5 154 830	2 072 176
Economia	321 792	259 494	62 298
Agricultura e do Mar	815 868	813 293	2 575
Educação e Ciência	39 725	39 612	113
Solidariedade, Emprego e da Segurança Social	2 685	2 684	1
Total	8 407 080	6 269 917	2 137 163

Fonte: SIGO e Mapa 31 da CGE de 2014.

Dos € 8.407 M de REO constante do SIGO, € 8.334 M (99,1%) referem-se a apenas 5 entidades³. Estas são intermediárias dos fluxos financeiros recebidos da UE que, seguindo instruções da DGO⁴, são, em regra, registados como operações extraorçamentais. Alegando a DGO que contabilizar a REO apenas depende dos serviços, foi selecionada uma amostra de 34 SFA (incluindo 10 EPR) para identificar as razões da não relevação da REO pela generalidade dos serviços.

Examinada a informação prestada por essas entidades verifica-se terem sido registados € 9.587 M de REO nos sistemas contabilísticos locais de 29 desses SFA⁵. Ora, tal valor excede em € 1.325 M o constante do SIGO como reportado por esses SFA (€ 8.262 M) e até supera em € 1.180 M a REO total transmitida do SIGO para a CGE (€ 8.407 M). Nessa medida, a CGE de 2014 não reflete, de forma verdadeira e apropriada, a movimentação subjacente à execução orçamental do ano. Com efeito, exime uma parte substancial dos fundos recebidos ao controlo e responsabilização legalmente determinados para as receitas (orçamentais e extraorçamentais) e desrespeita princípios orçamentais.

¹ Mapa V - Receitas dos serviços e fundos autónomos, por classificação orgânica, com especificação das receitas globais de cada serviço e fundo e Mapa VI - Receitas dos serviços e fundos autónomos, por classificação económica.

² Vide Recomendações: 11-PCGE/2009, 43-PCGE/2010, 46-PCGE/2011, 43-PCGE/2012 e 49-PCGE/2013.

³ Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu e IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação.

⁴ Pontos 54 e 56 a 58 da Circular n.º 1377 da DGO.

⁵ Os cinco restantes não registaram REO.

Face à inconsistência entre a informação dos sistemas contabilísticos locais e a do SIGO, o exame da informação obtida (dos SFA selecionados e na DGO) identificou os constrangimentos seguintes (que obstam à relevação da REO no SIGO e, em consequência, na CGE):

- ◆ para os 230 SFA que prestam informação *online* no SIGO¹ (através de registo manual ou por ficheiro informático): não é possível reportar REO sem previsão inicial ou corrigida no SIGO;
- ◆ para os 30 SFA que prestam informação ao RIGORE Central² (por estarem dispensados de o fazer no SIGO - ponto 108 da Circular n.º 1375 da DGO): a informação sobre a REO fica disponível no RIGORE Central mas, uma vez transmitida ao SIGO, é rejeitada se não existir previsão inicial ou corrigida.

Assim:

- ◆ seja qual for a forma de prestar informação ou o valor registado no sistema contabilístico local do SFA, é necessário constar do SIGO previsão inicial ou corrigida para a REO;
- ◆ a aplicação dessa regra orçamental à REO sem atender à natureza dessa receita gera inconsistência entre a informação do SIGO e a dos sistemas contabilísticos locais dos SFA visto que nestes, segundo as regras do POCP (e POC sectoriais), não se registam previsões iniciais nem corrigidas;
- ◆ para a REO constar do SIGO, os SFA têm de inscrever uma previsão inicial para o OE e/ou efetuar alterações orçamentais sem enquadramento legal³.

Não obstante a DGO⁴ alegar que “(...) *todos os fluxos que não configurem operações orçamentais devem ser objeto de registo (...)*”, detetaram-se SFA que não reportam REO e constrangimentos que obstam à relevação da REO no SIGO.

Tais deficiências conduzem ao incumprimento de normas legais e desrespeitam princípios orçamentais (universalidade e especificação). Assim, deve a DGO⁵ emitir e divulgar instruções para assegurar que as operações extraorçamentais dos SFA (incluindo EPR) são integralmente reportadas nos sistemas que suportam a CGE. Para o efeito, deve também eliminar os constrangimentos técnicos que obstam ao reporte das operações extraorçamentais gerando inconsistência entre a informação dos sistemas contabilísticos locais dos SFA e a correspondente informação do SIGO (que suporta a CGE).

¹ Incluindo SFA cujo sistema contabilístico local é o GeRFIP (Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado) que já deveria transmitir a informação por *interface* ao RIGORE (Rede Integrada de Gestão Orçamental e dos Recursos do Estado) Central. Porém, como a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP) ainda não concluiu os desenvolvimentos necessários, esses SFA continuam a prestar informação através de registo manual ou por *upload* de ficheiro XML no SIGO estando, também, sujeitos aos constrangimentos referidos.

² As Circulares n.º 1369 e n.º 1372 – Série A, da DGO, difundiram instruções sobre a metodologia para a integração da informação contabilística do POCP (e POC sectoriais) no novo sistema - RIGORE Central, visando a substituição gradual do preenchimento de páginas *on-line* (SIGO) pelo envio de ficheiros provenientes dos sistemas locais.

³ Nos termos dos artigos 49.º a 52.º da LEO e do Decreto-Lei n.º 71/95 de 15 de abril.

⁴ *Vide* Relatório n.º 3/2015 – AEOAC (2.ª Secção) – Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de 2014 (valores provisórios).

⁵ A DGO tem por missão superintender na elaboração e execução do OE, na contabilidade do Estado e no controlo da legalidade, regularidade e economia da administração financeira do Estado, competindo-lhe definir e acompanhar, numa ótica de melhoria contínua, os princípios e normas do processo orçamental, incluindo a definição dos requisitos funcionais dos sistemas de gestão e informação orçamental (artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 191/2012, de 23 de agosto).



3.2.5. Deficiente Contabilização da Receita Fiscal

Em 2014, a receita fiscal contabilizada representa 71% da receita consolidada da administração central pelo que as deficiências na sua contabilização têm significativo impacto no rigor e fiabilidade da CGE.

A contabilização da receita fiscal continua a não cumprir a norma do RCRE, que determina a interligação dos sistemas próprios de administração de receitas ao SGR. Face à inexistência de um sistema de informação contabilística para a receita fiscal, a AT elabora tabelas para contabilização mensal no SGR com base na informação obtida por consulta ao Sistema de Gestão de Fluxos Financeiros (GFF), procedimento que prejudica a contabilização fiável dessa receita.

Essa falta de interligação, como o Tribunal tem assinalado, inviabiliza o cumprimento de outras normas do regime, designadamente as respeitantes à prestação diária da informação¹ e não assegura a consistência entre a receita contabilizada no SGR e a informação dos sistemas próprios da AT.

Em julho de 2014, o MF alegou continuar a desenvolver uma aplicação de contabilidade para viabilizar a interligação ao SGR e a prestação diária de informação, como recomendado pelo Tribunal² sem avançar a data prevista para a sua conclusão. Em novembro de 2014³, a AT alegou que “O projeto do sistema de contabilização continua em desenvolvimento e irá permitir a interligação com o SGR - Sistema de Gestão de Receitas, e o envio automático da informação”. Já em outubro de 2015, a AT admitiu a possibilidade do desenvolvimento desse projeto ser suspenso, ficando a aguardar as especificações funcionais do projeto de implementação da Entidade Contabilística Estado (ECE), por parte da DGO. A ECE irá integrar, designadamente, as receitas gerais do Estado (como as provenientes de impostos, taxas, coimas, e multas) bem como as responsabilidades e os ativos do Estado⁴.

Ora, a falta de interligação subsiste há mais de 14 anos, apesar da sua importância, da exigência legal desde 2001 e da repetida referência do MF a trabalhos em curso para o efeito, o que levou o Tribunal, no Parecer sobre a CGE de 2013, a recomendar ao Governo que determinasse à AT a elaboração e a execução de um plano calendarizado para implementar as condições necessárias a essa interligação⁵.

O MF reconhece a importância de conhecer a informação contabilística desagregada ao referir que⁶: “A implementação do sistema e-fatura proporcionou à administração fiscal, pela primeira vez, a capacidade de acompanhar, em tempo real, a atividade económica, antes mesmo de se iniciarem os prazos de cumprimento voluntário das obrigações que dela emergem. Essa possibilidade é nova em toda a história da administração fiscal portuguesa e foi proporcionada pelas reformas implementadas no sistema de faturação, de emissão e comunicação de documentos de transporte, de comunicação dos dados de pagamento de remunerações”.

¹ A DGO continua a admitir, excecionalmente, que a AT proceda à contabilização mensal (Circular Série A n.º 1373).

² Recomendações 3 – PCGE/2011, 6 – PCGE/2012, 6 – PCGE/2013 e as formuladas, nesse sentido, nos relatórios das auditorias ao controlo da receita de IVA Autoliquidado, da receita do IRS e da receita do IRC (Relatórios n.º 05/2013, n.º 13/2014 e 15/2015 da 2.ª Secção).

³ Em contraditório ao Parecer sobre a CGE de 2013.

⁴ Nos termos do n.º 2 do artigo 3.º e do n.º 1 do artigo 49.º da LEO aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro. Porém, os artigos 3.º e 20.º a 76.º dessa LEO (incluindo os relativos à ECE) só vão produzir efeitos em 12 de setembro de 2018 mantendo-se em vigor as normas correspondentes da LEO republicada pela Lei n.º 41/2014 de 10 de julho.

⁵ Recomendação 6 – PCGE/2013.

⁶ Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras para o triénio 2015-2017, divulgado pelo Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

Com efeito, a AT tornou obrigatória para os sujeitos passivos – em poucos meses – a comunicação por transmissão eletrónica de dados, dos elementos das faturas emitidas nos termos do Código do IVA e de pagamento de remunerações, ou seja, a prestação de informação contabilística desagregada por documento, até ao mês seguinte ao de incidência. Porém, como entidade administradora da receita fiscal, ainda presta informação agregada (mensal), não obstante o regime legal em vigor desde 2001.

Na contabilização da receita dos principais impostos (IRS, IVA e IRC) subsistem as deficiências reportadas pelo Tribunal quanto à dedução indevida de verbas a afetar ao FET e à não contabilização pela AT das receitas das Regiões Autónomas (RA) e dos Municípios¹. O quadro seguinte evidencia os valores afetados por essas deficiências e inclui o IUC pela não contabilização de 46% da sua receita.

Quadro 10 – Principais deficiências na contabilização da receita fiscal pela AT

(em milhões de euros)

Âmbito	Receita	IRS	IRC	IVA	IUC	Total
Receita Orçamental	Registada no SGR	12 854	4 519	13 814	277	31 464
	Afeta ao FET	12	7	13	1	33
	PMIRS dos Municípios das RA	-14	0	0	0	-14
	Subtotal - Receita Orçamental	12 852	4 526	13 827	278	31 483
Receita Extraorçamental	Registada no SGR	0	0	0	0	0
	PMIRS dos Municípios das RA	14	0	0	0	14
	Receita das RA	523	213	625	7	1368
	Receita dos Municípios	0	212	0	231	443
	Subtotal - Receita Extraorçamental	537	425	625	238	1 825
Total		13 389	4 951	14 452	516	33 308

Fonte: AT, SGR e CT.

No que respeita à receita orçamental, verifica-se que:

- ◆ As verbas afetas ao FET (€ 33 M) continuam a ser indevidamente abatidas pela AT à receita dos impostos e a ser entregues sem reflexo no OE. Os princípios orçamentais e as normas de contabilização das receitas do Estado obrigam a AT a registar essas verbas como receita dos respetivos impostos e, em despesa, as transferências para o FET.
- ◆ Após apreciação crítica do Tribunal nos Pareceres sobre a CGE de 2009 a 2012, a participação dos municípios na receita do IRS (PMIRS) passou a ser contabilizada no SGR como receita do Estado e transferida, por despesa, para os municípios². Contudo, o procedimento adotado incorreu no erro de contabilizar na receita do Estado, para além da PMIRS do Continente (€ 321 M) recomendada pelo Tribunal, a PMIRS das RA³ (€ 14 M). A PMIRS das RA deveria, à semelhança do IRS das RA, ser registada como receita extraorçamental, uma vez que a PMIRS a favor das autarquias locais das RA é deduzida à receita de IRS cobrada na respetiva região, apesar do Estado proceder diretamente à sua entrega às autarquias locais⁴.

¹ A apreciação do Tribunal decorre da evidência recolhida na AT, da sua reconciliação com a contabilidade do Tesouro (CT), bem como da revisão analítica dos dados contabilísticos através do confronto dos valores registados no SGR com os das tabelas mensais de suporte à contabilização e, destes, com a informação mensal do GFF da AT.

² Nos termos do artigo 96.º da LOE para 2014.

³ A PMIRS da Região Autónoma da Madeira totaliza € 7,7 M e da Região Autónoma dos Açores € 5,8 M.

⁴ Nos termos do n.º 3 do artigo 66.º da Lei das Finanças das RA (Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro).



No que respeita à receita extraorçamental, verifica-se que:

- ◆ As receitas do IRS, do IRC, do IVA e do IUC das Regiões Autónomas (€ 1.368 M) continuam por contabilizar pela AT, em receita extraorçamental, bem como as respetivas transferências para a administração regional, em despesa extraorçamental.
- ◆ As receitas do IUC dos Municípios¹ (€ 231 M) e da derrama municipal no IRC (€ 212 M) continuam por contabilizar pela AT, em receita extraorçamental, bem como as respetivas transferências para os municípios, em despesa extraorçamental.

A AT solicitou à DGO um parecer sobre o registo das receitas das RA. O Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento (SEAO)² concordou com o parecer da DGO segundo o qual tais receitas “devem ser refletidas na contabilidade das Regiões Autónomas e não na CGE, pelo que a sua entrega deve ser processada com recurso a operações de tesouraria” e “os sistemas que suportam a CGE são sistemas de cariz apenas orçamental, tanto do lado da receita como do lado da despesa, não permitindo evidenciar nesta o registo de receitas e despesas extraorçamentais, nem os montantes a cobrar e a entregar às RA no final de cada ano.”

Ora, esta posição não tem sustento na lei visto que o cumprimento do princípio da especificação previsto na LEO concretiza-se pela aplicação dos códigos de classificação das receitas e das despesas públicas³, os quais elencam os tipos de operações extraorçamentais, pelo que essa aplicação é, pois, extensiva à totalidade dos fluxos financeiros movimentados obrigando ao registo, em operações extraorçamentais, dos fluxos financeiros que não sejam receitas ou despesas orçamentais.

As operações extraorçamentais em causa suportam a cobrança de receitas fiscais das RA, que compete à AT validar e contabilizar (como EAR), e a entrega dos montantes devidos às RA completando, de forma verdadeira e apropriada, o seu registo na contabilidade das RA (como receitas orçamentais).

Para além disso, ao contrário do que alega a DGO o SGR permite registar receitas extraorçamentais, apesar da DGO ter vindo a limitar a sua utilização ao registo das *reposições abatidas nos pagamentos* e dos excessos de multi-imposto a restituir aos contribuintes. As restantes receitas extraorçamentais não têm sido registadas no SGR, por intervenção da própria DGO, à revelia de normas legais e de recomendações do Tribunal⁴.

Por essa razão, o Tribunal recomendou à Ministra de Estado e das Finanças que determinasse à DGO a criação das condições necessárias para a AT registar no SGR a totalidade das receitas que administra (incluindo a receita extraorçamental a entregar às Regiões Autónomas e aos Municípios) assumindo, dessa forma, a sua integral responsabilidade pela respetiva contabilização⁵.

¹ Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho, que aprovou o Código do IUC.

² Despacho de 13 de outubro de 2014 apresentado no contraditório ao PCGE de 2013.

³ Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

⁴ Recomendações 43 - PCGE/2010, 46 - PCGE/2011, 43 - PCGE/2012 e 5 e 48 - PCGE/2013.

⁵ Recomendação 3 do Relatório n.º 15/2015 (2.ª Secção) – Auditoria ao Controlo da Receita do IRC, aprovado em 25 de junho e disponível em www.tcontas.pt.

3.2.6. Receita Fiscal obtida por combate à fraude e à evasão

Do Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras para o triénio 2012-2014 constavam 127 medidas das quais, segundo o MF, foram implementadas 122 (96,1%)¹. Todavia, além das cinco medidas reconhecidas como não implementadas², apenas em seis das restantes se verificou medição dos respetivos impactos e, destas, só três apresentam resultados quantitativos³.

Com efeito, existem medidas que apontam para a necessidade de incrementar uma determinada ação, sem qualquer indicador de medida quantitativo que permita concluir sobre a sua concretização⁴, medidas reportadas como cumpridas apenas pela referência à aprovação de um novo regime legal⁵ sem referir, em concreto, de que forma tal regime satisfaz o objetivo previsto, e medidas destinadas a imputar aos contribuintes um conjunto de obrigações adicionais, como são exemplos:

- ◆ a imposição da obrigatoriedade da utilização de programas de faturação certificados para os sujeitos passivos que desenvolvem atividades empresariais;
- ◆ a imposição de regras para a utilização de equipamentos não certificados;
- ◆ a imposição de um regime que regule a emissão e transmissão eletrónica de faturas e outros documentos com relevância fiscal em sectores de maior risco;
- ◆ a consagração da obrigatoriedade de entrega da declaração de retenções na fonte, incluindo nos períodos em que não foram efetuadas retenções;
- ◆ a imposição da obrigatoriedade de comunicação prévia à administração tributária e aduaneira, através de declaração de início de atividade ou de alterações da sua qualidade de operador comunitário⁶.

A progressiva transferência de tarefas, em regra, confiadas à AT, levou os contribuintes a assumir gradualmente maiores custos no cumprimento das suas obrigações fiscais⁷, com consequências diretas e imediatas na sua atividade económica, situação ainda agravada pelo aumento da tributação efetiva associado ao processo de consolidação orçamental.

¹ Resposta do MF em 31/07/2015.

² As medidas sobre o planeamento de carácter vertical que contemplam a cadeia de comercialização dos produtos em cada sector, a incrementação da atividade de controlo preventivo através da dinamização da utilização do repositório antifraude, a identificação das áreas de negócios mais sensíveis, a seleção das ferramentas necessárias para o controlo e monitorização do comércio eletrónico e a criação, a nível central, de uma equipa para monitorizar tal comércio.

³ Com base na informação prestada pela AT sobre a execução do referido Plano Estratégico.

⁴ Tal situação verifica-se, por exemplo, nas medidas 29, 30 e 124.

⁵ Tal situação verifica-se, por exemplo, nas medidas 9, 12, 21, 27, 126.

⁶ Com base na informação prestada pela AT sobre a execução do referido Plano Estratégico

⁷ O Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras para o triénio 2015-2017 não prevê atenuar os custos de cumprimento para os contribuintes: “o presente Plano Estratégico marca a abertura de uma nova era no combate à economia paralela e à evasão e fraude fiscais e aduaneiras. Com ele o paradigma de ação do combate é alterado, mediante o reconhecimento de duas importantes inovações”. Ora, uma dessas inovações diz respeito ao papel da cidadania, nos termos da qual: “O combate à economia paralela, à evasão e à fraude fiscal e aduaneira não é uma função exclusiva das administrações fiscais, nem tão pouco do Estado. É uma missão que envolve todos os cidadãos, cabendo à cidadania o papel mais determinante nesse combate, a par das administrações fiscais e do Estado” (sublinhado nosso). Vide Plano Estratégico – Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras 2015-2017, página 6.



A CGE não tem apresentado resultados quantitativos do combate à fraude e à evasão fiscais e o Relatório que, nesse âmbito, o Governo tem apresentado à Assembleia da República não discrimina os valores das liquidações adicionais e das coletas recuperadas por imposto nem avalia a adequação dos instrumentos jurídicos criados para o efeito, tal como exigido pela lei¹. Essa falta de informação não tem permitido concluir sobre a evolução desse combate nem sobre a receita fiscal daí decorrente.

Do Relatório de 2014 consta uma estimativa da receita fiscal resultante do combate à fraude e à evasão fiscais (€ 2.550 M)² sem indicação das fontes de informação nem dos cálculos efetuados para o efeito, não tendo o Ministério das Finanças disponibilizado ao Tribunal a informação necessária para verificar essa estimativa.

Acresce que as principais parcelas (€ 1.041 M em notas de cobrança por ação inspetiva e € 1.148 M por cobrança coerciva) não são consistentes com os valores reportados pela AT ao Tribunal (€ 67 M em notas de cobrança por ação inspetiva pagas por cobrança voluntária) e na CGE de 2014 (€ 960 M por cobrança coerciva a qual, aliás, não é apenas imputável ao referido combate, dado que não tem, necessariamente, origem em ações inspetivas conexas com situações de fraude e de evasão fiscais).

Por outro lado, o montante proveniente de regularizações voluntárias de imposto em resultado da atividade inspetiva, não pode ser integralmente atribuído ao combate à fraude e à evasão fiscais, porquanto a atividade inspetiva de que emergem essas regularizações não é exercida, exclusivamente, no quadro normativo de situações de fraude ou de evasão fiscais.

Acresce que as notas de cobrança (€ 1.041 M) não traduzem necessariamente arrecadação efetiva de receita, antes sim que foram efetuadas liquidações adicionais na sequência de ações desenvolvidas pela inspeção tributária, circunstância a que acresce ainda o facto das mesmas não estarem obrigatoriamente relacionadas com situações de fraude ou de evasão fiscais, o mesmo sucedendo, aliás, com parte da receita provinda das coimas.

Deste modo, apenas uma parte das regularizações voluntárias de imposto em resultado da atividade inspetiva, da cobrança coerciva de impostos e das coimas por infrações fiscais se relacionam com situações enquadradas normativamente como sendo de fraude e evasão fiscais, pelo que os resultados quantitativos que se apresentam no relatório da CGE em matéria de receita proveniente ao combate à fraude e evasão fiscais se encontram objetivamente sobreavaliados.

Por isso, reitera-se a premência na implementação do sistema de informação sobre a atividade de inspeção tributária e aduaneira que tem vindo a ser recomendado pelo Tribunal, visto que representaria um ganho de fiabilidade e rigor na relevação da receita fiscal proveniente do combate à fraude e à evasão e um ganho de eficácia no controlo da informação prestada sobre a evolução desse combate.

¹ Artigo 66.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril.

² Dos quais € 129 M provenientes de regularizações voluntárias em resultado da atividade inspetiva, € 1.041 M de notas de cobrança efetuadas pela inspeção tributária, € 1.148 M de cobrança coerciva de impostos e € 232 M de coimas por infrações fiscais. – Vide Relatório de Atividades Desenvolvidas – Combate à Fraude e Evasão Fiscais, 2014, página 53.

3.2.7. Receita Fiscal obtida por ação inspetiva

No âmbito do controlo da receita fiscal e dos respetivos sistemas de informação tributários e aduaneiros, face à sua importância para a equidade do sistema fiscal e para a execução orçamental, o Tribunal examinou o contributo específico – acréscimo de receita cobrada – resultante da atividade da inspeção tributária e aduaneira (IT), legalmente cometida à AT¹.

Tal como em anos anteriores, na CGE de 2014 não é relevada informação específica sobre os resultados do controlo tributário e aduaneiro². A apreciação do Tribunal decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer que envolveram a obtenção de dados da AT, o exame das respostas e dos resultados do controlo tributário e aduaneiro em 2014, a apreciação dos planos e dos relatórios de atividades da AT, da IT e da Unidade dos Grandes Contribuintes (UGC)³, bem como do exame dos registos do SGR e dos dados estatísticos extraídos do Sistema Integrado de Informação da Inspeção Tributária (SII IT).

A AT informou que procedeu a alterações no SII IT “no sentido de garantir a interligação necessária entre os sistemas de liquidação e cobrança, no sentido de tornar passível, de forma direta e inequívoca, o apuramento do montante de liquidações de imposto e o acréscimo de receita proveniente da atividade da IT”. Porém os resultados da ação inspetiva continuam a ser expressos⁴ por “valor de correções” a que corresponde receita potencial e não receita efetivamente cobrada, evidenciando falta de fundamentação e de uniformização no que respeita aos critérios de quantificação definidos pela IT e pela UGC⁵.

Mantendo-se a estimativa da AT sobre o “valor de correções” em 2013 e 2014 (€ 1.350 M por ano)⁶, os resultados alcançados têm vindo a superar sucessivamente os objetivos fixados (€ 1.584 M em 2013 e € 1.546 M em 2014), circunstância que atento o objetivo estratégico definido pela AT de “garantir a eficácia na gestão e cobrança fiscal e aduaneira, visando a minimização do tax gap⁷”, conduz o Tribunal a reiterar a necessidade de a AT rever o processo de estimativa do “valor de correções”.

¹ Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea b) e h), do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro.

² Da CGE (Volume I - Tomo II, Quadro 5, página 15) apenas consta € 69 M de “imposto em falta recuperado” (um dos indicadores da IGF sobre o impacto financeiro das suas ações de controlo) referindo-se que tal valor “corresponde a 10% das correções de base tributária acrescidos dos valores já recuperados”. Porém, não se indica o valor das correções e do imposto recuperado, bem como não se justifica a percentagem que utiliza para os cálculos. Tais correções, não tendo sido realizadas pela AT, exigem ainda ações inspetivas dessa entidade para a sua confirmação e emissão das respetivas liquidações do imposto em falta. O valor de correções referido na CGE constitui assim receita fiscal potencial e não “imposto recuperado” como aí se indica.

³ A Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro, fixa as competências da UGC inserida na estrutura orgânica da AT com o objetivo de fazer face à complexidade das questões relativas aos grandes contribuintes. Nos termos do Decreto-Lei n.º 6/2013, de 17 de janeiro, que adaptou a legislação tributária às competências da UGC, devem ser criadas aos grandes contribuintes “condições que permitam o acompanhamento do respetivo cumprimento das obrigações fiscais, reduzindo substancialmente os custos de contexto, os riscos de incumprimento e o nível de contencioso, proporcionando-se, simultaneamente, segurança às opções [em matéria tributária]”.

⁴ Relatório de Atividades da Inspeção Tributária e Aduaneira – 2014 e Relatório de Atividades da UGC – 2014.

⁵ A IT calcula o “valor de correções” pela multiplicação do montante das correções à matéria/rendimento coletável, por uma “taxa teórica de 20%”, acrescido do valor do imposto detetado em falta. A UGC aplica uma taxa teórica de 20% apenas ao montante das correções à matéria/rendimento coletável em IRC, sendo os restantes impostos corrigidos a uma taxa de 4%, acrescidos do valor do imposto detetado em falta. Sobre as limitações da utilização desta percentagem – Vide Pareceres sobre a CGE de 2012 e de 2013.

⁶ Após a redução ocorrida face a 2012 (€ 2.008 M).

⁷ Internal Revenue Service (USA): “The tax gap is defined as the amount of tax liability faced by taxpayers that is not paid on time”. Richard Murphy FCA Director, Tax Research UK, Closing the European Tax Gap.



O contributo da atividade da IT para a receita fiscal de 2014, por imposto (calculado pela AT com as limitações referidas), bem como a especificação da parte relativa à UGC, consta do quadro seguinte.

Quadro 11 – Resultados da IT em 2014 (por imposto)

(em milhões de euros)

Imposto	Receita Fiscal (RF)			“Valor de Correções” (**)			
	SGR	RF GC (*)	RF GC (%)	IT	IT / RF (%)	UGC	UGC / IT (%)
IRS	12 854	3 389	26,4	145	1,1	1	0,7
IRC	4 519	1 607	35,6	649	14,4	254	39,1
IVA	13 814	5 683	41,1	410	3,0	72	17,6
IS	1 307	762	58,3	15	1,1	9	60,0
Outros	4 626	3 222	69,6	0	-	0	-
Total	37 120	14 663	39,5	1 219	3,3	336	27,6
Total - 2013	36 273	15 133	41,7	1 241	3,4	353	28,4
Var. 2013/2014	2,3	-3,1	-	-1,8	-	-4,8	-
CESE ***	65	0	0,0	35	53,8	35	100,0
IMT/IMI				292		0	0,0
Total IT				1 546		371	24,0
Total IT - 2013				1 583		353	22,3
Var. IT 2013/2014				-2,3		5,1	-

Fonte: AT. (*) Relatório de atividades da UGC – 2014 (***) Relatório de atividades da IT – 2014; SII IT (***) Indevidamente contabilizada pela AT em “Outras receitas correntes”

Os resultados apresentados pela IT em 2014 correspondem a 3,3% da RF (peso inferior ao verificado em 2013 – 3,4%) tendo 27,6% deste origem na UGC (em 2013 foi de 28,4%). Os GC foram responsáveis por 39,5% da RF (em 2013 representavam 41,7%) no montante de € 14.663 M¹. Face a 2013 a RF dos GC registou um decréscimo de 3,1%, quando o total da RF apresenta um aumento de 2,3%, o que se traduz numa redução do contributo fiscal dos GC de -5,4 p.p., cabendo aos restantes contribuintes um esforço contributivo superior em 6,2% (de € 21.140 M para € 22.457 M).

A UGC foi responsável por € 371 M, mais 5,1% do que em 2013. Porém este resultado decorre das correções de imposto em falta detetado pelo controlo declarativo da Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético (CESE) em dezembro², sem as quais os resultados da UGC e da IT teriam decréscimos, respetivamente, de 4,8% e de 4,5% face a 2013. A proximidade da data do facto gerador do incumprimento declarativo à da correção da CESE em falta³ pela UGC, revela desarticulação entre a “*área de acompanhamento e assistência ao cumprimento*” e a “*área de inspeção*”, o que faz reiterar a necessidade de reavaliar o modelo de controlo implementado, desse modo mitigando o risco de redução da receita proveniente dos GC que, em 2014, só não ocorreu pela correção do CESE em falta.

Apesar da divulgação dos resultados da IT serem apresentados em “*valor de correções*”, a AT dispõe já de novas funcionalidades no SII IT⁴, o que permite que o ciclo da RF obtida por ação inspetiva em 2014 possa ser apresentado no quadro seguinte.

¹ Inclui receita fiscal referente a “*substituição tributária*” (v.g. retenções na fonte de IRS, IRC e IS).

² Falta de entrega da Declaração Modelo 27 aprovada pela Portaria n.º 208/2014, de 10 de outubro, cujo prazo de entrega findou a 15 de novembro de 2014. A UGC efetuou 15 correções que totalizaram € 35 M de imposto em falta apurado.

³ Aproximadamente 30 dias.

⁴ Estas funcionalidades permitem extrair os resultados das liquidações, anulações e cobranças relativos a procedimentos com origem na IT.

Quadro 12 – Ciclo da RF obtida por Ação Inspetiva 2014 (*)

(em milhões de euros)

Imposto	Saldo Inicial (**)	Liquidações	Anulações		Cobranças				Saldo final
				%	Voluntárias	Coercivas	Total	%	
IRS	526	73	15	2,5	6	8	13	2,4	571
IRC	3 018	511	94	2,7	30	34	65	1,9	3 369
IVA	37	123	6	3,8	6	3	9	5,8	145
Outras	240	70	18	5,8	25	4	29	9,9	263
Total - 2014	3 820	778	134	2,9	67	49	116	2,6	4 348
Total - 2013	4 224	502	227	4,8	103	576	679	15,1	3 820
% Var. 2013/2014	-9,6	55,0	-41,0	-	-35,0	-91,5	-82,9	-	13,8

Fonte: AT/SII IT.

(*) Liquidações transferidas para cobrança com origem da IT e em procedimentos de revisão.

(**) Inclui Notas de Cobrança, Anulações e Pagamentos desde 2005.

No final de 2014, o saldo das liquidações adicionais da IT por cobrar ascendia a € 4.348 M, mais 14% do que o saldo inicial. Tal evolução resulta não só dos € 778 M de liquidações emitidas em 2014 (mais 55% face a 2013) mas também do nível de cobrança de 3% (€ 116 M)¹ ilustrar o reduzido contributo das liquidações provenientes da IT para a RF², devido à dificuldade em cobrar tais créditos tributários.

A dívida em execução fiscal dos GC encontrava-se muito concentrada visto que 10% dos GC eram responsáveis por 469 processos (7%) cujo montante (€ 2.036 M) correspondia a 88% da dívida dos GC (€ 2.318 M). A esta dívida acresce € 489 M de juros de mora (€ 433 M) e de custas (€ 56 M). O total em dívida (€ 2.807 M no final de 2014) aumentou 11% (€ 2.525 M no final de 2013).

A UGC refere ter elaborado, em 2014, planos de ação que permitiram “obter um conhecimento analítico da dívida instaurada”, acolhendo as observações do Tribunal em anteriores Pareceres, designadamente quanto à importância de se conhecer a situação das liquidações em litígio que evoluem para cobrança coerciva, bem como os fundamentos das decisões judiciais desfavoráveis à AT, porquanto a identificação de deficiências daquelas liquidações se revela essencial para melhorar a qualidade da respetiva fundamentação e aumentar a eficácia da atividade inspetiva.

Reitera-se a relevância de se dispor de informação fiável sobre o acréscimo de receita cobrada resultante da atividade da IT e da situação das respetivas liquidações em litígio que evoluem para cobrança coerciva, a qual deve ser reportada no OE e na CGE conferindo, assim, maior rigor e transparência à orçamentação e execução das receitas fiscais.

3.2.8. Receita obtida por cobrança coerciva

Findo o prazo de pagamento voluntário dos tributos sem que o mesmo se mostre efetuado, a AT extrai certidão de dívida com base nos elementos de que dispõe para efeitos de cobrança coerciva (CC). A cobrança registada pela AT (CAT) no SGR encontra-se discriminada no quadro seguinte.

¹ Em 2013 foi obtido 15% do valor das liquidações adicionais emitidas desde 2005 deduzidas de anulações e cobranças, incluindo as verbas cobradas no âmbito do RERD aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151-A/2013, de 31 de outubro, que estabeleceu um conjunto de medidas excecionais e temporárias de regularização de dívidas fiscais e à segurança social.

² Considerando as liquidações adicionais cobradas em 2014 (€ 116 M) e o imposto pago voluntariamente pelos contribuintes durante o processo de inspeção (€ 129 M), a IT contribuiu diretamente para a cobrança de € 245 M, o que representa 0,7 % da RF do Estado contabilizada na CGE de 2014 (€ 37.120 M).



Quadro 13 – Receita cobrada pela AT

(em milhões de euros)

Receita	Cobrança Voluntária		Cobrança Coerciva - CC		Cobrança da AT - CAT		CC / CAT (%)	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
IRS	13 830	14 647	291	235	14 120	14 881	2,1	1,6
IRC	5 576	5 600	628	135	6 204	5 735	10,1	2,4
IVA	17 987	18 503	401	240	18 388	18 743	2,2	1,3
Outras	6 512	6 617	243	239	6 756	6 857	3,6	3,5
Total	43 905	45 367	1 563	849	45 468	46 217	3,4	1,8

Fonte: SGR.

Em 2014 a CC registada no SGR (€ 849 M) representa 1,8% da cobrança total registada pela AT (€ 46.217 M). A diminuição da CC face a 2013 (€ -714 M), com destaque para a de IRC (€ -493 M), deve-se ao efeito base do regime excepcional de regularização de dívidas (RERD) vigente em 2013.

A dívida em CC não é registada de forma consistente nem reconciliada no Relatório da AT¹, no SGR e na CGE², aplicando-se diferentes critérios. O quadro seguinte evidencia as diferenças em 2014.

Quadro 14 – Informação sobre a dívida em cobrança coerciva

(em milhões de euros)

Operações	AT	SGR	CGE	Diferença AT - SGR	Diferença AT - CGE
Cobrança coerciva	1 148	849	959	-299	-189
Prescrição de dívida	1 127	1 127	1 153	0	26

Fonte: CGE e AT.

Da CC reportada pela AT, € 299 M não foram registados no SGR, incluindo € 55 M afetos ao Fundo de Estabilização Tributário e a receita extraorçamental. Os € 849 M registados no SGR³ correspondem a 74% da CC (€ 1.148 M incluindo toda a receita extraorçamental) e a 89% do relevado na CGE (€ 959 M incluindo a parte da receita extraorçamental afeta aos municípios)⁴. O valor das prescrições de dívida (€ 1.153 M incluindo a parte da receita extraorçamental afeta aos municípios) constante do Relatório da CGE é inferior ao reportado pela AT porque este abrange todas as dívidas consideradas prescritas em 2014 (€ 1.310 M). Os mapas da CGE⁵ discriminam as dívidas fiscais dos três principais impostos e reportam a restante receita a “Outros”, os quais incluem receita extraorçamental (impostos municipais) e não apenas receita do Estado.

Deveria registar-se a CC total e distinguir-se entre receita orçamental e extraorçamental. Assim, é manifesta a insuficiência da informação sobre a CC reportada no Relatório da CGE para justificar os correspondentes valores registados na Conta, como exige a LEO⁶.

Com base na informação reportada pela AT, a evolução da dívida em cobrança coerciva, por imposto, encontra-se sintetizada no quadro seguinte.

¹ Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscais Aduaneiras – 2014 (página 15).

² Volume I - III.1.1.1.2.3 – “Extinção de Créditos Fiscais” (páginas 73 a 76).

³ Valor líquido, deduzido da “má cobrança”.

⁴ Volume I - III.1.1.1.2.3 – “Extinção de Créditos Fiscais” e “Quadro 35” (página 73).

⁵ Quadros 35 a 37 da CGE (página 73 a 75).

⁶ Nos termos do artigo 74.º da LEO.

Quadro 15 – Evolução da dívida em cobrança coerciva

(em milhões de euros)

Situação da Dívida	Evolução da Dívida	IRC	IRS	IVA	Outros	Total
Saldo da Dívida em 01/01/2014	Ativa	1 849	1 039	3 280	1 552	7 720
	Suspensa	2 826	527	2 099	1 049	6 501
	Incobrável (declarada em falhas)	551	559	2 044	709	3 863
	Dívida transitada de 2013	5 226	2 125	7 424	3 309	18 084
Aumento da Dívida	Dívida instaurada e outros acréscimos	628	505	901	1 255	3 289
	Dívida em CC (Ativa + Instaurada) no ano de 2014	2 477	1 544	4 182	2 807	11 009
Redução da Dívida	Cobrança	149	279	259	312	999
	Anulação	162	94	115	124	496
	Prescrição	234	137	752	186	1 310
	Outros motivos	52	39	186	127	405
Saldo da Dívida em 31/12/2014	Ativa	1 655	987	2 753	1 897	7 293
	Suspensa	3 085	598	2 525	1 226	7 434
	Incobrável (declarada em falhas)	517	495	1 734	690	3 437
	Dívida a transitar para 2015	5 257	2 081	7 012	3 814	18 164

Fonte: AT.

No âmbito da qualificação da carteira da dívida e da sua fiabilidade, a AT previu para 2014 alcançar o valor mais baixo da carteira da dívida desde 2003, por aumento de eficácia do sistema (SEFWeb), diminuição da instauração de processos e automatização dos procedimentos de declaração em falhas e da data de prescrição¹. Ora, em 2014, a dívida em CC (€ 11.009 M) representa 50% da dívida total (€ 21.373 M)². A prescrição de dívidas em 2014 aumentou 200% face a 2013 e atingiu € 1.310 M, tendo a nova funcionalidade sido apenas implementada para os processos executivos provenientes de coimas e tributos sem quaisquer períodos de suspensão³. A AT deve potenciar e alargar essa funcionalidade a todos os processos de execução fiscal, visando o reconhecimento eficaz das prescrições ocorridas, libertar recursos humanos até aqui ocupados em determinar os prazos de prescrição e proporcionar um efetivo saneamento da carteira da dívida, sem a prática de atos de coerção que a lei já não consente.

Em contraditório, a AT alega: “O resultado final da carteira da dívida (saldo no final de 2014) sofreu a influência direta dos valores excecionais de instauração de dívida proveniente do imposto único de circulação (IUC). O impulso dado pela campanha de liquidação massiva deste imposto (recuperando vários anos, de modo a evitar a sua caducidade) refletiu-se, em 2014, na instauração de mais de 2,5 milhões de processos, referentes a imposto de anos anteriores”. Porém, a AT não explica a falta de previsão do impacto dessa liquidação massiva de IUC nem apresenta os respetivos resultados (montantes liquidados e cobrados).

A dívida suspensa aumenta € 933 M (14,3%)⁴ em 2014 para o que concorre, em larga medida, um maior número de situações de oposição à execução e de insolvência de contribuintes devedores⁵.

A CC do IVA representa apenas 6% da respetiva dívida mas o IVA representa 50% da dívida incobrável e 39% da dívida total no final de 2014, suscitando a necessidade da AT identificar e reportar as razões dessa incobrabilidade.

¹ Plano de Atividades da Justiça Tributária e Aduaneira (PAJUTA) para 2014 (página 28).

² Dívida total transitada do ano anterior e dívida instaurada no ano.

³ Relatório de Atividades da Justiça Tributária e Aduaneira (RAJUTA) em 2014 (página 86).

⁴ Passando de € 6.501 M em 2013 para € 7.434 M em 2014.

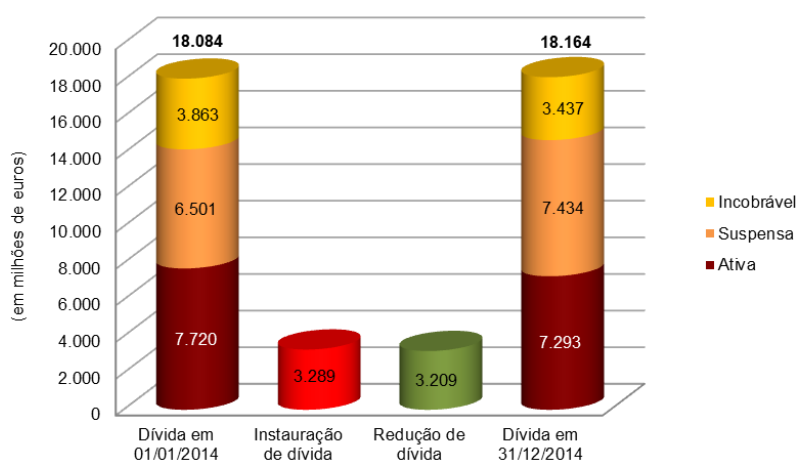
⁵ Dívida suspensa por oposição à execução de € 3.470 M (46,7%) e por insolvência do devedor de € 3.272 M (44%).



A AT reconhece a necessidade de elaborar um estudo sobre o “perfil dos devedores” e a sua relevância para a gestão dos créditos tributários e, em particular, para a CC, tendo há muito identificado o problema da incobrável da dívida de IVA. Porém, tendo-o incluído nos projetos a desenvolver em 2015, a AT alega que esse “*estudo será iniciado logo que existam condições para tal*”.

O gráfico seguinte ilustra, para 2014, a evolução e a distribuição da dívida em CC. O valor da carteira de dívida manteve-se estável (€ 18.164 M), apesar de 60% dessa dívida (€ 10.871 M)¹ não ser suscetível de cobrança devido a litígio ou à falta de património dos devedores para garantir o seu pagamento. A dívida ativa diminuiu para € 7.293 M devido ao aumento da dívida suspensa (14,3%).

Gráfico 1 – Evolução e distribuição da dívida em cobrança coerciva



Na informação prestada, a AT refere ter previsto no seu plano de ação uma medida de reforço da segurança da informação, proteção de dados pessoais e confidencialidade fiscal, prevendo, para o efeito, iniciar o processo de certificação dos respetivos sistemas informáticos onde tramita a cobrança coerciva, em conformidade com o recomendado pelo Tribunal.

Subsistem, ainda, outras deficiências objeto de recomendações do Tribunal, como a falta de registo e de manutenção, em histórico, da decisão fundamentada da escolha do bem objeto de penhora. A AT sustenta a inexistência de uma obrigação legal de fundamentação quanto à indicação concreta do bem a penhorar, defendendo que uma vez respeitadas as vinculações legais, a escolha do bem a penhorar se traduz no exercício de um poder discricionário, que não arbitrário.

Ora, entender e exercer o poder de escolha como discricionário reforça o dever de fundamentação. Se o poder de escolha do bem a penhorar fosse totalmente vinculado, em todos os seus aspetos legais, o que não sucede, como aliás é reconhecido pela AT, a questão não revestiria qualquer utilidade prática. Com efeito, o processo de execução fiscal assume natureza judicial e a penhora natureza materialmente administrativa, visto ser praticada por um órgão da administração fiscal². Tratando-se a penhora de ato materialmente administrativo, suscetível de afetar direitos ou interesses legalmente protegidos do executado, deve a escolha do bem a penhorar ser fundamentada.

¹ Correspondendo 41% a dívida suspensa e 19% a incobrável.

² Vide n.º 1 do artigo 103.º da Lei Geral Tributária e Acórdão do STA de 02/02/2008 Processo n.º 0999/07.

Em 2014 foram marcadas 3.271.999¹ penhoras e, destas, concretizadas 431.234² (13%). Como resultado foram depositados € 215 M e, destes, apenas € 141 M (65,9%) foram afetos a processos de execução fiscal, sendo os “Créditos” o tipo de ativo mais frequentemente penhorado e de maior valor. Na sequência das vendas efetuadas em resultado de penhoras, em 2014 foram depositados € 155 M, dos quais € 151 M (97%) respeitavam a venda de “Imóveis”. No entanto, apenas € 8 M (5,5%) foram imputados à respetiva CC. A ineficácia da venda deste tipo de bem penhorado está associada, com frequência, à graduação de créditos que envolvem instituições financeiras.

Continua por fixar um prazo legal para a redução e o levantamento de penhoras em caso de pagamento ou erro, assim como os termos para o imediato ressarcimento do contribuinte lesado em caso de incumprimento. Em 2014, foram efetuados 468.694 pedidos de redução ou levantamento de penhoras, tendo o prazo médio entre a data do pedido e a data da resposta sido de 10,6 dias. Em 26.231 casos, o referido prazo foi de 30 dias ou mais, o que representa 5,6% dos casos. A resposta a estes pedidos de redução e levantamento de penhoras deve ser objeto de rápida solução, através de um prazo máximo, verificados que se encontrem os pressupostos para o respetivo deferimento dos pedidos apresentados.

Em contraditório, a AT alega que “a fixação de um qualquer prazo legal para a promoção do levantamento da penhora, carrearía para o processo um efeito diametralmente oposto ao desejado, qual seja o de protelar o levantamento da penhora” persistindo em não promover (como lhe compete) a apresentação de uma proposta no sentido recomendado pelo Tribunal (prazo limite reduzido e imediato ressarcimento do contribuinte lesado) sem apresentar uma solução alternativa suscetível de corrigir as insuficiências recorrentemente apontadas pelo Tribunal. É mais do que oportuno que a AT também aplique princípios e procedimentos impostos aos contribuintes (v.g. em matéria de rigor nos prazos) para assegurar o cumprimento eficaz das suas obrigações.

Em 2014 foram efetuadas 24.561 restituições no montante de € 3.570 M, sendo o prazo médio das restituições de 23,3 dias. Em 6 casos o prazo de restituição foi igual ou superior a 300 dias e em 3.732 situações, foi igual ou superior a 30 dias, o que representa 15,2%. Apesar da introdução de novas funcionalidades informáticas, o prazo médio de restituição continua excessivo.

O quadro seguinte apresenta o período temporal que decorre até à redução e levantamento das penhoras, assim como até à restituição do montante penhorado em caso de penhoras indevidas.

Quadro 16 – Prazos de reduções e levantamentos de penhoras e de restituições do montante penhorado

Prazos de reduções e levantamentos				Restituições do montante penhorado			
N.º de Pedidos	Prazo médio (em dias)	Prazo máximo (em dias)	Ocorrências > a 30 dias	N.º de Pedidos	Prazo médio (em dias)	Prazo máximo (em dias)	Ocorrências > a 30 dias
486 694	10,6	405	26 231	24 561	23,3	305	3 732

Fonte: AT.

A publicação de instruções detalhadas, definindo as condições a observar e a fundamentação exigida para o adiamento da abertura de propostas ainda não foi concretizada, o que constitui um obstáculo à harmonização dos respetivos processos de decisão no quadro do respeito pelos princípios da igualdade e da justiça, a que os órgãos de execução fiscal estão legalmente vinculados.

¹ Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscais Aduaneiras – 2014 (página 73).

² Relatório de Atividades da Justiça Tributária e Aduaneira em 2014.



3.2.9. Fundo de Resolução

O Fundo de Resolução (FdR)¹ foi criado em 2012 e tem por objeto prestar apoio financeiro à aplicação de medidas de resolução adotadas pelo Banco de Portugal (BdP) e desempenhar todas as demais funções que lhe sejam conferidas pela lei no âmbito da execução de tais medidas².

As medidas de resolução destinam-se a ser aplicadas pelo BdP em situações extremas, quando o recurso às restantes medidas de intervenção se mostre já inadequado e podem implicar a transferência, parcial ou total, da atividade da instituição de crédito em risco para um ou mais bancos de transição. O banco de transição é uma instituição de crédito com a natureza jurídica de banco, cujo capital social é totalmente detido pelo FdR, devendo ser realizado por este com recurso aos seus fundos.

O FdR é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e funciona junto do Banco de Portugal (BdP).

São obrigatoriamente entidades participantes do FdR as instituições de crédito com sede em Portugal, as empresas de investimento, as sucursais de instituições de crédito, as sucursais das instituições financeiras e as sociedades relevantes para sistemas de pagamentos sujeitas à supervisão do BdP³.

Os recursos financeiros do FdR⁴ provêm, designadamente, das contribuições - iniciais e periódicas - das instituições participantes⁵, do produto da contribuição sobre o sector bancário (CSB)⁶, de empréstimos, dos rendimentos da aplicação de recursos, de liberalidades e de quaisquer outras receitas, rendimentos ou valores que provenham da sua atividade ou que por lei ou contrato lhe sejam atribuídos. Existindo insuficiência de recursos poderá ser determinado que as instituições participantes efetuem contribuições especiais⁷, prestem garantias, pessoais ou reais, necessárias à viabilização de empréstimos a contrair pelo FdR⁸ e, excepcionalmente, poderão ainda ser efetuadas contribuições adicionais do Estado, designadamente sob a forma de empréstimos ou prestação de garantias⁹.

Constituem despesas do FdR os valores a pagar no âmbito do apoio à aplicação de medidas de resolução bem como as despesas administrativas e operacionais decorrentes dessa aplicação¹⁰.

¹ O regime do FdR foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 31-A/2012, de 10 de fevereiro, no âmbito da revisão do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF) e o respetivo regulamento consta da Portaria n.º 420/2012, de 21 de dezembro. O RGICSF foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92 de 31 de dezembro e alterado e republicado pelos seguintes diplomas: Decreto-Lei n.º 31-A/2012, de 10 de fevereiro, Lei n.º 23-A/2015, de 26 de março, Decreto-Lei n.º 89/2015, de 29 de maio e Leis n.ºs 66/2015 de 6 de julho e 16/2015 de 31 de julho.

² Artigos 153.º-B e 153.º-C do RGICSF e 2.º e 3.º do Regulamento do FdR.

³ Artigo 153.º-D, n.º 1 do RGICSF.

⁴ Artigo 153.º-F do RGICSF.

⁵ Artigos 153.º-G e H do RGICSF e artigos. 2.º a 14.º e 21.º n.ºs 6 e 7 do Decreto-Lei 24/2013 de 19 de fevereiro.

⁶ Criada pela LOE de 2010 (Lei n.º 55-A/2010 de 31 de dezembro), com as alterações introduzidas pelas LOE de 2014 e 2015 (Leis n.ºs 83-C/2013 e 82-B/2014, ambas de 31 de dezembro). O respetivo regulamento foi aprovado pela Portaria n.º 121/2011, de 30 de março e alterado através das Portarias n.ºs 77/2012 de 26 de março e 64/2014 de 12 de março.

⁷ O método de determinação das contribuições iniciais, periódicas e especiais para o FdR foi definido pelo Decreto-Lei n.º 24/2013, de 19 de fevereiro. As contribuições especiais são aprovadas por diploma próprio o qual estabelece os montantes, prazos e demais condições (artigos 153.º-I do RGICSF, 15.º a 19.º e 21.º n.º 8 do Decreto-Lei n.º 24/2013, de 19 de fevereiro, e 13.º n.º 2 e 3 do regulamento do FdR).

⁸ A prestação de garantias depende de portaria do Ministro das Finanças (Artigo 153.º-L do RGICSF).

⁹ Artigos 153.º-J do RGICSF e 13.º n.ºs 2 e 3, 14.º e 15.º do regulamento do FdR.

¹⁰ Artigo 153.º-O do RGICSF.

Em agosto de 2014, o BdP aplicou ao Banco Espírito Santo uma medida de resolução que consistiu na transferência da generalidade da sua atividade para um banco de transição, denominado Novo Banco (NB), criado especialmente para o efeito, e cujo capital social é, nos termos da lei, totalmente detido pelo FdR e realizado com recurso aos seu fundos. Para esse efeito, o FdR aplicou, em 2014, € 4.900 M na realização da totalidade do capital social do NB. Para fazer face a essa despesa, o FdR recebeu:

- ◆ € 3.900 M por empréstimo do Estado¹;
- ◆ € 735 M das entidades participantes (€ 700 M por empréstimo² e € 35 M de contribuições);
- ◆ € 287 M relativos ao produto da CSB obtida em 2013 e 2014.

O Tribunal sublinha que a CSB é um imposto e, como tal, uma receita do Estado. Deste modo, a afetação dessa receita ao Fundo traduz-se numa transferência do OE, com a finalidade de dotar o Fundo dos meios necessários à prossecução dos fins para que foi criado.

O FdR foi indevidamente excluído do OE, não tendo sido reportada qualquer informação relativa à execução orçamental de 2014 não constando, por isso, da CGE. Esta omissão é mais uma situação demonstrativa de que a CGE de 2014 não reflete de forma verdadeira e apropriada a execução orçamental da administração central.

Note-se que o FdR já consta do OE de 2015 mas foi incorretamente incluído como entidade pública reclassificada (EPR) no Anexo I da Circular da DGO para preparação desse OE³.

Segundo a DGO essa reclassificação no perímetro da administração central deu cumprimento às normas europeias estabelecidas no âmbito do SEC 2010 visto o FdR constar da lista dos serviços e fundos autónomos do Sector Institucional das Administrações Públicas do Instituto Nacional de Estatística.

O Tribunal sublinha que o FdR é um fundo autónomo que integra a administração central do Estado⁴ e, como tal, deve constar do OE, bem como a sua execução da CGE, independentemente da classificação atribuída pelo INE, para efeitos de contabilidade nacional.

Outro acontecimento superveniente relevante é o NB não ter sido vendido no quadro do processo interrompido pelo Banco de Portugal em 15 de setembro de 2015, a que acresce a potencial perda decorrente dos prejuízos do NB que os interessados refletiram nas suas propostas, ao ficarem aquém da capitalização efetuada pelo FdR.

¹ O empréstimo tem maturidade de três meses, prorrogável até dois anos, pelo qual o FdR paga juros com periodicidade trimestral. Os juros são indexados ao custo de financiamento do Estado no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal, acrescido de uma comissão fixa de 15 pontos base e ainda de um *spread* adicional de 5 pontos base em cada período de renovação.

² Dado que o contrato de empréstimo concedido ao FdR por algumas instituições participantes apenas foi celebrado no dia 28 de agosto de 2014, no dia 4 de agosto o Estado disponibilizou ao Fundo um montante adicional de € 635 M. Este adiantamento foi reembolsado no dia 29 de agosto e deu lugar ao pagamento de juros ao Estado no valor de € 1,3 M.

³ Circular n.º 1376 – Série A.

⁴ Conforme assinalado pelo Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2013 e no Relatório n.º 3/2015 – AEOAC (2.ª Secção) Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de 2014 – Valores provisórios.



3.2.10. Fundos de Estabilização Tributária e Aduaneira

A atual orgânica do Ministério das Finanças (MF)¹ integra, entre outros fundos, o «Fundo de Estabilização Tributário» (FET) e o «Fundo de Estabilização Aduaneira» (FEA)² os quais se enquadram, normativamente, como fundos autónomos não personalizados e destinados, essencialmente, a financiar os encargos com suplementos atribuídos a funcionários e agentes da AT.

O FET foi criado em 1997³, como solução para reduzir a discrepância existente entre os regimes laborais dos trabalhadores das administrações aduaneira e fiscal enquanto não fosse possível proceder à criação de regimes de carreiras e remunerações, comuns ou equivalentes, para os trabalhadores dos serviços com responsabilidades diretas na liquidação, cobrança e informatização dos impostos⁴.

Através do exame à evolução da respetiva situação financeira em 2014, verificou-se que subsiste uma deficiente e inapropriada contabilização orçamental⁵, contrariando princípios e regras orçamentais, princípios da execução orçamental e o regime legal de contabilização das receitas do Estado, designadamente no que respeita à parte das receitas resultantes da cobrança coerciva consignada ao «Fundo» e às receitas e despesas relativas a aplicações financeiras. Estas deficiências afetaram as Contas do FET e os pertinentes mapas da CGE desse ano, quantificando-se as diferenças nos fluxos de caixa como se indica no quadro seguinte.

Quadro 17 – Correção dos Fluxos de Caixa

(em milhares de euros)

Fluxos de Caixa		Registado	Alteração	Corrigido
Saldo da Gerência Anterior	Orçamental	4 222	1 046 133	1 050 355
	Extraorçamental	996 054	-996 054	0
Receita	Orçamental	117 633	-35 068	82 565
	Extraorçamental	2 096 159	-2 095 859	300
Despesa	Orçamental	101 846	-27 535	74 311
	Extraorçamental	2 068 325	-2 068 025	300
Saldo para a Gerência Seguinte	Orçamental	20 009	1 038 600	1 058 609
	Extraorçamental	1 023 889	-1 023 889	0

Fonte: CGE, Contabilidade do Tesouro e Contas do FET de 2014.

A receita de 2014 afeta ao FET (€ 59 M) foi indevidamente deduzida à receita do Estado e transferida pela AT por transferências extraorçamentais não registadas. Para além disso, a maior parte da receita reportada pelo FET a 2014 (na CGE, através do SIGO) foi obtida, deduzida e transferida pela AT em 2013. Este desfasamento irregular é recorrente e concretiza-se através de uma conta do FET no Tesouro que apresenta € 34 M de saldo no final de 2014 quando o saldo entre receitas e despesas do FET inscritas na CGE⁶ é de € 20 M. Merece especial reparo que este valor corresponda apenas a 2% das disponibilidades do FET (€ 1.058 M, dos quais € 1.023 M em CEDIC).

¹ Estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro (Lei Orgânica do MF).

² Nos termos da alínea b) do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 117/2011 de 15 de dezembro que manteve em vigor o artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 47/2005, de 24 de fevereiro, por via da não revogação do disposto no n.º 4 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de outubro.

³ Nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 107/97, de 8 de maio, que alterou o artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de setembro.

⁴ Nos termos do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 107/97.

⁵ Situação já reportada no Parecer sobre a CGE de 2013 – **Vide** 3.2. Receita (página 41).

⁶ Volume II, Tomo IX – Mapa 31 – Discriminação das receitas e despesas dos SFA (páginas 178 a 180).

Foram ainda detetadas outras deficiências entre as quais relevam a omissão nas receitas do Estado da parte entregue ao FET¹, a omissão nas demonstrações financeiras do FET de uma conta no Tesouro utilizada para depositar as verbas provenientes da AT até serem transferidas para a outra conta do FET no Tesouro cuja movimentação é a relevada nessas demonstrações, a indevida relevação como despesa orçamental da subscrição (deduzida do resgate) de aplicações financeiras, em CEDIC² e, ainda, a indevida relevação, no saldo, na receita e na despesa extraorçamental da demonstração de fluxos de caixa do FET, da subscrição e do resgate de aplicações financeiras, em CEDIC³.

Como referido, o FEA também é um fundo autónomo não personalizado do MF cuja função genérica consiste em suportar os encargos com os suplementos mensais criados em 1990⁴.

Em 2014, a despesa orçamental do FEA totalizou € 12 M em linha, aliás, com o registado em anos anteriores, tendo 98,6% do montante sido gasto no pagamento dos suplementos. A progressiva redução das receitas (de € 9 M em 2012 para € 6 M em 2014) conjugada com a manutenção do volume de despesa (desde 2012) levou o FEA a recorrer (de novo) aos excedentes de tesouraria acumulados em anos anteriores⁵, face ao resultado negativo verificado no exercício (€ -6 M).

O tipo de irregularidade detetado no saldo do FET reportado na CGE (e evidenciado no final de 2014 pela omissão de 98% das disponibilidades) não se verifica no FEA, também gerido por elementos da AT, cujo saldo inscrito na CGE (€ 91 M⁶) é o efetivamente existente.

O Tribunal assinala, no que respeita à contabilização dos CEDIC, que recomendou⁷ ao Ministério Finanças que determinasse e promovesse a divulgação de procedimentos de contabilização para assegurar a consistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas, designadamente não relevando, como despesa (receita) orçamental, a subscrição (amortização) de aplicações financeiras passíveis de mobilização quase imediata.

¹ Note-se que 5% das cobranças coercivas e 10% da parte das receitas do Estado atribuída à AT (como receitas próprias) são diretamente entregues ao FET pela respetiva entidade administradora (a própria AT), através de transferências extraorçamentais não registadas. Ora, o respeito pelos princípios orçamentais obriga à inclusão desses montantes nas receitas do Estado (visto integrarem liquidações e cobranças dessas receitas) e, posteriormente, à sua entrega ao FET através de transferências orçamentais registadas nas despesas do Estado.

² Passíveis, como tal, de mobilização quase imediata e enquadráveis, nessa medida, no conceito de equivalentes de caixa enquanto parte do saldo orçamental.

³ Passíveis, como tal, de mobilização quase imediata e enquadráveis, nessa medida, no conceito de equivalentes de caixa enquanto parte do saldo orçamental.

⁴ Artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de setembro.

⁵ Aplicados em CEDIC.

⁶ Aplicados em CEDIC.

⁷ Vide Relatório de Auditoria n.º 9/2014 (2.ª Secção) – Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial – disponível em www.tcontas.pt.



3.3. Despesa

A CGE 2014, em cumprimento da LEO, apresenta a despesa paga pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos (SFA) em mapas agregados por classificação orgânica, funcional e económica¹ e em mapas detalhados². O Relatório que acompanha a CGE centra-se na despesa da administração central, abandonando a abordagem de anos anteriores por subsector.

Nos pontos seguintes examina-se a despesa da administração central nas vertentes: execução face ao orçamento e evolução relativamente ao ano anterior (por classificação económica); execução por programas; quadro plurianual de programação orçamental; fiabilidade e comparabilidade dos valores. A este exame estão subjacentes os princípios e regras orçamentais³, em particular os da unidade e universalidade, da especificação, da anualidade e da transparência.

3.3.1. Execução da administração central face ao Orçamento e evolução

O quadro seguinte apresenta a despesa consolidada da administração central face ao orçamento de 2014 e a sua evolução face ao ano anterior, por classificação económica. Da despesa excluíram-se⁴:

- ◆ *Passivos financeiros* exceto, no subsector dos SFA, os registados pela Parups e pela Parvalorem, de reembolsos de empréstimos da CGD referentes ao BPN (cfr. Caixa 2);
- ◆ *Ativos financeiros em depósitos, certificados de depósito e poupança e em títulos* (aplicações de excedentes de tesouraria); em *empréstimos a curto prazo* (financiamentos de curto prazo, reembolsados durante o ano); em *empréstimos a médio e longo prazos* a SFA (por não traduzirem uma despesa/receita da administração central); aumentos de capital (*ações e outras participações*) de SFA (EPR)⁵;
- ◆ *Transferências correntes e de capital* para serviços da administração central;
- ◆ *Juros* pagos por SFA a serviços da administração central (desde que com o correspondente registo na receita).

¹ Mapas II a IV e VII a IX. Dos mapas informativos constam os que cruzam essas classificações (Mapas 19 a 21 e 28 a 30) e a comparação com o ano anterior (Mapas 13 a 18 e 26 a 27).

² Mapa 22 – “Desenvolvimento das despesas – Subsector Estado”, que discrimina, também por fonte de financiamento, programa e medida e Mapa 31 – “Discriminação das receitas e das despesas dos Serviços e Fundos Autónomos”, por rubrica de classificação económica.

³ Consagrados no Título II da LEO.

⁴ Para fundamentação mais detalhada, cfr. ponto 1.3 do Relatório n.º 3/2015 AEOAC - “Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central – janeiro a dezembro de 2014 – valores provisórios”.

⁵ Não foram excluídos € 40 M relativos a *unidades de participação* no Fundo de Apoio aos Pagamentos do SNS por, em 2014, esta entidade não ter sido incluída no perímetro dos SFA.

Quadro 18 – Despesa face ao orçamento e evolução face ao ano anterior (2013-2014), por classificação económica

(em milhões de euros)

Classificação Económica	2013	2014			Variação da execução		Estrut. da despesa (%)	
	Execução	Dotação disponível	Execução	Taxa de execução	Valor	%	2013	2014
Despesas correntes, exceto a) e b)	57 800	60 264	57 805	95,9	6	0,0	89,1	81,0
01 - Despesas com pessoal, das quais:	12 738	13 192	12 859	97,5	121	0,9	19,6	18,0
Remunerações certas e permanentes, das quais	9 490	9 353	9 179	98,1	-311	-3,3	14,6	12,9
Pessoal dos quadros e além dos quadros	6 394	6 346	6 232	98,2	-162	-2,5	9,9	8,7
Remunerações por doença e maternidade/paternidade	97	1	1	87,0	-95	-98,8	0,1	0,0
Pessoal em qualquer outra situação	346	312	303	97,2	-43	-12,5	0,5	0,4
Abonos variáveis ou eventuais, das quais:	551	816	750	91,9	199	36,1	0,8	1,1
Indemnizações por cessação de funções	74	288	251	87,0	177	239,4	0,1	0,4
Segurança social, das quais:	2 697	3 022	2 930	96,9	232	8,6	4,2	4,1
Contribuição da entidade patronal para a SS	1 942	2 268	2 197	96,9	256	13,2	3,0	3,1
Outras despesas de segurança social	95	199	197	99,3	102	107,3	0,1	0,3
Encargos com a saúde	274	193	180	93,0	-94	-34,4	0,4	0,3
02 - Aquisição de bens e serviços, das quais:	10 899	11 192	10 465	93,5	-434	-4,0	16,8	14,7
Serviços de saúde	5 864	5 609	5 502	98,1	-362	-6,2	9,0	7,7
Produtos químicos e farmacêuticos, produtos vendidos nas farmácias e material de consumo clínico	1 395	1 273	1 316	103,4	-79	-5,6	2,2	1,8
Outros trabalhos especializados	375	613	472	77,0	97	25,9	0,6	0,7
Outros serviços	307	291	217	74,5	-91	-29,5	0,5	0,3
03 - Juros e outros encargos, exceto a)	7 460	7 689	7 524	97,8	64	0,9	11,5	10,5
04 - Transferências correntes, exceto b), das quais:	24 807	25 783	25 268	98,0	460	1,9	38,3	35,4
Administração local	2 163	2 557	2 542	99,4	378	17,5	3,3	3,6
Sociedades e quase sociedades não financeiras	486	839	790	94,2	304	62,5	0,8	1,1
Segurança social, das quais:	9 716	9 606	9 431	98,2	-286	-2,9	15,0	13,2
Lei de bases	8 145	8 013	7 913	98,8	-232	-2,8	12,6	11,1
IEFP	143	63	0	0,0	-143	-100,0	0,2	0,0
CGA	16	120	119	98,5	102	632,1	0,0	0,2
Resto do Mundo	2 058	2 133	2 117	99,2	59	2,9	3,2	3,0
05 – Subsídios	1 064	1 131	1 021	90,3	-43	-4,0	1,6	1,4
06 - Outras despesas correntes, das quais:	832	1 278	669	52,4	-162	-19,5	1,3	0,9
Estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário	532	480	282	58,9	-249	-46,9	0,8	0,4
IFAP	0	69	69	99,9	68	15 649,8	0,0	0,1
Despesas de capital, exceto c) a g)	3 231	4 348	3 485	80,2	254	7,9	5,0	4,9
07 - Aquisição de Bens de Capital, das quais	1 507	2 799	2 064	73,7	557	36,9	2,3	2,9
Estradas de Portugal - investimentos incorpóreos	807	1 408	1 365	97,0	558	69,2	1,2	1,9
08 - Transferências de Capital, exceto c), das quais:	1 601	1 474	1 358	92,1	-243	-15,2	2,5	1,9
Administração regional e local	965	669	657	98,2	-309	-32,0	1,5	0,9
Sociedades e quase sociedades não financeiras	206	327	280	85,7	74	36,0	0,3	0,4
11 - Outras despesas de capital	123	75	63	84,4	-60	-48,5	0,2	0,1
A - Despesa consolidada sem ativos e passivos financeiros	61 031	64 612	61 291	94,9	260	0,4	94,1	85,9
B - Ativos financeiros, exceto d), e), f), dos quais:	3 411	14 530	9 601	66,1	6 191	181,5	5,3	13,5
Empréstimo de m. l. p. a sociedades não financeiras públicas	13	3 869	3 606	93,2	3 593	27 589,1	0,0	5,1
Ações e outras participações em bancos e outras instituições financeiras	(1) 700	140	138	98,6	-562	-80,4	1,1	0,2
Empréstimos de m. l. p. a bancos e outras instituições financeiras – Fundo de Resolução	-	5 400	3 900	72,2	3 900			5,5
Empréstimos de m. l. p. a administrações regionais e locais	873	900	349	38,7	-524	-60,1	1,3	0,5
Empresarialização de hospitais	0	458	455	99,5	455	-	0,0	0,6
Outros ativos financeiros - países terceiros e org. internacionais	(1) 855	454	447	98,5	-408	-47,7	1,3	0,6
Instrumentos de capital contingente (exceto recompra no próprio ano) – Banif	250	0	0	-	-250	-100,0	0,4	0,0
C - Passivos financeiros da Parvalorem e da Parups	397	478	451	94,2	53	13,4	0,6	0,6
D – Despesa incluindo ativos e passivos financeiros (A+B+C)	64 839	79 620	71 342	89,6	6 503	10,0	100	100

(...)



(...)

(em milhões de euros)

Classificação Económica	2013	2014			Variação da execução		Estrut. da despesa (%)	
	Execução	Dotação disponível	Execução	Taxa de execução	Valor	%	2013	2014
E - Despesas excluídas	112 517	132 451	95 779	72,3	-16 738	-14,9		
a) Juros pagos a serviços da administração central	240	48	46	94,9	-194	-81,0		
b) Transferências correntes para a administração central	14 942	14 824	14 773	99,7	-169	-1,1		
c) Transferências de capital para a administração central	1 731	1 093	974	89,1	-757	-43,7		
d) Ativos financeiros em depósitos e equivalentes, em títulos e em empréstimos de curto prazo	(2) 1 350	1 016	431	42,4	-919	-68,1		
e) Ativos financeiros em empréstimos de médio e longo prazos a SFA	3 191	1 310	1 087	83,0	-2 104	-65,9		
f) Dotações de capital de EPR	505	1 452	1 246	85,8	741	146,6		
g) Passivos Financeiros, exceto Parvalorem e Parups	90 558	112 708	77 223	68,5	-13 335	-14,7		
TOTAL DA DESPESA (D+E)	177 356	212 071	167 122	78,8	-10 234	-5,8		

(1) Em 2013, para permitir a comparação, alterou-se a classificação económica da verba referente à participação de Portugal no Mecanismo Europeu de Estabilidade (€ 803 M), de *ações e outras participações para outros ativos financeiros*, por ter sido esta a classificação empregue em 2014.

(2) Inclui a recompra, em 2013, de instrumentos de capital contingente emitidos no próprio ano (€ 150 M – Banif).

Fonte: SIGO - Sistema de Informação para a Gestão Orçamental

3.3.1.1. Execução face ao orçamento

A despesa consolidada, excluindo *ativos e passivos financeiros*, cifrou-se em € 61.291 M¹, o que representa 94,9% da dotação disponível (orçamento final, deduzido de cativos).

As *despesas com pessoal, as transferências, a aquisição de bens e serviços, os subsídios e os juros e outros encargos* apresentam taxas de execução acima dos 90%, enquanto as *outras despesas correntes* apresentam uma execução de 52,4%, manifestamente inferior ao orçamentado, o que em parte se deverá à não utilização da dotação provisional em € 280 M e à não utilização de € 197 M na orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário.

As despesas registadas nas rubricas de aquisição de *produtos químicos e farmacêuticos, produtos vendidos nas farmácias e material de consumo clínico* tiveram uma execução de 103,4% em relação à dotação disponível², o que revela o incumprimento da norma orçamental do cabimento prévio.

Nos *ativos financeiros* considerados, a execução (€ 9.601 M) representou 66,1% da dotação disponível, com destaque para a não utilização de € 2.500 M inscritos na “iniciativa para o reforço da estabilidade financeira”, de € 551 M destinados a *empréstimos à administração local e regional* e de € 263 M em *empréstimos a empresas públicas*.

¹ Este montante, por excluir todas as *transferências* para serviços da administração central, é inferior em € 30 M ao que consta na conta consolidada da administração central e segurança social (cfr. ponto 14 deste Parecer), na qual se inclui na despesa as divergências de consolidação (valor das despesas em *transferências* para serviços da administração central que excede os montantes registados na receita correspondente).

² É responsável por este incumprimento a ARS do Centro (pagou mais € 66 M do que o orçamentado) nestas rubricas.

3.3.1.2. Execução face ao ano anterior

Em 2014, a despesa consolidada excluindo todos os *ativos e passivos financeiros* (€ 61.291 M) aumentou € 260 M (0,4%) face ao ano anterior, as de capital € 254 M (7,9%) e as correntes € 6 M (0,0%). Incluindo os *ativos financeiros e passivos financeiros* considerados, respetivamente € 9.601 M e € 451 M, a despesa totalizou € 71.342 M, representando as despesas correntes 81,0% [com destaque para o peso das *transferências correntes* (35,4%), das *despesas com pessoal* (18,0%), da *aquisição de bens e serviços* (14,7%) e dos *juros e outros encargos* (10,5%)], constituindo os *ativos financeiros* 13,5% e as restantes despesas de capital 4,9%.

Os maiores **aumentos de despesa** ocorreram nos seguintes agrupamentos:

Ativos financeiros – mais € 6.191 M (181,5%), em resultado principalmente de *empréstimos de médio e longo prazo a bancos e outras instituições financeiras* (Fundo de Resolução), € 3.900 M, do aumento em € 3.593 M dos *empréstimos de médio e longo prazos a sociedades e quase sociedades não financeiras públicas*¹ e de € 455 M em aumentos de capital de hospitais empresarializados. Em sentido contrário, diminuíram as despesas com *ações e outras participações em bancos e outras instituições financeiras*, em € 562 M², reduziram-se os *empréstimos a médio e longo prazos a administrações regionais e locais*, em € 524 M, baixaram as despesas com *outros ativos financeiros de países terceiros e organizações internacionais* em € 408 M (dos quais € 401 M relativos à participação no Mecanismo Europeu de Estabilidade) e não se registaram despesas com “instrumentos de capital contingente” para capitalização de instituições de crédito³.

Aquisição de bens de capital – com um aumento de € 557 M (36,9%), ascendendo a € 2.064 M, com destaque para o crescimento dos encargos da Estradas de Portugal com PPP, em € 344 M (44,3%, atingindo € 1.120 M) e com a construção e requalificação de vias (€ 200 M).

Transferências correntes – mais € 460 M (1,9%), totalizando € 25.268 M, com destaque para o aumento das destinadas à *administração local* (€ 378 M⁴), às *sociedades e quase sociedades não financeiras* (€ 304 M) e ao *resto do mundo* (€ 59 M). Pelo contrário, as *transferências para a segurança social* diminuíram € 286 M⁵ (as efetuadas ao abrigo da Lei de bases diminuíram € 232 M, as efetuadas pelo IEFP € 143 M⁶ e as processadas pela CGA aumentaram € 102 M⁷).

¹ Em 2014 foram concedidos € 2.283 M à CP, € 458 M à Carris, € 301 M à STCP, € 208 M à Empordef, € 189 M à Edia e € 150 M à Parquexpo.

² Em 2013 foi reforçado o capital do Banif (€ 700 M); em 2014, o do Instituto Financeiro de Desenvolvimento (€ 100 M – participação inicial) e da Parparticipadas (€ 38 M).

³ Em 2013, a despesa nestes instrumentos ascendeu a € 250 M referente ao Banif (valor líquido dos reembolsos efetuados no próprio ano, € 150 M).

⁴ Deste aumento € 335 M referem-se à participação dos municípios no IRS que, em anos anteriores, era transferida à margem do orçamento e, em 2014, foi transferida por despesa orçamental.

⁵ Em 2014, nas transferências para a segurança social destacam-se: € 7.913 M no âmbito da Lei de bases, € 725 M do “IVA social” e € 497 M para pensões dos bancários, totalizando € 9.135 M.

⁶ A ausência de transferências do IEFP para a segurança social em 2014 é justificada pela alteração do procedimento de devolução de saldos de verbas provenientes do orçamento da segurança social (em 2013, eram processadas como transferências orçamentais e, em 2014, passam a ser operações extraorçamentais) e por as transferências efetuadas em 2013 incluírem € 57 M para a participação de despesas do ano seguinte.

⁷ Aumento devido à alteração da classificação das transferências da CGA para a segurança social que, em anos anteriores, estavam erradamente classificadas em transferências correntes para famílias.



Despesas com pessoal – um aumento de € 121 M (0,9%), passando para € 12.859 M, essencialmente pelo aumento das contribuições da entidade patronal para a segurança social (em € 256 M¹), as indemnizações por cessação de funções (em € 177 M, impulsionadas pelo programa de rescisões por mútuo acordo²) e das *outras despesas de segurança social* (em € 102 M³). Em sentido inverso, diminuíram as *remunerações com pessoal dos quadros e além dos quadros* (em € 162 M), as *remunerações por doença e maternidade/paternidade* (em € 95 M) e os *encargos com a saúde* (em € 94 M).

As principais **reduções de despesa** verificaram-se em:

Aquisição de bens e serviços – com uma diminuição em € 434 M (-4,0%), fixando-se nos € 10.465 M. Foram mais significativas as reduções nos pagamentos da ACSS em serviços de saúde⁴ (em € 237 M, -5,0%)⁵ e das ARS, essencialmente nas participações em medicamentos e meios complementares de diagnóstico (em € 102 M, -3,7%)⁶.

Transferências de capital – diminuíram € 243 M (-15,2%), fixando-se nos € 1.358 M, com destaque para as destinadas à *administração regional e local*, com menos € 309 M⁷ e, em sentido inverso, as destinadas a *sociedades e quase sociedades não financeiras* aumentaram € 74 M (dos quais € 52 M nas transferências do IFAP para a EDIA).

Outras despesas correntes – uma quebra de € 162 M (-19,5%), liderada pela diminuição de € 249 M registada na orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário (vd. nota 3) e, em sentido contrário, pelo aumento das despesas pagas pelo IFAP em € 68 M.

3.3.2. Despesa por programas

O quadro seguinte mostra, por programa orçamental, a despesa consolidada dos serviços da administração central (serviços integrados e SFA)⁸, excluindo *ativos e passivos financeiros* e identifica as suas principais componentes.

Na consolidação são eliminadas as operações realizadas entre entidades abrangidas no respetivo perímetro, o que pressupõe que os valores registados como despesa da entidade pagadora tenham o correspondente registo como receita da entidade recebedora, o que nem sempre se verifica.

¹ Impulsionada pelo aumento da taxa de contribuição da entidade patronal para 23,75% (artigo 81.º da LOE).

² Segundo a DGAEP, a administração central registou, em 2014, uma redução de 10.389 trabalhadores.

³ Deste aumento, € 101 M têm origem na orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário que, anteriormente registava as despesas com pessoal cofinanciadas em *outras despesas correntes* e, em 2014, passou a evidenciá-las em *despesas com pessoal*.

⁴ Inclui as rubricas de classificação económica *serviços de saúde* e *outros serviços de saúde*.

⁵ Essencialmente pagamentos a hospitais empresarializados que ascenderam a € 4.480 M.

⁶ A despesa em *produtos vendidos nas farmácias* e em *produtos químicos e farmacêuticos* diminuiu € 63 M (-4,8%), totalizando € 1.257 M, e em serviços de saúde € 38 M (-2,7%) ascendendo a € 1.373 M.

⁷ Deve-se essencialmente à redução de transferências dos gabinetes dos representantes para as regiões autónomas: menos € 69 M para a Madeira (€ 50 M pagos em 2013 no âmbito da Lei de meios de apoio à reconstrução da RAM, sem correspondência em 2014, e uma diminuição de € 19 M na repartição de solidariedade) e menos € 67 M para os Açores (efeito combinado da redução da repartição de solidariedade em € 103 M e do aumento das verbas ao abrigo do fundo de coesão em € 36 M). As transferências para a administração local registaram uma diminuição de € 173 M, essencialmente devido à redução do Fundo de Equilíbrio Financeiro em € 174 M (parcialmente compensada com o aumento das respetivas transferências correntes em € 123 M).

⁸ Note-se que à semelhança do ano transato, em 2014, a cada Ministério correspondeu um programa orçamental, exceto nos Ministérios das Finanças (P003 e P004) e da Educação e Ciência (P013 e P014).

Em sede de contraditório, a DGO, na sua resposta, para a qual remete a Ministra de Estado e das Finanças, informa estarem “(...) implementados mecanismos que obrigam à identificação do dador e beneficiário nos fluxos no âmbito da administração central e estão divulgadas orientações (...) sobre esta matéria. É ainda efetuado, mensalmente, um controlo das diferenças de consolidação (...) e comunicado às entidades em causa (...) no sentido de eliminação das mesmas.”. Apesar destes mecanismos, subsistem divergências, com impacto na fiabilidade.

No quadro seguinte, na parte A - despesa de cada programa, foram eliminadas:

- ◆ As transferências correntes e de capital para outros serviços da administração central inscritos no mesmo programa, considerando a identificação dos serviços registada nas alíneas e subalíneas da classificação económica;
- ◆ Juros: foram eliminados no PO09 – Economia os valores pagos pela Soflusa à Transtejo.

Na linha “B – transferências e juros entre programas” identificam-se as transferências efetuadas para serviços da administração central que não pertencem ao mesmo programa e os juros pagos por SFA (maioritariamente EPR) ao Estado, relativos a empréstimos por este concedidos, uma vez que foi possível confirmar a correspondência entre os registos de despesa e receita. Estes montantes são excluídos da linha seguinte “C – Despesa consolidada sem ativos e passivos financeiros”, obtendo-se o total já evidenciado no Quadro 18 (€ 61.291 M)¹.

Quadro 19 – Despesa da administração central por programa orçamental e principais agrupamentos de despesa

(em milhões de euros)

Programa orçamental	Despesa paga		01 - Despesas com pessoal	02 – Aquisição de bens e serviços	03 – Juros e outros encargos	04,05, 08 Transferências e subsídios	Outras
	Valor	Estrut. (%)					
A – Despesa sem ativos e passivos financeiros, transferências ou juros dentro do programa (1)							
PO01 - Órgãos de soberania	2 993	4,9	113	25	0	2 844	11
PO02 - Governação e cultura	665	1,1	289	221	4	117	35
PO03 - Finanças e administração pública	13 578	22,0	566	610	160	12 135	107
PO04 - Gestão da dívida pública	6 992	11,3	0	0	6 973	17	2
PO05 - Representação externa	343	0,6	165	35	0	123	20
PO06 - Defesa	1 997	3,2	1 261	493	1	60	181
PO07 - Segurança interna	(2) 1 996	3,2	1 597	259	0	100	40
PO08 - Justiça	1 413	2,3	1 055	266	8	38	46
PO09 - Economia	(3) 3 064	5,0	347	442	382	(3) 330	1 563
PO10 - Ambiente, ordenamento do território e energia	231	0,4	70	34	5	79	42
PO11 - Agricultura e mar	(4) 1 351	2,2	212	89	3	942	106
PO12 - Saúde	8 481	13,8	1 010	7 365	2	61	43
PO13 - Ensino básico e secundário e administração escolar	5 883	9,5	4 580	88	29	788	397
PO14 - Ciência e ensino superior	2 228	3,6	1 286	296	0	497	148
PO15 - Solidariedade, emprego e segurança social	10 437	16,9	308	241	0	9 831	56
Subtotal (A)	61 653	100,0	12 859	10 465	7 569	27 963	2 797
B – Transferências e juros entre programas	(3) 362		0	0	46	(3) 317	0
C – Despesa consolidada sem ativos e passivos financeiros (A-B)	61 291		12 859	10 465	7 524	27 646	2 797
Estrutura da despesa (%)	100,0		21,0	17,1	12,3	45,1	4,6

(1) Em cada programa foram excluídos os juros e transferências identificados como pagos a outras entidades da administração central dentro do mesmo programa.

(2) O Quadro 100 da CGE apresenta menos € 6 M, por excluir as transferências correntes da Autoridade Nacional para a Segurança Rodoviária para o Estado, consideradas pela DGO como efetuadas dentro do Programa e, como tal consolidadas, embora os dados registados na CGE não permitam identificar o organismo recebedor.

(3) Nestes agregados foram também excluídas as transferências identificadas pela DGO em sede de contraditório como efetuadas dentro do programa.

(4) O Quadro 100 da CGE apresenta menos € 6 M, por excluir as transferências correntes de SFA para organismos da administração central não identificados.

Fonte: CGE 2014 e SIGO - sistema de informação para a gestão orçamental.

¹ Com a exceção de se eliminar também os juros e de diferenças na identificação das transferências entre entidades da administração central (cfr. ponto 3.3.4.7), a metodologia é idêntica à do Quadro 100 da CGE – “Despesa consolidada da Administração Central – por Programa Orçamental”.



A despesa consolidada da administração central, excluindo *ativos e passivos financeiros*, ascendeu a € 61.291 M, com as *transferências e juros* pagos a entidades pertencentes a outros programas orçamentais a totalizar € 362 M. Em cada programa destacam-se as despesas:

O **PO03 - Finanças e administração pública** utilizou € 13.578 M, 22,0% da despesa. Foram pagos: a *famílias* € 9.402 M (€ 9.343 M pela CGA, em pensões e outros abonos); à *União Europeia/instituições* € 1.851 M (€ 1.597 M de recursos próprios RNB e IVA, € 147 M de direitos aduaneiros e € 107 M a título de compensação ao Reino Unido); a *sociedades e quase sociedades não financeiras* € 419 M (dos quais € 287 M de transferências para o Fundo de Resolução¹ e € 53 M em subsídios a empresas de transportes); € 128 M à *segurança social* (€ 119 M pagos pela CGA, relativos à comparticipação de pensões); € 110 M a *sociedades financeiras* (€ 75 M a título de subsídios, dos quais € 71 M de bonificações no crédito à habitação).

O **PO15 - Solidariedade, emprego e segurança social** gastou € 10.437 M (16,9% do total), do qual € 9.831 M relativos a *transferências correntes, de capital e subsídios*. Os pagamentos à *segurança social* ascenderam a € 9.144 M (dos quais € 7.913 M ao abrigo da Lei de bases, € 725 M, relativos ao “IVA social” e € 497 M às pensões dos bancários) e os efetuados pelo IEFP a € 640 M (dos quais € 324 M a *sociedades e quase sociedades não financeiras*, € 144 M a *instituições sem fins lucrativos* e € 108 M a *famílias*).

O **PO12 - Saúde** apresentou € 8.481 M de despesa (13,8% do total), com destaque para € 7.365 M em *aquisição de bens e serviços* (dos quais € 4.487 M pagos pela ACSS, em especial € 4.480 M em serviços de saúde, essencialmente verbas para hospitais empresarializados, e € 2.733 M pelas ARS, dos quais € 1.217 M na aquisição de *produtos vendidos nas farmácias* e € 1.373 M em serviços de saúde). As *despesas com pessoal* totalizaram € 1.010 M (dos quais € 841 M pagos pelas ARS e € 104 M por outras entidades do serviço nacional de saúde).

O **PO04 - Gestão da dívida pública** utilizou € 6.992 M (11,3% do total), do qual € 6.973 M em *juros e outros encargos*, sendo € 6.891 M classificados em *juros da dívida pública*.

O **PO13 - Ensino básico e secundário e administração escolar** gastou € 5.883 M (9,5% do total) e o **PO14 - Ciência e ensino superior** € 2.228 M (3,6% do total), sendo de destacar € 5.866 M em *despesas com pessoal* no conjunto dos dois programas (dos quais, € 4.497 M na orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário e € 1.271 M nos estabelecimentos de ensino superior e serviços de apoio, incluindo as universidades fundação) e € 1.286 M em *transferências correntes, de capital e subsídios* (dos quais € 396 M pagos a *famílias*², € 304 M à *administração local*³, € 233 M a *sociedades e quase sociedades não financeiras*⁴, € 159 M à *segurança social*⁵

¹ Entrega da receita arrecadada pelo Estado relativa à contribuição do sector bancário. O Fundo de Resolução, em 2014, não integrou, erradamente, o subsector dos SFA.

² Os principais pagadores foram o Fundo de Ação Social (€ 125 M), a Fundação para a Ciência e Tecnologia (€ 115 M), os estabelecimentos de ensino superior e serviços de apoio, incluindo as universidades fundação (€ 82 M) e a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (€ 64 M).

³ Destacam-se os pagamentos de € 160 M pela orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário e € 138 M pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares.

⁴ Deste montante € 171 M pagos pela Direção-Geral de Administração Escolar, no âmbito da educação pré-escolar, e € 59 M pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares a escolas profissionais e estabelecimentos de ensino particular.

⁵ € 129 M pagos pela Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira e € 30 M pela orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário.

e € 129 M a *instituições sem fins lucrativos*¹).

O **PO09 - Economia** utilizou € 3.064 M (5,0% do total), dos quais € 1.492 M em *aquisição de bens de capital* (€ 1.388 M em *investimentos*, sendo a Estradas de Portugal responsável por € 1.367 M).

O **PO01 - Órgãos de soberania** apresentou € 2.993 M de despesa (4,9% do total), especialmente com *transferências correntes, de capital e subsídios*, que ascenderam a € 2.844 M, dos quais € 2.396 M para a *administração local* (sendo mais significativos € 1.701 M do Fundo de Equilíbrio Financeiro, € 335 M da participação dos municípios no IRS, € 184 M do Fundo de Financiamento das Freguesias e € 141 M do Fundo Social Municipal) e € 424 M para a *administração regional* (€ 353 M a título de repartição de solidariedade e € 72 M do Fundo de Coesão).

Os **PO06 - Defesa**, **PO07 – Segurança interna** e **PO08 – Justiça** utilizaram € 5.407 M no seu conjunto (8,8% da despesa), sendo de salientar as *despesas com pessoal* e a *aquisição de bens e serviços*, que totalizaram € 3.913 M² e € 1.018 M³, respetivamente.

Os **PO10 - Ambiente, ordenamento do território e energia** e **PO11 – Agricultura e mar** gastaram € 1.582 M (2,6% do total), destacando-se as despesas com *transferências correntes, de capital e subsídios*, que ascenderam a € 1.021 M. Foram transferidos € 472 M para *sociedades e quase sociedades não financeiras* (€ 415 M pelo IFAP e € 50 M pelo Fundo Português do Carbono), € 335 M para *famílias* (321 M pelo IFAP) e € 162 M para *instituições sem fins lucrativos* (€ 150 M pelo IFAP).

Os **PO02 - Governação e cultura** e **PO05 – Representação externa**, em conjunto, utilizaram € 1.008 M (1,6% do total), dos quais € 454 M em *despesas com pessoal*.

Segundo a LEO⁴, um programa orçamental inclui as despesas correspondentes a um conjunto de medidas que concorrem para a concretização de objetivos específicos relativos a políticas públicas, integrando necessariamente um conjunto de indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização.

O Relatório da CGE quanto à execução dos programas (páginas 192 a 291) foca-se especialmente na descrição dos recursos financeiros utilizados, apresentando as despesas por agrupamento de classificação económica e por medidas⁵. Em 10 dos 15 programas orçamentais não existe qualquer menção aos resultados obtidos com a utilização destes recursos⁶. Três programas apresentam os resultados obtidos, partindo dos objetivos, indicadores e medidas de política económica⁷ e dois apenas

¹ Inclui € 86 M pagos pela Fundação para a Ciência e Tecnologia e € 21 M pela Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares.

² Merecem destaque as despesas pagas pelos três ramos das Forças Armadas (€ 1.108 M), pela GNR (€ 833 M), pela PSP (€ 689 M e pela Direção-Geral da Administração da Justiça (€ 465 M).

³ Foram responsáveis pelo maior volume de aquisições os três ramos das Forças Armadas (€ 307 M) e o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (€ 119 M).

⁴ Cfr. artigo 19.º.

⁵ A informação detalhada, prestada no âmbito de cada programa, varia, abrangendo, designadamente: a identificação das classificações económicas com maior peso na despesa (13 programas); indicação dos principais pagadores (ou dos principais grupos recebedores, no caso de transferências) nas medidas com maior peso na despesa (8); identificação das fontes de financiamento mais significativas (6) comparação com a despesa registada no ano anterior (5), indicação do total de despesa por serviço (2), quadros relativos às receitas obtidas (3).

⁶ Refira-se que destes 10, quatro apresentam uma descrição das atividades executadas, contudo, sem ligação com objetivos estabelecidos ou quantificação do seu cumprimento.

⁷ P002 – Governação e cultura; P009 – Economia; P013 – Ensino básico e secundário e administração escolar.



os resultados com impacto na despesa (identificação de poupanças obtidas)¹. Em três destes programas orçamentais² foi referido o impacto dos programas de rescisões por mútuo acordo e de requalificação de trabalhadores na redução de efetivos.

Constata-se que a orçamentação por programas que tem em vista privilegiar, na apreciação do orçamento e da sua execução, os resultados obtidos com os recursos utilizados, mediante a avaliação do cumprimento de indicadores relevantes, carece ainda de desenvolvimentos significativos.

3.3.3. O quadro plurianual de programação orçamental

A LEO, visando a disciplina das finanças públicas e o cumprimento dos compromissos assumidos com a UE no âmbito da coordenação das políticas económicas e orçamentais dos Estados-membros, introduziu o princípio da plurianualidade e incorporou o Pacto Orçamental³, abrangendo a obrigatoriedade de aprovação de um quadro plurianual de programação orçamental (QPPO). Este deve ser elaborado em harmonia com as Grandes Opções do Plano e balizar os orçamentos a aprovar durante a sua vigência, mediante a definição dos limites de despesa da administração central financiada por receitas gerais. São vinculativos os valores fixados para cada programa orçamental no primeiro ano, para cada agrupamento de programas no segundo ano e para o conjunto dos programas nos terceiro e quarto anos seguintes (artigo 12.º-D⁴). A atualização anual do QPPO deve ser entendida dentro das margens permitidas por estas vinculações.

A DGO, na sua resposta, interpreta a LEO no sentido do quadro plurianual dever ser “(...) atualizado para os 4 anos seguintes em consonância com os objetivos estabelecidos no PEC que (...) deve ser revisto anualmente”. Porém, como consta do Parecer sobre a CGE/2013, as normas da LEO “(...) têm de ser interpretadas no sentido de que as alterações ali previstas são as que cabem nas margens das vinculações impostas no n.º 5 do artigo 12.º-D (...). A não ser assim, se os limites estabelecidos no QPPO pudessem ser facilmente alterados, perdia-se toda a eficácia disciplinadora das finanças públicas que é o principal propósito do QPPO”.

3.3.3.1. O QPPO/2014

O QPPO 2014/2017 foi aprovado na LOE para 2014 (artigo 172.º), revendo os limites de despesa anteriormente aprovados para os anos 2014 a 2016, em violação da parte final do n.º 5 do artigo 12.º-D da LEO, conforme se evidencia no gráfico seguinte.

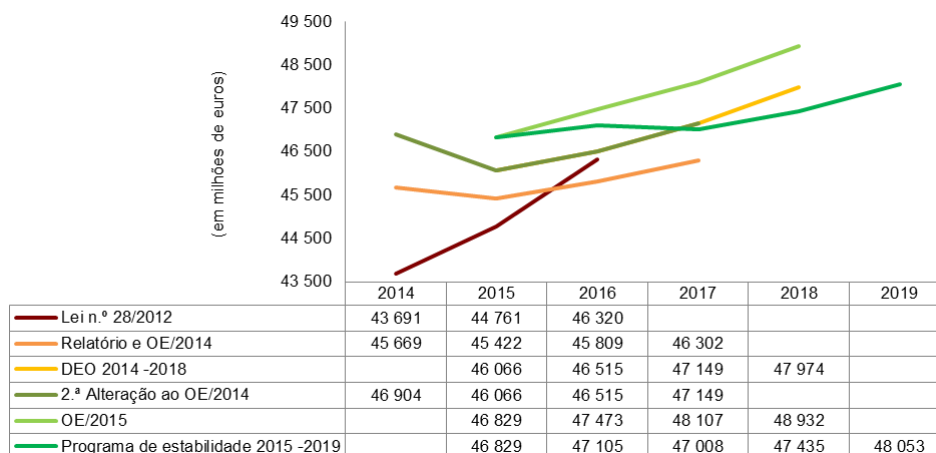
¹ P005 – Representação externa; P008 – Justiça.

² P002 – Governação e cultura; P005 – Representação externa; P008 – Justiça.

³ Cfr. 5.ª e 7.ª revisões, operadas pelas Leis n.º 22/2011, de 20 de maio e n.º 37/2013, de 14 de junho.

⁴ Alterado pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho.

Gráfico 2 – Revisões do quadro plurianual de programação orçamental



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

Constata-se pelo quadro que, até ao Programa de Estabilidade 2015-2019 que inverte a tendência, os sucessivos documentos visaram sempre alargar os limites de despesa.

As sucessivas revisões dos limites vinculativos do QPPO, além de contrários à LEO¹, indiciam fragilidades no processo da sua fixação, que devem ser colmatadas, de forma a assegurar o cumprimento dos objetivos do QPPO, designadamente, de balizar as decisões políticas dos órgãos legislativo e executivo e de se constituir como um indicador fiável da gestão orçamental², tornando-se num efetivo instrumento de disciplina das finanças públicas.

3.3.3.2. Limites fixados no QPPO

O cumprimento dos limites fixados no QPPO é analisado no Quadro 102 do relatório sobre a CGE, comparando a execução orçamental com os valores do QPPO fixados no OE e no segundo orçamento retificativo. O quadro seguinte mostra os sucessivos valores aprovados para o QPPO do ano 2014, bem como a comparação da execução orçamental com os valores do QPPO aprovados pelo artigo 19.º da Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro (2.º retificativo)³.

¹ Note-se que a nova LEO, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, é mais flexível: estabelece que a despesa só é vinculativa no primeiro ano de vigência do quadro plurianual, sendo indicativa para os anos seguintes; tipifica as situações em que o Governo pode estabelecer limites superiores (artigo 35.º, n.º 3 e n.º 6). Porém, este novo regime só é aplicável a partir de setembro de 2018 (n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 151/2015)

² Duas características fundamentais que devem ser asseguradas pelas regras orçamentais, segundo a OCDE [OECD (2014), Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries, OECD Publishing, pág. 20].

³ Note-se que, relativamente aos procedimentos de 2013, deixaram de ser consideradas despesas financiadas por receitas gerais as que apresentam as fontes de financiamento 119 – transferências entre organismos não afetadas a projetos cofinanciados e 159 – Transferências de receitas gerais afetadas a projetos cofinanciados entre organismos, ajustamento coerente com a estruturação que consta dos “desenvolvimentos orçamentais” da proposta do OE, que considera estas fontes de financiamento não incluídas nas receitas gerais.



Quadro 20 – QPPO 2014: previsão, revisões, execução e desvio

(em milhões de euros)

Agrupamento de programas / programa	Previsões					Execução 2014 (B)	Desvio (A)-(B)
	Lei n.º 28/2012	OE 2014 (artigo 172.º)	OE 2014 - FF de receitas próprias	2.º Retificativo	2.º Retificativo (relatório CGE) (A)		
Soberania	(a)	4 144	4 146	4 257	4 257	4 314	-57
PO01 - Órgãos de soberania		2 975	2 977	2 977	2 977	2 968	9
PO02 - Governação e cultura		226	226	232	232	223	9
PO05 - Representação externa		285	285	292	292	289	3
PO08 - Justiça		658	658	756	756	833	-77
Segurança	(a)	3 309	3 309	3 367	3 367	3 271	96
PO06 - Defesa		1 694	1 694	1 723	1 723	1 617	106
PO07 - Segurança interna		1 615	1 615	1 644	1 644	1 654	-10
Social	(a)	23 213	23 213	23 744	23 744	23 716	28
PO12 - Saúde		7 621	7 621	7 753	7 753	7 754	-1
PO13 - Ensino básico e secundário e admin. escolar		4 938	4 938	5 362	5 362	5 408	-46
PO14 - Ciência e ensino superior		1 296	1 296	1 363	1 363	1 387	-24
PO15 - Solidariedade e segurança social		9 358	9 358	9 266	9 266	9 167	99
Económica	(a)	15 003	15 022	15 536	14 767	14 647	120
PO03 - Finanças e administração pública		7 172	7 191	7 782	(b) 7 012	6 988	24
PO04 - Gestão da dívida pública		7 239	7 239	7 111	7 111	6 973	138
PO09 - Economia		222	222	259	259	238	21
PO10 - Ambiente, ordenamento do território e energia		41	41	42	42	44	-2
PO11 - Agricultura e mar		328	328	342	342	404	-62
Dotações que a DGO considerou fora do PO03					(b) 769		
Dotação provisional					(b) 533		
Programa de rescisões por mútuo acordo					(b) 236		
Total		43 691	45 669	45 690	46 904	45 948	956

(a) Embora a Lei n.º 28/2012 indicasse totais para os agrupamentos de programas, estes montantes não são comparáveis com os dados subsequentes por, em 2013, ter ocorrido uma reestruturação dos programas.

(b) No relatório da CGE a DGO individualizou a dotação provisional, bem como as dotações atribuídas ao programa de rescisões por mútuo acordo por, em ambos os casos, se tratar de dotações constituídas no PO03, sem a correspondente execução orçamental, visando ao longo do ano, reforçar as dotações de outros programas orçamentais.

O quadro anterior apresenta duas colunas relativas ao OE/2014: a primeira com os valores indicados no quadro do QPPO (artigo 172.º) e a segunda com as despesas inscritas no OE financiadas por receitas gerais, que apresenta valores superiores nos PO01 – Órgãos de soberania (€ 2 M) e PO03 – Finanças e administração pública (€ 19 M). Constata-se que o próprio OE/2014 para além de não respeitar os limites que lhe tinham sido impostos pela Lei n.º 28/2012, também não cumpre os limites revistos aprovados no artigo 172.º da LOE¹, o que evidencia a ineficácia do QPPO em fixar limites à despesa.

A DGO, na sua resposta, reconhece terem ocorrido “(...) um conjunto de alterações por parte da Assembleia da República que, por lapso, não ficaram vertidas nos limites incluídos no articulado da própria Lei (...)”, o que, na sua ótica, foi corrigido nos orçamentos rectificativos. Esta posição reforça a constatação acima sobre a ineficácia do QPPO em fixar limites à despesa.

No PCGE/2013 concluiu-se que a natureza da dotação provisional (destinada a fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis de qualquer ministério ou programa orçamental) não se ajusta à sua inclusão num programa específico. Refira-se que a nova LEO² estabelece a criação de um programa

¹ Fixados com base nas despesas financiadas por receitas gerais indicadas na proposta do OE para 2014.

² Aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

especificamente destinado a fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis (n.º 11 do artigo 45.º), podendo destinar-se a despesas de qualquer outro programa (n.º 5 do artigo 35.º). Porém, esta disposição legal só entrará em vigor em setembro de 2018 (n.º 2 do artigo 8.º).

Em 2014, constatou-se a criação de nova dotação no PO03 com a finalidade de reforçar outras dotações, do mesmo ou de outros programas orçamentais, para financiar o programa de rescisões por mútuo acordo¹, solução inadequada face à estruturação da despesa por programas e que também não encontra suporte legal na nova LEO.

Na sua resposta a DGO refere que foi a solução “(...) que se afigurou mais adequada do ponto de vista da gestão orçamental e procurando assegurar a mesma de forma mais transparente, não parecendo adequada a solução de recorrer à dotação provisional (...)” e conclui que “(...) não obstante a abordagem de Orçamentação por programas, as folgas ou margens ou dotações contingentes não deixam de ser mecanismos que precisam de ter uma adequada relevação orçamental.”. Porém, tal relevação deverá conformar-se com o quadro legal vigente.

Comparando a execução com o QPPO aprovado no segundo retificativo, verifica-se que os limites nele impostos não foram cumpridos em sete dos 15 programas (PO07 – Segurança interna, PO08 – Justiça, PO10 - Ambiente, ordenamento do território e energia, PO11 - Agricultura e mar, PO12 – Saúde, PO13 - Ensino básico e secundário e administração escolar e PO14 - Ciência e ensino superior), embora o total da despesa financiada por receitas gerais tenha ficado abaixo da previsão.

3.3.4. Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental – Irregularidades

3.3.4.1. Universalidade da despesa

O princípio da universalidade consagrado na LEO e na CRP determina que a CGE deve abranger todas as despesas dos serviços integrados e dos SFA (incluindo EPR), o que não se verificou em 2014, por a Conta não incluir a receita e a despesa de 9 entidades (cfr. ponto 3.2.3), bem como:

- ◆ Por apresentar a execução orçamental provisória de seis entidades que não finalizaram o reporte dos dados relativos à conta de gerência².
- ◆ Encargos do Estado pagos através da entrega de património: aquisição de uma embarcação para o Ministério da Defesa Nacional mediante a cedência de um imóvel à Região Autónoma da Madeira³. O pagamento de encargos mediante entrega de património gera aquisições sem ter em conta os limites impostos pelas dotações orçamentais aprovadas pela Assembleia da

¹ Dos reforços efetuados com contrapartida nesta dotação € 113 M foram canalizados para outros fins (€ 95 M para o pagamento de contribuições à UE e €18 M no pagamento de outras despesas com pessoal no P013 – Ensino básico e secundário e administração escolar.

² Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (dados da conta de gerência não finalizada) e Fundo de Fomento Cultural, Instituto Hidrográfico, DEFLOC - Locação de Equipamentos de Defesa, SA, Fundação para o Desenvolvimento Ciências Económicas Financeiras e Empresariais; IMAR - Instituto do Mar (valores provisórios do mês 12) – Cfr. pág. 66 do Relatório da CGE.

³ Cfr. “Relatório sobre a aquisição, oneração e alienação de bens imóveis do domínio privado do Estado e dos Institutos Públicos relativo ao ano de 2014”, elaborado pela DGTF.



República e sem que ocorra o registo da despesa¹, em violação dos princípios da universalidade, da não compensação, da não consignação e do cabimento prévio.

- ◆ € 0,9 M de despesa do Tribunal Constitucional financiada por receitas próprias deste órgão de soberania que, contudo, consta da sua conta de gerência remetida ao Tribunal de Contas.

A DGO deve zelar pela inclusão de todas as entidades pertencentes à administração central no Orçamento do Estado e na subsequente execução orçamental. A sua exclusão afeta o rigor da CGE, não sendo possível ao Tribunal indicar o montante global em que a despesa está subavaliada.

Em sede de contraditório a DGO refere que “(...) os organismos são responsáveis pela sua prestação de contas em tempo, mas inúmeras vezes tal não acontece, havendo que encontrar soluções para viabilizar o encerramento da CGE, como a utilização da última informação disponível.”. As dificuldades apontadas não podem justificar a não observância na CGE do princípio da universalidade, devendo, por isso, ser tomadas as medidas necessárias para as ultrapassar, de forma a assegurar o rigor da CGE.

3.3.4.2. Anualidade da despesa

A LEO estabelece o princípio da anualidade do orçamento, o que pressupõe que não possam ser assumidos encargos que não possam ser liquidados e pagos durante a sua vigência, sem prejuízo do enquadramento plurianual de programação orçamental. Do incumprimento deste princípio decorrem pagamentos em atraso e práticas que implicam sobrevalorização e subavaliação da despesa paga.

3.3.4.2.1. Contas a pagar, pagamentos em atraso e prazo médio de pagamentos

A CGE evidencia os “pagamentos efetuados”², o que abrange o pagamento de dívidas de anos anteriores e exclui a despesa por pagar no final do ano. O Relatório da CGE complementa esta informação com quadros que identificam a despesa por pagar dos serviços da administração central, que, no final de 2014, ascendia a € 476 M (quadros 65 a 67), mais € 25 M que no final de 2013, devido ao aumento de € 86 M nas contas a pagar do SNS. A fiabilidade e integralidade destes dados não está assegurada, uma vez que:

¹ Também não são efetuados os movimentos correspondentes a receitas provenientes da alienação de património (cfr. ponto 9.2.3).

² Designadamente, nos Mapas II a IV, VII a IX, XV a XVII, XX, XXI, XXIII do Volume I, Mapas 13 a 21, 26 a 33, 43 a 44 e 53 a 62 do Volume II da CGE.

- ◆ Não abrange os SFA/EPR¹, os SFA classificados fora das administrações públicas pelo INE², nem os 14 serviços que não finalizaram os reportes no sistema SIGO/Pagamentos em Atraso³;
- ◆ A informação utilizada para 178 serviços referia-se aos dados reportados do mês 12 (provisórios) e apenas 107 reportaram os dados relativos à conta de gerência. Em ambos os casos, trata-se de informação declarativa, que não resulta diretamente dos sistemas contabilísticos;
- ◆ Não abrange contas a pagar da administração central que não sejam reportadas por nenhuma entidade.

Os pagamentos em atraso⁴ da administração central⁵, evidenciados no quadro 61 do Relatório da CGE, ascendem a € 30 M⁶, menos € 11 M que no ano anterior. O atraso nos pagamentos tem consequências financeiras para o Estado (juros de mora), económicas e financeiras para os fornecedores do Estado e também custos sociais. Assim, é indispensável assegurar o pagamento das faturas durante o seu período de vencimento, desde que cumpridos os pressupostos legais para o pagamento da despesa.

O Programa Pagar a Tempo e Horas visa diminuir os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas e prevê a fixação de objetivos anuais para essa redução, sujeitos a monitorização e à publicação de indicadores sobre a sua evolução. Relativamente a 2014, no sítio da DGO não foi possível localizar a avaliação dos objetivos para o prazo médio de pagamentos (PMP) por entidade, nem a correspondente fixação de objetivos para 2015, que deveriam ter sido publicados até ao final de abril de 2015⁷.

O PMP da administração central, não incluindo as EPR nem o SNS, diminuiu de 27 para 23 dias em 2014, conforme evidencia o Quadro 62 do Relatório da CGE. O Quadro 63 afere o cumprimento do objetivo de PMP por ministério, incluindo EPR e SNS, e o quadro 64 identifica nominalmente os 16 serviços que apresentam um PMP superior a 60 dias⁸. Estes dados foram calculados tendo por base a informação reportada no mês 12, embora 130 serviços tenham prestado informação relativa à conta de gerência. Salienta-se que a informação divulgada, em linha com a recomendação do Tribunal no

¹ As EPR com natureza de empresa pública devem reportar a sua informação contabilística para um sistema da DGTF (o SIRIEF - Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira), constatando-se que 11 entidades (EP, MP, ML, OPART, PE, RTP, REFER, SPMS, SIEV, TNSJ e SPMS) totalizavam € 141 M de dívidas no final de 2014.

² A classificação de uma entidade no subsector das administrações públicas em contabilidade nacional, depende do seu carácter não mercantil (as receitas não cobrem 50% dos seus custos). Assim, alguns SFA da administração central cujas receitas excedem 50% das respetivas despesas, são reclassificados fora das administrações públicas em contabilidade nacional. No final de 2013 as contas a pagar reportadas por esses SFA totalizavam € 8 M.

³ Inspeção-Geral da Educação e Ciência, Academia das Ciências de Lisboa, Conselho Nacional de Educação, Direção-Geral de Energia e Geologia, Hospital das Forças Armadas, IAPMEI, Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, Serviços de Ação Social da Universidade dos Açores, Serviços de Ação Social da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Escola Superior de Enfermagem do Porto, Escola Superior Náutica Infante D. Henrique, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa e Serviços de Ação Social do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave.

⁴ Segundo o enquadramento legal da Lei dos compromissos e pagamentos em atraso, faturas por pagar há mais de 90 dias após ter terminado o seu prazo de pagamento.

⁵ Não inclui EPR e subsector da saúde, por não constarem da informação reportada no SIGO por serviços integrados e SFA.

⁶ Este valor não se confunde com o montante da dívida não financeira apurado pelo TC e que se evidencia no ponto 9 deste Parecer (para o qual se remete), dada a diferente natureza e o universo de entidades abrangidas.

⁷ Cfr. <http://www.dgo.pt/execucaoorcamental/Paginas/PrazoMedioPagamentos.aspx?Ano=2014&Trimestre=4.%u00ba+Trimestre>.

⁸ Este quadro reproduz a informação divulgada na página da DGO, relativa ao 4.º trimestre de 2014, acrescentando duas EPR (Metro do Porto e RTP) e uma entidade do SNS (Centro Psiquiátrico de Lisboa).



sentido de cumprir integralmente a Lei¹, abrange, pela primeira vez, órgãos de soberania (no caso, gabinetes ministeriais), revelando maior transparência na prestação de informação.

A fiabilidade do cálculo do PMP depende da qualidade da informação prestada aos serviços responsáveis pela sua divulgação², que, como foi referido a propósito das contas a pagar, não está assegurada.

Os serviços com PMP superior a 60 dias estavam obrigados a divulgar, trimestralmente, no seu sítio na Internet, uma “*lista das suas dívidas certas líquidas e exigíveis há mais de 30 dias*”. Dos 16 serviços sujeitos a esta obrigação (de acordo com o quadro 64 acima referido), constatou-se³ que para 12 não foi possível localizar informação sobre a existência dessas dívidas a 31/12/2014. Esta situação não permitiu confirmar se essa divulgação está a ser efetuada, considerando-se necessária a obrigatoriedade de cada serviço referir expressamente, para cada trimestre, a existência ou não de tais dívidas e, caso existam, a sua apresentação num modelo normalizado.

3.3.4.2.2. Sobrevalorização e subavaliação da despesa paga

A despesa paga registada na CGE pelos serviços integrados abrange, para além dos pagamentos a terceiros, as transferências de verbas para contas bancárias dos próprios organismos⁴, para contas de operações específicas do Tesouro⁵ e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira. Em 2014, continuaram a ser efetuadas transferências de verbas para contas de organismos dotados apenas de autonomia administrativa, caso dos três ramos das Forças Armadas e do Estado-Maior General, dos estabelecimentos de ensino básico e secundário e dos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, neste caso, justificado pela localização geográfica.

Transferência de verbas, reposições não abatidas nos pagamentos e saldos de gerência

Registaram-se ainda transferências de verbas orçamentais para as contas dos organismos para permitir a sua transição para o ano seguinte, através da abertura de créditos especiais⁶, ou como saldo de gerência em posse do serviço (SFA). Estas verbas constam da CGE como “pagamentos efetuados”, mas não foram utilizadas no ano económico em que foram requisitadas.

Os gráficos seguintes apresentam a evolução das *reposições não abatidas nos pagamentos* dos serviços integrados, destacando as que deram origem a créditos especiais, e dos *saldos da gerência anterior* dos SFA, financiados por receitas gerais⁷.

¹ A lista deve incluir todos os “(...) *serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado que tenham dívidas com um prazo médio de pagamentos superior a 60 dias*” (cfr. n.º 2 do artigo 13.º do DLEO/2014).

² DGO, ACSS e DGTF, relativamente aos serviços incluídos na administração central.

³ Pesquisa efetuada a 11 setembro de 2015.

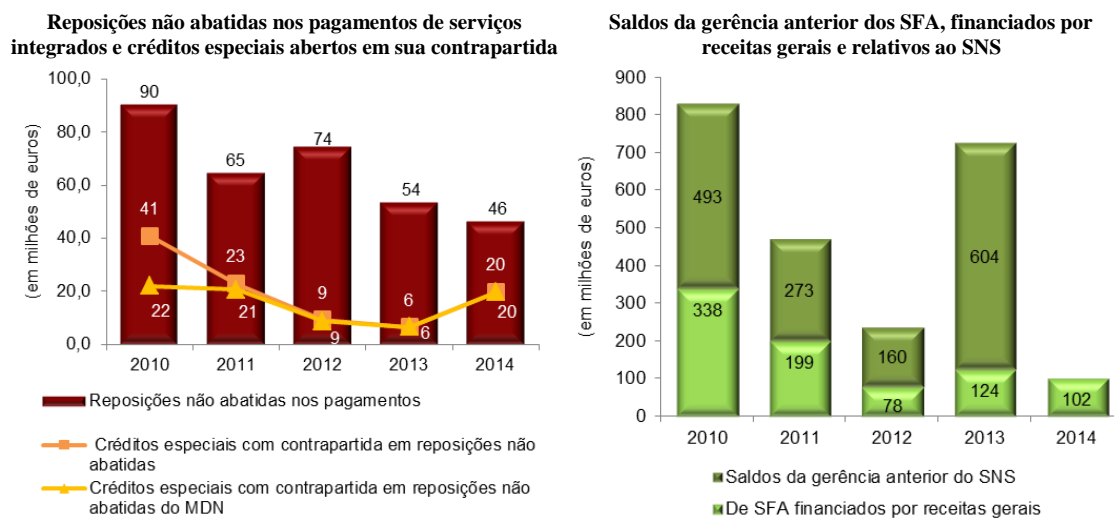
⁴ Incluindo as suas contas no Tesouro com essa natureza, designadamente para constituição e reforço dos fundos de maneo.

⁵ Caso das verbas orçamentais afetas à gestão da dívida pública, geridas pelo IGCP (€ 123 M em 2014) e de verbas inscritas no Capítulo 60 – “Despesas excecionais” do Ministério das Finanças, geridas pela DGTF.

⁶ As verbas são contabilizadas na receita do ano seguinte como *reposições não abatidas nos pagamentos* e permitem o correspondente aumento das dotações de despesa.

⁷ Corresponde a transferências dos serviços integrados para SFA que não foram utilizadas no ano de transferência. Em cada ano incluirá essencialmente verbas do ano anterior, embora possa abranger verbas residuais de outros anos.

Gráfico 3 – Reposições não abatidas nos pagamentos e saldos de gerência anterior



Fonte: DGO: Mapas I, 10-A da Conta Geral do Estado e Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.

As *reposições não abatidas nos pagamentos* dos serviços integrados registadas na CGE/2014 ascenderam a € 46 M, continuando a não distinguir as que resultam de pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores, das relativas a reposição de saldos. Daquele montante, € 20 M (42,3%) deram origem à abertura de créditos especiais, evidenciando que parte das verbas transferidas em excesso para os serviços (e registadas na CGE como “pagamentos efetuados”) visava reforçar as dotações orçamentais do ano seguinte. O recurso a este mecanismo diminuiu de 2010 a 2013 e, em 2014, inverteu essa tendência, registando valores próximos dos verificados em 2011.

Na sua resposta a DGO informa que pretende melhorar a especificação das operações registadas em *reposições não abatidas nos pagamentos* no OE/2016.

Os *saldos da gerência anterior* dos SFA, financiados por receitas gerais, que em 2014 ascenderam a € 102 M, correspondem a verbas que, em anos anteriores foram transferidas dos serviços integrados para os SFA, sem que tenham sido utilizadas, quando os decretos de execução orçamental estipulam que as verbas requisitadas devem ser justificadas “*com base na previsão de pagamentos para o próprio mês*”¹. Relativamente à fonte de financiamento “SNS”, que não estava prevista nas circulares da DGO, verifica-se que, em 2014, deixou de ser utilizada, como evidencia o gráfico anterior.

Até 31/07/2015 a receita de reposições não abatidas nos pagamentos dos serviços integrados ascendeu a € 93 M e a de saldos da gerência anterior de SFA financiados por receitas gerais a € 120 M², montantes que respeitarão essencialmente a verbas pagas em 2014, correspondendo a uma sobrevalorização da despesa.

Contabilizar verbas orçamentais não utilizadas como “pagamentos efetuados” conduz à sobrevalorização da despesa dos serviços integrados e da receita orçamental do ano seguinte, através de reposições não abatidas nos pagamentos ou do acréscimo nos saldos de gerência dos SFA e constitui uma violação do princípio da anualidade.

¹ Cfr. n.º 4 do artigo 12.º do Decreto-Lei de execução orçamental.

² Cfr. Síntese da Execução Orçamental – julho/2015 e Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.



Transferência de dotações para contas de operações específicas do Tesouro

Em 2014, à semelhança de anos anteriores, a LOE autorizou a transferência de dotações orçamentais do Capítulo 60 – Despesas Excepcionais para contas específicas do Tesouro, para o pagamento até 15-02-2015, de obrigações constituídas até ao final do ano, cujo valor fosse conhecido ou estimável (artigo 126.º). As verbas não utilizadas deviam ser refletidas contabilisticamente na desoneração da despesa (artigo 9.º do DLEO), pelo que foram registadas como reposições abatidas nos pagamentos do próprio ano¹.

O recurso a este mecanismo aumenta a despesa no montante utilizado² da conta de saldos do capítulo 60 do respetivo ano (que, na ausência deste mecanismo, seria pago por dotações do ano seguinte) e a sua diminuição no montante pago pela conta de saldos do ano anterior, podendo ser globalmente positivo ou negativo; a receita não é afetada; o efeito no saldo é simétrico em relação à despesa.

Quadro 21 – Efeito da utilização das contas de saldos do Capítulo 60 entre 2010 e 2014

(em milhões de euros)

	2010	2011	2012	2013	2014
1. Transferido para Saldos do capítulo 60 do ano n	62,8	804,1	657,7	129,0	92,0
2. Verbas transferidas e não utilizadas contabilizadas como reposições abatidas nos pagamentos do ano n			524,6	108,5	29,2
3. Transferido para Saldos do capítulo 60 do ano n-1	34,8	62,8	804,1	657,7	129,0
4. Verbas transferidas e não utilizadas, contabilizadas como reposições abatidas nos pagamentos do ano n-1				524,6	108,5
Efeitos					
5. Na receita (reposição não abatida nos pagamentos das verbas não utilizadas da conta de saldos do capítulo 60 do ano n-1)	8,2	2,5	12,4	0,0	0,0
6. Na despesa $6 = (1-2)-(3-4)-5$	36,2	743,8	-658,6	-112,6	42,3
7. No saldo (incluindo ativos financeiros) $7 = 5-6$	-28,0	-741,3	671,0	112,6	-42,3

Fonte: CGE e contas do Tesouro.

Os efeitos mais significativos na despesa e no saldo (incluindo *ativos financeiros*) ocorreram em 2011 e 2012³. Já em 2014 a despesa aumentou € 42 M e o saldo diminuiu (aumento do défice) no mesmo montante. Note-se que na Conta provisória e na Síntese de Execução Orçamental de janeiro a dezembro de 2014 a despesa está sobrevalorizada em € 29 M, uma vez que o seu processamento, como reposições abatidas nos pagamentos de 2014, ocorreu apenas no ano seguinte.

Esta prática viola o princípio da anualidade do Orçamento do Estado, com prejuízo para o rigor e a transparência das contas públicas.

No exercício do contraditório a DGO refere que se tem “(...) *salvaguardado o princípio da anualidade, na medida em que as transferências no final do ano para a conta operações específicas do Tesouro “Saldos do Capítulo 60 do OE” têm sido criteriosas (...)*” e conformes com a Lei do Orçamento. Tal não altera a apreciação quanto a este mecanismo constituir uma derrogação ao princípio da anualidade, ao permitir que o fluxo financeiro de pagamentos a terceiros ocorra no ano económico seguinte.

¹ Na prática, este procedimento foi adotado pela primeira vez em 2012. Anteriormente, as verbas transferidas para as contas de “Saldos do Capítulo 60 do OE/(do ano n)” que não fossem utilizadas davam origem a reposições não abatidas nos pagamentos no ano seguinte.

² Corresponde à diferença entre o montante transferido e o reposto (linha 1 - linha 2 ou linha 3 - linha 4, do quadro).

³ 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 veículo criadas no âmbito da reestruturação do BPN, do que resultou o aumento da despesa registada na CGE/ 2011 (e correspondente diminuição na de 2012).

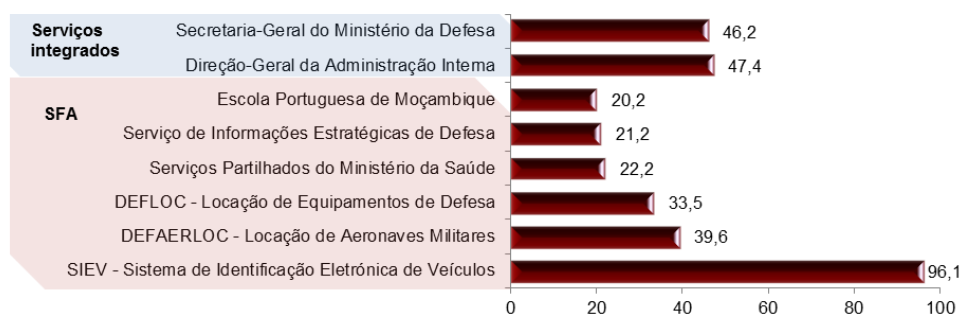
3.3.4.3. Especificação da despesa

As despesas devem ser discriminadas de acordo com uma classificação orgânica, económica, funcional e estruturadas por programas. O classificador económico da despesa¹ contempla dois agrupamentos de carácter residual para o registo de despesas que não sejam enquadráveis nas restantes classificações (06 – *Outras despesas correntes* e 11 – *Outras despesas de capital*).

A despesa da administração central classificada em rubricas residuais, em 2014, totalizou € 733 M (0,4% do total da despesa), cerca de metade (€ 371 M) foi registada por serviços do Ministério da Educação e Ciência (correspondendo a 3,9% da despesa do Ministério), € 75 M pelo Ministério das Finanças (0,1%) e € 74 M pelo Ministério da Agricultura e do Mar (4,5%). Os valores mais elevados foram registados nas orgânicas Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário (€ 335 M correspondendo a 6,7% das respetivas despesas)², IFAP (€ 70 M, 6,9%) e Despesas Excepcionais (€ 50 M, 0,4%).

A despesa registada em *outras despesas correntes e/ou de capital*, pelo seu carácter residual, em regra não tem grande expressão na despesa dos serviços. Constituem exceção os 8 serviços identificados no gráfico seguinte, com mais de 20% da respetiva despesa classificada nestes agrupamentos, indiciando uma insuficiente especificação das despesas, em violação do princípio da especificação³, devendo ser utilizada a classificação económica adequada à natureza de cada despesa.

Gráfico 4 – Serviços/ orgânicas com o peso das outras despesas correntes e de capital na despesa total superior a 20% (em %)



Fonte: Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.

Na sua resposta, a DGO refere que tem procurado “(...) *minimizar a utilização de rubricas de classificação económica residuais, restringindo às situações em que tal procedimento é aceitável ou justificável do ponto de vista da gestão mais eficiente das operações.*”. Reconhecem-se os esforços feitos, porém, nos casos acima indicados têm-se revelado insuficientes.

A classificação económica das verbas entregues pelo Estado ao Fundo de Resolução, em 2014, não respeitou a natureza jurídica desta entidade (SFA), tendo sido utilizadas classificações divergentes: a entrega da contribuição sobre o sector bancário, arrecadada pelo Estado, foi registada como

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

² A utilização de dotações residuais na distribuição de dotações pelos estabelecimentos de ensino está prevista no artigo 62.º do DLEO/2014, como salienta a DGO em sede de contraditório. Mas, nem por isso, o princípio da especificação deixa de ser afetado.

³ Artigo 8.º da LEO.



transferências correntes para sociedades não financeiras – públicas (€ 287 M) e o empréstimo do Estado como *ativos financeiros/sociedades financeiras – bancos e outras instituições financeiras* (€ 3.900 M).

A DGO, no exercício do contraditório, refere que: “*Apenas em 2015, o Fundo de Resolução passou a integrar o Orçamento do Estado em contabilidade pública (...). A utilização das classificações de despesa indicadas por esse Tribunal, não se afigura consistente com o sector institucional do Fundo de Resolução para efeitos do OE2014, conduzindo a agregados consolidados distintos da realidade, decorrente das diferenças de consolidação daí resultantes.*”.

O facto do Fundo de Resolução não ter sido incluído em 2014 no Orçamento do Estado não lhe retira a natureza jurídica de fundo da administração central, com autonomia administrativa e financeira, nem impedia a correta classificação da despesa¹. As “diferenças de consolidação”, que têm sido uma constante na Conta Consolidada e devem, na medida do possível, ser eliminadas, não constituem argumento para o incumprimento de princípios orçamentais, designadamente o da especificação e, no caso em apreciação, não ocorreriam se estivesse a ser também cumprido o princípio da universalidade.

Verificaram-se situações de classificação incorreta de juros, designadamente nos pagos pelo IGCP a serviços integrados e SFA (montante não quantificado), registados como pagos a *sociedades financeiras – bancos e outras instituições financeiras*². É também inadequada a devolução de juros (€ 16 M) do FRDP ao Estado por *transferências de capital*, por corresponder à devolução de uma receita corrente (a classificar em *transferências correntes*)³.

Os programas orçamentais estruturam-se em medidas e estas dividem-se em projetos ou atividades. Em 2014, embora a maioria das medidas continue a corresponder à junção da função e subfunção da classificação funcional⁴, algumas designações permitem identificar despesas com parcerias público-privadas (€ 1.139 M na área dos transportes e comunicações; € 415 M na área da saúde; € 50 M na área da segurança e ordem públicas). As restantes classificações são informação redundante e também geradora de erros: alguns serviços não classificaram a despesa na medida com a designação correspondente à respetiva classificação funcional. Esta discrepância envolve € 2 M, sendo a Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura e do Mar responsável por €1,8 M com a classificação funcional de “funções gerais de soberania/serviços gerais da administração pública/administração geral” e a medida “Agricultura, pecuária, silvicultura, caça, pesca – administração e regulamentação”.

O classificador funcional da despesa⁵, que, designadamente, pretendia assegurar a harmonização da análise da despesa com os conceitos seguidos na elaboração das contas nacionais, deixou de cumprir esta finalidade com a adoção, em 2002, da classificação das funções das administrações públicas (COFOG)⁶ pelo Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais da Comunidade. Segundo a nova LEO (aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro), a estrutura dos classificadores orçamentais

¹ Por exemplo, a aquisição de unidades de participação do Fundo de Apoio aos Pagamentos do SNS (€ 40 M), foi corretamente registada na CGE como despesa em *ativos financeiros/unidades de participação/administração central – serviços e fundos autónomos*.

² Juros de títulos de dívida consolidados e Certificados de Rendas Perpétuas. Sobre este assunto ver ponto 4.1.1.2 deste Parecer.

³ Cfr. Ponto 4.1.1.2.2.1 do Parecer sobre a CGE/2012.

⁴ Em 2011 e 2012 todas as designações de medidas correspondiam a essa junção.

⁵ Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 171/94, de 24 de junho, e as correspondentes regras de utilização 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 Direcção-Geral do Orçamento.

⁶ Uma das classificações das despesas por objetivo, publicadas pela Organização das Nações Unidas em 2000.

vai ser definida no prazo de um ano após a sua entrada em vigor, o que deverá incluir a revisão do classificador funcional.

3.3.4.4. Não compensação

Em 2014 manteve-se o procedimento já seguido no ano anterior, de abater aos *juros da dívida pública*, os juros obtidos com os empréstimos concedidos à Grécia (€ 29 M), prática que viola o princípio da não compensação e subavalia a despesa com juros (bem como a receita de *rendimentos da propriedade*)¹.

3.3.4.5. Cabimento prévio

A LEO estabelece que nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que tenha cabimento na correspondente dotação, aferida pela rubrica do nível mais desagregado de classificação económica², disposição que não foi cumprida em 2014 pela ARS do Centro e pelo Centro Hospitalar do Oeste que pagaram € 68,7 M e € 0,2 M, respetivamente, além da dotação disponível nas respetivas rubricas de despesa.

3.3.4.6. Comparabilidade da despesa ao longo do tempo

Nos últimos anos três fatores têm minorado a comparabilidade da despesa com prejuízo para a análise da sua evolução³: *i*) instabilidade no perímetro dos serviços abrangidos pela Conta, *ii*) alteração dos critérios contabilísticos e *iii*) valores provisórios de execução orçamental.

Em matéria de critérios contabilísticos, em 2014 salientam-se as seguintes alterações na classificação económica da despesa que não foram objeto de referência no Relatório sobre a CGE:

- ◆ A participação de Portugal no Mecanismo Europeu de Estabilidade, que em 2013 (€ 803 M), foi classificada em *ativos financeiros/ações e outras participações/sociedades financeiras – bancos e outras instituições financeiras* e, em 2014 (€ 401 M), passou a ser, de forma correta, evidenciada em *ativos financeiros/outros ativos financeiros/resto do mundo – países terceiros e organizações internacionais*.
- ◆ As *transferências correntes* da CGA para a segurança social relativas a encargos com pensões unificadas e com pensões da EDP⁴, pagas ao beneficiário final pela segurança social, até ao final de 2013 eram registadas pela CGA como *transferências correntes para famílias* (€ 100 M). Em 2014 passaram, corretamente, a ser registadas como *transferências correntes para a segurança social* (€ 103 M).
- ◆ As despesas com pessoal cofinanciadas, registadas na orgânica Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário eram registadas em *outras despesas correntes*, independentemente da sua natureza e, em 2014, foram, e bem, evidenciadas em *despesas com pessoal*.

¹ Cfr. ponto 4.1.1.1.

² N.º 6 e n.º 8 do artigo 42.º da LEO.

³ Cfr. designadamente, pontos 3.3.5.6.1 e 3.3.5.6.2 do PCGE/2012.

⁴ Ao abrigo dos Decretos-Lei n.º 361/98, de 18 de novembro e n.º 37/84, de 1 de fevereiro, respetivamente.



No que se refere à inscrição orçamental da despesa, refira-se que, em 2014, as indemnizações compensatórias passaram a ser pagas pelo programa orçamental/ministério onde a entidade recebedora está integrada, quando em 2013 eram asseguradas pelo PO03 - Finanças e administração pública. O quadro 46 do Relatório da CGE dá o devido destaque a esta reclassificação. Porém, as indemnizações para entidades não reclassificadas nas administrações públicas continuam a ser asseguradas pelo PO03, embora se refiram a transportes e comunicações, da área do PO09 – Economia, ou atividades culturais, do PO02 – Governação e cultura, o que não se afigura consistente.

Relativamente ao perímetro da administração central, o Quadro A 36 do Relatório da CGE refere-se ao “Impacto das alterações ao perímetro na Conta Consolidada da Administração Central em 2014”, abatendo à execução orçamental de 2014 os valores relativos às entidades que integraram pela primeira vez o perímetro. Este exercício permite apenas aferir qual seria atualmente a execução orçamental da administração central, se não tivesse ocorrido alteração do universo abrangido, quando o ajustamento relevante seria incluir no ano anterior a execução orçamental destas novas entidades e melhorar a comparação da evolução das despesas e receitas relevantes em 2014.

A CGE/2014, em cumprimento da LEO, apresenta os mapas com a comparação da despesa dos serviços integrados por ministério e capítulo, face ao ano anterior¹. A fiabilidade destes mapas, depende da correta afetação da despesa de 2013, tendo em conta as reestruturações orgânicas ocorridas. O quadro seguinte apresenta as incorreções identificadas.

Quadro 22 – Erros na reclassificação da despesa de 2013, para efeitos da sua comparação com a despesa de 2014

Mapa do Volume II	Sigla do Ministério / Capítulo	Valor a corrigir (€)	Fundamentação
Mapa 15	ME/ Ação Governativa	-1 301 661	Ao valor indicado na CGE (€ 6 M) deve ser subtraída a execução dos Gabinetes dos Secretários de Estado da Energia e do Emprego, que em 2014, integravam respetivamente os Ministérios do Ambiente, do Ordenamento de Território e da Energia e o da Solidariedade, Emprego e Segurança Social.
	MAOTE/ Ação Governativa	607 929	Ao valor indicado na CGE (€ 2 M) deve ser adicionada a execução do Gabinete do Secretário de Estado da Energia.
	MSESS/ Ação Governativa	693 731	Ao valor indicado na CGE (€ 2 M) deve ser adicionada a execução do Gabinete do Secretário de Estado do Emprego.
Mapa 17	PCM/Serviços de Apoio, Coordenação, Órgãos Consultivos e outras entidades da PCM	317 803	Ao valor indicado na CGE (€ 13 M) deve ser somada a execução do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu que, em 2014 integra este Ministério.
	ME/Serviços na Área da Economia	-317 803	Ao valor indicado na CGE (€ 6 M) deve ser deduzida a execução orçamental do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu.

Fonte: CGE 2014, Sistema de Informação para a Gestão Orçamental e leis orgânicas dos serviços.

A DGO, na sua resposta, não considera as situações elencadas como erros na reclassificação, referindo que esses serviços foram afetos a diferentes ministérios durante 2013, pelo que manteve a execução dos primeiros meses no ministério em que esta ocorreu. Porém, tal não é uma solução adequada para a comparabilidade da despesa, por orgânica.

Adicionalmente, no caso do IGFSE refere que “a transferência do OE é incluída no Mapa 15”, quando foi, efetivamente incluída no Mapa 17, à semelhança de outras com a mesma fonte de financiamento (“Receitas gerais afetas a projetos cofinanciados – FSE”).

¹ Mapas “15 – Despesas sem receita consignada, nos serviços integrados, comparadas com as do ano económico anterior” e “17 – Despesas com receita consignada, nos serviços integrados, comparadas com as do ano económico anterior”, do Tomo I do Volume II.

3.3.4.7. Observações aos mapas e quadros da CGE referentes aos programas orçamentais e aos projetos

A CGE/2014, no Mapa XV – Despesas correspondentes a programas, apresenta a totalidade da despesa da administração central por programa (incluindo ativos e passivos financeiros) e, na última linha deste mapa, o “total geral dos programas consolidado”, montante que exclui apenas as transferências para outros serviços da administração central, enquanto deveria excluir todas as operações materialmente relevantes que ocorreram entre os serviços do universo abrangido¹. Os mesmos dados, no mapa “Elementos informativos sobre os programas orçamentais”² são estruturados por programa, ministério coordenador, ministério executor (que coincide com o coordenador), medida e fonte de financiamento.

Os Mapas 53 a 62³ incluídos num ponto com a designação “Desenvolvimento e elementos informativos do Mapa XV” abrangem apenas a despesa incluída em projetos, sem relação direta com os valores daquele Mapa⁴. Esta despesa com projetos exclui apenas a transferência de fundos que os SFA solicitaram ao OE, mantendo as transferências inscritas na despesa de serviços integrados destinadas a SFA (ou a outros serviços integrados), todas as transferências de SFA, bem como os ativos e passivos financeiros. Esta mesma informação é sintetizada no quadro 105 do Relatório da CGE. Assim, a despesa com projetos está sobreavaliada, pelo menos, com o valor dos passivos financeiros que lhe foi afeto e com as transferências para serviços da administração central que não foram excluídas (€ 459 M e € 123 M, respetivamente).

Em sede de contraditório a DGO refere que estes mapas “(...) apenas são expurgados de transferências para os SFA no sentido de expressarem a execução de cada projeto, ainda que existam fluxos financeiros entre entidades. Se fosse realizada uma consolidação integral desta informação, perder-se-ia a informação real de execução individual de cada projeto no âmbito de cada entidade e programa.”.

Independentemente da obrigação de manter o registo contabilístico integral da “informação real de execução individual de cada projeto”, a estruturação dos mapas da CGE deve orientar-se para o objetivo de prestar informação relevante para a avaliação da execução dos projetos, sem prejuízo de conter as notas informativas e/ou os anexos metodológicos necessários para estabelecer a sua ligação com os registos contabilísticos.

O quadro 100 do Relatório da CGE apresenta a despesa consolidada por programa, que não inclui ativos e passivos financeiros, nem as transferências que a DGO considerou como efetuadas para outros

¹ Por exemplo, em 2014, os empréstimos concedidos pelo Estado a SFA ascendem a € 1.083 M, montante que deveria estar excluído da despesa consolidada.

² Apresentado no final do Volume II, tomo 1. Este mapa faz referência à alínea p) do n.º 1 do artigo 37.º, relativa a “Transferências orçamentais para os municípios e freguesias”, devendo ser citada a alínea r).

³ Cfr. Volume II, tomo 1 da CGE/2014.

⁴ No caso do projeto 06305 – Assistência técnica global do programa orçamental, em 2014 foi executado pelo serviço Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Economia e pela Secretaria-Geral do MAOTE. Nos quadros 53 a 62 foi considerado integralmente executado pelo MAOTE. A DGO clarifica, em sede de contraditório, que tal prática visa apresentar a execução acumulada do projeto e reconhece que estes mapas informativos não são diretamente comparáveis com o Mapa XV, embora sejam apresentados na CGE como sendo seus desenvolvimentos.



serviços da administração central inscritos no mesmo programa¹. Refira-se que a qualidade dos dados apresentados neste quadro é afetada por alguns lapsos na identificação de transferências intrainstituições do Programa, que também se verificam nos quadros de cada programa orçamental² relativos à “Despesa por classificação económica”, conforme se identifica no quadro seguinte. Este quadro evidencia também lapsos no reconhecimento de transferências para outras entidades das administrações públicas nos quadros relativos a cada programa orçamental.

Quadro 23 – Lapsos na identificação de transferências para administrações públicas nas despesas consolidadas por programa

Na linha relativa a transferências intrainstituições do programa		
A	Considerou transferência dentro do programa, embora os dados registados na CGE não permitam identificar o organismo recebedor (valores a mais)	PO07/quadro 131: € 7 M a mais por incluir as transferências correntes da Autoridade Nacional para a Segurança Rodoviária para o Estado; PO11/quadro 150: € 6 M a mais nas transferências correntes orçamentadas dos SFA e na respetiva execução.
Na linha relativa a transferências para outras administrações públicas		
B	Não incluiu transferências para serviços inscritos noutros programas ou para serviços da administração central sem identificar o organismo recebedor (valores em falta)	Valores assinalados em A e: PO03/quadro 119: € 2 M e € 7 M, respetivamente no orçamento das transferências correntes e de capital dos SFA e € 1 M e € 3M na correspondente execução; PO04/quadro 121: € 39 M no orçamento de transferências de capital do FRDP e € 16 M na respetiva execução. PO13/quadro 158: 1 M nas transferências correntes orçamentadas dos SFA e na respetiva execução; PO14/quadro 161: € 2 M e € 6 M, respetivamente no orçamento das transferências correntes e de capital dos SFA € 1 M e € 6 M na execução correspondente.
C	Não incluiu transferências para as administrações local, regional ou a segurança social (valores em falta)	PO02/quadro 113: € 1 M no orçamento de transferências de capital dos SI e na execução correspondente.
D	Utilização do valor da execução na coluna relativa ao orçamento	PO01/quadro 111: falta € 2 M nas transferências de capital do orçamento dos serviços integrados.

Fonte: Quadros da CGE e Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.

Nos quadros relativos às “Despesas por medidas de programa”, regra geral, os valores apresentados para cada medida incluem toda a despesa orçamental (não consolidada), contudo, nos quadros 128 – PO06 – Defesa e 132 – PO07 – Segurança interna foram excluídos os ativos e os passivos financeiros. A linha da despesa total não consolidada do quadro 128 exclui estas despesas, que são incluídas na do quadro 132. Assim, embora os mapas apresentem estrutura idêntica, o conteúdo subjacente é distinto, com prejuízo para a consistência e comparabilidade da informação prestada.

O Mapa 43, com as despesas dos serviços integrados com projetos, apresenta erros na variação dos Ministérios da Defesa Nacional (“-137 778,84” deveria ser “64 660,92”), e do Ambiente, Ordenamento do Território e da Energia (“41 296 808,07” deveria ser “14 883 493,29”), bem como no total (“581 921 133,68”, “615 041 755,72” e “32 928 445,24” deveriam ser “588 706 165,78”, “636 720 544,07” e “48 014 378,29”, respetivamente).

¹ Os serviços devem identificar nos códigos de alínea e subalínea o serviço da administração central beneficiário da transferência, permitindo identificar o ministério/ programa em que esse serviço está inscrito. Porém, em alguns casos, essa identificação não é efetuada e a DGO em alguns casos considerou tratar-se de transferências dentro do programa e noutros de transferências para fora do programa, não utilizando um procedimento uniforme. Na sua resposta a DGO informa que para o Orçamento do Estado de 2014 o serviço dador/ beneficiário passa a ser identificado por um código, deixando de utilizar as alíneas e subalíneas para esse efeito. Porém, apesar do ficheiro de execução orçamental de despesa dos SFA de 2014 incluir um campo para a identificação da “orgânica de transferência”, constatou-se que em 1420 linhas relativas a transferências para serviços da administração central apenas 317 (22,3%) identificavam a orgânica de destino, estando a informação mais completa ao nível do registo das alíneas e subalíneas.

² Designadamente, os quadros 111, 113, 119, 121, 124, 126, 131, 133, 135, 148, 150, 153, 158, 161 e 163.

CAIXA 2 – APLICAÇÃO DA CONTABILIDADE PATRIMONIAL NA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL (POCP)

O POCP (plano oficial de contabilidade pública), aprovado em 1997, visava integrar a contabilidade orçamental, patrimonial e analítica em “*todos os serviços e organismos da administração central (...) que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública (...)*”. No Parecer sobre a CGE/2012¹ deu-se nota, de forma sintética, da evolução da sua adoção, incluindo planos sectoriais e outros referenciais contabilísticos, não se registando, daí para cá, progressos assinaláveis. Consta-se, assim, que dezassete anos após a sua aprovação, em 2014 continuava a não ser aplicado nos estabelecimentos de educação e ensino não superior e nos serviços externos do MNE².

O Instituto de Gestão Financeira da Educação informou que as escolas do ensino não superior irão utilizar o POC – Educação a partir de 01/01/2016, exceto a Escola de Díli (por constrangimentos ao nível dos recursos humanos), apresentando um cronograma dos trabalhos em curso para assegurar aquele resultado³. Contudo, a DGO informou que ainda está em “*(...) análise o modelo de integração da informação orçamental e financeira das Escolas no Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas*”.

A Secretaria-Geral do MNE informou que ainda não foi possível reunir as condições técnicas (informáticas) para poder aplicar o POCP nos serviços externos⁴ e em contraditório referiu que continuam a ser efetuados os levantamentos e identificação de meios e condições que permitam a criação de uma aplicação informática eficaz para os serviços externos do Ministério.

Assim, a CGE/2014 continua a não apresentar as demonstrações financeiras dos subsectores da administração central, que só é obrigatória após a adoção do POCP, ou plano sectorial, por todas as entidades abrangidas, apesar do Tribunal ter vindo a considerar que a não adoção do POCP por todos os serviços não é impeditiva da elaboração de balanços e demonstrações de resultados, ainda que parcelares.

Salienta-se que a elaboração de demonstrações financeiras consolidadas continua também condicionada pela falta da inventariação e valorização do património do Estado que não esteja reconhecido nas contas dos serviços, como é o caso da receita fiscal, dos ativos financeiros geridos pela DGTF e dos passivos financeiros geridos pelo IGCP.

Em 11 de setembro de 2015 foi publicado o Decreto-Lei n.º 192/2015 que aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) e revoga os diplomas que aprovaram o POCP e os planos de contas sectoriais. Porém, o SNC-AP apenas se aplica a partir de 1 de janeiro de 2017, exceto para um conjunto de entidades piloto a definir pelo responsável pela área das finanças às quais é aplicável a partir de 1 de janeiro de 2016 (artigos 11.º, 17.º e 18.º).

A transição para o SNC-AP será efetuada com base num manual de implementação, a elaborar pela Comissão de Normalização Contabilística e a homologar pelo membro do governo responsável pela área das finanças (artigo 12.º).

Prevê-se a aplicação de um regime simplificado para as entidades de menor dimensão e risco orçamental, em termos a definir em diploma próprio a aprovar no prazo de 180 dias (artigos 5.º e 16.º). Prevê-se, ainda, a aprovação de normas regulamentadoras relativas: i) à formação específica inicial e subsequente em contabilidade pública (decreto-lei a publicar no prazo de 90 dias); ii) à certificação legal de contas (portaria a

¹ Cfr. “Caixa 1”, pág. 116 e correspondentes conclusões e recomendações, pág. 421.

² Isentos da obrigação de aplicar o POCP, em 2014 pelo n.º 1 do artigo 17.º e em 2015 pelo n.º 1 do artigo 15.º dos respetivos decretos-leis de execução orçamental.

³ Em sede de contraditório aquela entidade refere nada ter a acrescentar.

⁴ Estes serviços externos integram a entidade contabilística “Gestão Administrativa e Financeira do Ministério dos Negócios Estrangeiros” (cfr. artigo 18.º, n.º 1, alínea c) do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril).



publicar no prazo de 180 dias); e iii) notas de enquadramento às contas (portaria a publicar no prazo de 180 dias).

Em simultâneo foi publicada a Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, que aprovou uma nova LEO e que prevê (artigo 3.º) a revisão, no prazo de um ano, de vários diplomas basilares da contabilidade pública (designadamente, a lei de bases da contabilidade pública, a lei-quadro do planeamento, os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado, a lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso e o quadro plurianual de programação orçamental) e a definição da estrutura dos classificadores orçamentais (artigo 17.º da nova LEO).

Assim, o quadro normativo que permitirá a aplicação do SNC-AP está ainda muito incompleto e o Ministério das Finanças, questionado sobre esta matéria, não prestou informações quanto à expectativa de publicação daqueles diplomas. Eventuais atrasos põem, porém, em causa as metas previstas para a implementação do SNC-AP. Note-se que aquela legislação é condição essencial para a definição de requisitos técnicos que sirvam de base ao processo de transição para o novo sistema, nomeadamente, os necessários à adaptação dos sistemas informáticos.

Nesta matéria, o Ministério das Finanças indicou que a “(...) adaptação dos sistemas de informação locais (...) é da responsabilidade de cada uma das software houses que atualmente asseguram o apoio tecnológico a soluções informáticas de suporte aos referenciais contabilísticos vigentes (...)”, sem fazer referência à responsabilidade das administrações públicas na definição das necessidades e no controlo da qualidade dos produtos a obter. Referiu também que no segundo semestre de 2016 será disponibilizada uma aplicação centralizada para receber das entidades piloto a informação contabilística segundo o SNC-AP.

Em sede de contraditório, a DGO, na sua resposta, também subscrita pela Ministra de Estado e das Finanças, acrescenta, apenas, que esta aplicação “(...) tem subjacente a definição e a divulgação, em formato de circular, de requisitos funcionais e técnicos para a integração daquela informação em suporte eletrónico enviada a partir dos softwares contabilísticos das entidades piloto, o que obrigará à normalização e regulação de integração da informação contabilística segundo o SNC-AP, assim como à implementação de validações contabilísticas e tecnológicas, com vista a assegurar a qualidade da informação orçamental e financeira rececionada”.

Este esclarecimento não é suficiente para garantir que está assegurada a coordenação dos diferentes intervenientes da administração pública na definição das necessidades e no controlo da qualidade dos sistemas de informação para que a transição obedeça a critérios de economia, eficiência e eficácia.

O Ministério das Finanças informou ainda que espera divulgar o manual de implementação do SNC-AP no segundo trimestre de 2016, permitindo ainda nesse ano a aplicação a título experimental do SNC-AP pelas entidades piloto, cuja lista ainda não foi concluída.

A nova LEO cria a Entidade Contabilística Estado (ECE) que é constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado e integra, designadamente, as receitas gerais (que incluem a receita fiscal), as responsabilidades e os ativos do Estado. O Ministério das Finanças informou que está “(...) prevista a preparação do Balanço de Abertura (...) segundo o SNC-AP reportado a 30 de junho de 2016. Será adotada uma estratégia gradual de identificação e mensuração de ativos e passivos a inscrever na demonstração da posição financeira (balanço) desta entidade. Esta primeira fase tem a duração de um ano, terminando em novembro de 2016 (...)”. No futuro, a ECE deverá dar resposta a algumas das reservas que o Tribunal tem vindo a colocar no âmbito do POCP quanto à forma de evidenciar na CGE as operações e o património do Estado que não se encontram registados nas contas individuais dos serviços (receitas gerais, dívida pública, PPP e outras).

Conforme se reconhece no preâmbulo do diploma que aprovou o SNC-AP, “a implementação deste novo modelo implica um processo de transição”. As anteriores transições, para o regime de administração financeira do Estado e para o plano oficial de contabilidade pública, ficaram marcadas por derrapagens temporais significativas e por não atingirem os objetivos a que se propunham. Considerando os custos

elevados destas reformas, a estratégia de implementação deve incluir a definição clara dos responsáveis pela liderança do processo¹, objetivos e metas intermédias, bem como a definição dos meios (recursos humanos, organizativos e suporte informativo) que permitam o cumprimento das metas e prazos fixados nos diplomas legais.

3.4. Consolidação da administração central

3.4.1. Consolidação

Excluindo *ativos e passivos financeiros*, da consolidação da conta da Administração Central – Serviços Integrados e SFA (com EPR) – resultam os valores seguintes:

– Receita	€ 53.767 M
– Despesa.....	€ 61.321 M
– Saldo global.....	€-7.554 M

Tal saldo consta da CGE de 2014 (Mapa XXIII) visto a DGO, com base numa interpretação estritamente literal do artigo 9.º, n.ºs 2, 3, e 4² da LEO, excluir toda a receita e toda a despesa classificada como ativos e passivos financeiros.

Neste Parecer, à semelhança dos anteriores, excluem-se as operações classificadas como passivos financeiros³ e consideram-se as classificadas como ativos financeiros de médio e longo prazo. Na realidade não é correto considerar que todas as receitas e todas as despesas classificadas, segundo o classificador económico da receita e da despesa pública⁴, como ativos financeiros, são insuscetíveis de alterar definitivamente o património financeiro líquido do Estado. É o caso de receitas e despesas relativas a operações financeiras de médio e longo prazo. Considerar tais receitas e despesas confere maior rigor e transparência aos documentos de prestação de contas referentes à execução orçamental. Esta diferença metodológica reflete-se significativamente no montante global das receitas e despesas e do saldo (negativo), neste caso, maiores do que os evidenciados na CGE.

– Receita	€ 58.045 M
– Despesa.....	€ 71.372 M
– Saldo global.....	€-13.328 M

¹ A Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, criada pelo artigo 4.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, ou entidade equivalente.

² Artigo 9.º da LEO:

1 – ...

2 – *As receitas e as despesas efetivas são as que alteram definitivamente o património financeiro líquido.*

3– *O património financeiro líquido é constituído pelos ativos financeiros detidos, nomeadamente pelas disponibilidades, pelos depósitos, pelos títulos, pelas ações e por outros valores mobiliários, subtraídos dos passivos financeiros.*

4 – *A diferença entre as receitas efetivas e as despesas efetivas corresponde ao saldo global.*

5 –

³ Exceto as da Parvalorem e da Parups, pelas razões constantes do pontos 3.3.

⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.



Tais valores foram apurados na ótica da contabilidade pública, por aplicação dos critérios referidos e objeto de consolidação, nos termos descritos nos pontos 14.1 e 14.2, para os quais se remete.

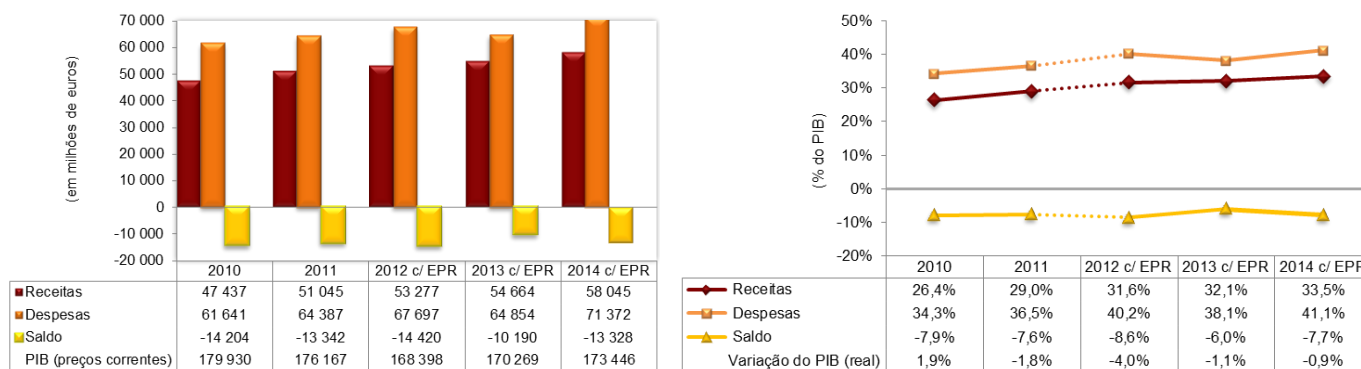
Em contraditório, a DGO, na sua resposta, subscrita também pela Ministra de Estado e das Finanças, alega, nomeadamente, que a análise que “(...) efetua centra-se na perspetiva do apuramento do saldo global dos subsectores das AP, para efeitos de apuramento do défice de cada subsector, o mais próxima possível da ótica de contabilidade nacional e do conceito de necessidade líquida de financiamento, utilizado pelo INE e pelo Eurostat para a definição do indicador de défice orçamental. Acresce o facto de os ativos financeiros contribuírem apenas para a variação do stock de dívida pública, não se refletindo na determinação de saldo orçamental, em linha com os critérios do Eurostat”.

A questão do tratamento dos *ativos financeiros*, foi apreciada em sede de relatórios de acompanhamento da execução orçamental e em anteriores Pareceres sobre a CGE¹, reiterando-se que: “Efetivamente, em contabilidade nacional, são excluídos os ativos financeiros – mas definidos segundo os conceitos do SEC, completados com as decisões do Eurostat, independentemente da classificação orçamental (em contabilidade pública) que tenha sido dada. Desse modo, elevados montantes que haviam sido classificados, em contabilidade pública, como ativos financeiros, não são considerados como tal em contabilidade nacional e são incluídos na despesa não-financeira² (...)”.

3.4.2. Evolução

Nos gráficos e correspondentes quadros seguintes evidencia-se a evolução das receitas, despesas e do saldo global (apurado na ótica da contabilidade pública, incluindo *ativos* e *passivos financeiros* a considerar), da conta consolidada da administração central, para o período 2010-2014.

Gráfico 5 – Evolução das receitas, despesas e saldo da administração central (2010-2014)



Fontes: Conta Geral do Estado de 2010 a 2014; PIB a preços correntes e taxa de variação real do PIB – INE, Contas Nacionais (23/09/2015).

Com exceção de 2010 e 2014, o período em análise decorreu numa conjuntura de contração da atividade económica. Não obstante, as receitas foram aumentando (para o que concorreu a inclusão das receitas das EPR em 2012), passando o seu peso no PIB de 26,4% em 2010, para 33,5% em 2014.

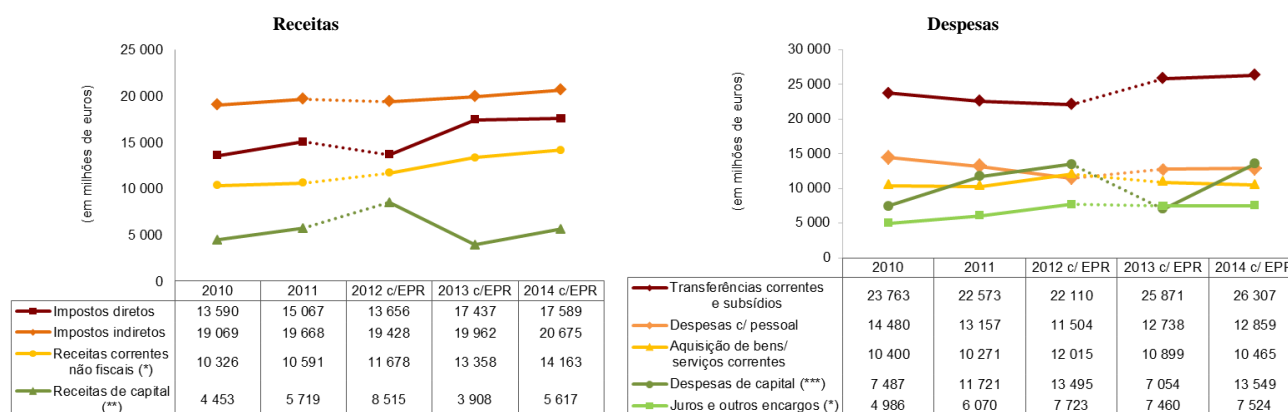
¹ Cfr. ponto 14.1 do PCGE/2013.

² Por exemplo, em 2014, os aumentos de capital (“injeções de capital”), designadamente, na Estradas de Portugal, Refer, Metro de Lisboa e hospitais EPE (€ 3.561 M) e a capitalização do Novo Banco pelo Fundo de Resolução (€ 4.900 M, que inclui € 3.900 M de *ativos financeiros* em empréstimo do Estado ao Fundo de Resolução). Os diversos ajustamentos fazem passar o saldo da administração central, de € -7.554 M, em contabilidade pública (excluindo todos os *ativos* e *passivos financeiros*), para € -13.785 M, em contabilidade nacional – cfr. ponto 14.4, Quadro 5.

Nas despesas, apenas em 2013 se verificou uma redução, tendo em 2014 aumentado € 6.518 M (10,1%), atingindo 41,1% do PIB. O saldo global (défice) agravou-se face a 2013, atingindo € -13.328 M (-7,7% do PIB)¹.

No período 2010–2014, a evolução dos principais agregados da receita e da despesa da conta consolidada da administração central (incluindo *ativos e passivos financeiros* a considerar) consta dos gráficos seguintes.

Gráfico 6 – Evolução dos principais agregados da receita e da despesa da administração central (2010-2014)



(*) Não inclui € 46 M de rendimentos de propriedade dos SI de juros pagos ao Estado por SFA (essencialmente EPR).

(**) Não inclui os passivos financeiros nem os ativos financeiros em depósitos, certificados de depósito e poupança, títulos (exceto os que constituíram despesa em anos anteriores), empréstimos de curto prazo e receitas de amortização de empréstimos a médio e longo prazo a SFA.

(***) Nos passivos financeiros apenas se incluem os da Parvalorem e Parups. Não inclui os ativos financeiros em depósitos, certificados de depósito e poupança, empréstimos e títulos de curto prazo, empréstimos a médio e longo prazos e aumentos de capital a SFA; inclui títulos a médio e longo prazos (exceto instrumentos de capital contingente recomprados no próprio ano).

Fontes: Conta Geral do Estado de 2010 a 2014, SGR e SIGO.

O aumento da carga fiscal é o principal fator do acréscimo das receitas (exceto 2012, que registou uma diminuição). O aumento das *receitas de capital* até 2012 e posterior decréscimo refletiu, sobretudo, as receitas extraordinárias obtidas com as operações de privatização e com a integração de fundos de pensões privados.

Constituindo a principal componente da despesa, as *transferências correntes e subsídios* atingiram o maior valor em 2014 (€ 26.307 M), uma subida de 1,7%. As *despesas com pessoal*, após uma redução nos primeiros três anos, subiram em 2013 (10,7%) e em 2014 (0,9%), atingindo € 12.859 M. A *aquisição de bens e serviços correntes* tem vindo a decrescer desde 2012, com uma redução de -4,0% no último ano. As *despesas de capital* tiveram um forte acréscimo em 2014 (de 92,1%), situando-se em € 13.549 M, por efeito sobretudo da variação da despesa em *ativos financeiros* considerados. Os *juros e outros encargos*, após uma redução em 2013, de 3,4%, voltaram a subir (0,9%), atingindo € 7.524 M.

As razões explicativas para as variações registadas de 2013 para 2014 encontram-se nos pontos 3.2 e 3.3, para os quais se remete². A comparabilidade da receita e da despesa é influenciada por alterações nos procedimentos de contabilização e por alterações de universo, designadamente a integração de EPR desde 2012.

¹ Sobre o saldo, não comparável, das administrações públicas em contabilidade nacional, cfr. ponto 14.4.

² Cfr. também os Pareceres sobre a CGE dos anos 2010, 2011, 2012 e 2013.

**CAIXA 3 – INSTITUTO DO CINEMA E DO AUDIOVISUAL (ICA)**

O Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA), I. P., é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, cujos órgãos são o conselho diretivo (CD) e o fiscal único.

Em 2014 a execução do orçamento do ICA ascendeu a € 30,1 M na receita e a € 15,6 M na despesa, não tendo recebido dotações do Orçamento do Estado, sendo o seu financiamento proveniente quase exclusivamente de receitas próprias (99,8%), como se resume:

Quadro 24 – Orçamento ICA 2014

(em milhares de euros)

2014	Orçamento inicial				Orçamento corrigido				Orçamento executado				Estrutura (%)
	OE	Co Financ. FEDER	RP	Total	OE (319)	Co Financ. FEDER	RP	Total	OE (319)	Co Financ. FEDER	RP	Total	
RECEITA													
Taxas, multas e outras penalidades	0	0	20 138	20 138	0	0	21 950	21 950	0	0	23 788	23 788	79
Transf. correntes	0	57	0	57	38	47	402	487	38	40	5 712	5 790	19
Transf. de capital	0	26	0	26	0	3	0	3	0	0	0	0	0
Reposições não abatidas nos pag.	0	0	10	10	0	0	10	10	0	0	8	8	0
Saldo da gerência anterior	0	0	0	0	0,0	0,0	478	478	0	0	478	478	2
Total	0	84	20 148	20 232	38	50	22 840	22 929	38	40	29 985	30 063	100
%	0,0	0,4	99,6	100,0	0,2	0,2	99,6	100,0	0,1	0,1	99,8	100,0	-
DESPESA													
Despesas com pessoal	0	0	1 237	1 237	38	34	1 352	1 424	38	31	1 284	1 353	9
Aquisição de bens e serviços	0	57	861	919	0	13	1 047	1 060	0	4	689	693	4
Juros e outros encargos	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	2	2	0
Transf. correntes	0	0	2 270	2 270	0	0	3 383	3 383	0	0	3 343	3 343	21
Subsídios	0	0	15 133	15 133	0	0	15 584	15 584	0	0	10 023	10 023	64
Outras despesas correntes	0	0	519	519	0	0	519	519	0	0	0	0	0
Aquisição de bens de capital	0	26	46	72	0	3	391	394	0	0	153	153	1
Total	0	84	20 066	20 149	38	50	22 280	22 368	38	35	15 494	15 567	100
%	0,0	0,4	99,6	100,0	0,2	0,2	99,6	100,0	0,2	0,2	99,6	100,0	

Fontes:

Separatas DGO e Mapas 8.3.1.1 e 8.3.1.2 (MAO)

Mapas 8.3.1.1 e 8.3.1.2 (MAO) e 7.7.1 e 7.7.2 (MCO)

Mapas Controlo Orçamental e Mapa Fluxos de Caixa

Na execução do orçamento da receita, 79% do valor respeita à cobrança direta das taxas de exibição e de subscrição (agrupamento 04.00.00) e 19% a transferências correntes, sendo de destacar que estas incluem um pagamento do ICP-ANACOM, no valor de € 5,5 M, relativo à taxa de subscrição. Na despesa executada 64% respeitam a subsídios e 21% a transferências correntes.

Assim, o valor das taxas ascendeu a € 29,3 M (97% da receita), sendo € 8,8 M proveniente da taxa de exibição e € 20,5 M da taxa de subscrição. Destes últimos, € 15,0 M foram liquidados e pagos pelos operadores de televisão por subscrição e € 5,5 M transferidos do ICP - ANACOM por conta dos seus resultados líquidos de 2013.

Quanto à taxa de exibição apurou-se que:

- a) As **liquidações e os pagamentos** efetuados em 2014 cumpriram os prazos legalmente estabelecidos, com exceção das relativas às operadoras de televisão SIC - Sociedade Independente de Comunicação,

SA, e TVI - Televisão Independente, SA, que também não entregam o mapa demonstrativo da faturação de serviços de publicidade inerente ao apuramento da liquidação;

- b) O ICA não demonstrou ter adotado procedimentos que possibilitem identificar com rigor, em cada ano, a totalidade dos substitutos tributários que se encontram obrigados a autoliquidar e a entregar este tributo, exceto no que se refere aos operadores de televisão, pelo que os respetivos procedimentos de controlo são deficientes;
- c) Os procedimentos de controlo do ICA nas situações de ausência de autoliquidação não são sistemáticos nem rigorosos;
- d) Os substitutos tributários não entregam, no ICA, a tabela de preços aplicável aos serviços de comunicação comercial audiovisual e respetivas alterações, estando prevista a realização de auditorias nesta matéria, a partir de 2016, por parte daquela entidade.

Quanto à taxa de subscrição apurou-se que um conjunto de entidades não liquidaram a respetiva taxa, nem para o efeito foram notificadas pelo ICA.

Nas situações de ausência de autoliquidação das taxas de exibição e de subscrição e de remessa de informação obrigatória, não foram instaurados pelo ICA processos contraordenacionais.

A **atribuição dos apoios pelo ICA** depende dos recursos financeiros existentes, encontrando-se sujeita a procedimentos concursais, com respeito pelos princípios da transparência, da concorrência, da imparcialidade e da participação dos interessados. Nos concursos realizados em 2013 e 2014 foram observados os procedimentos estabelecidos quer na lei quer nos regulamentos aplicáveis.

O ICA tem vindo a dar cumprimento à LCPA, designadamente, quanto ao reporte mensal dos fundos disponíveis e ao registo sequencial de todos os compromissos assumidos. Contudo, não foi possível verificar, tendo por base a lista geral dos compromissos de 2014, os valores reportados no mapa dos fundos disponíveis como compromissos assumidos no mês.

Em 2014, o pagamento de apoios na área do cinema e do audiovisual ascendeu a € 10,0 M, relativo a 253 projetos seleccionados na sequência de concursos/atribuições realizados entre 2004 e 2014, como se indica:

Quadro 25 – Apoios pagos em 2014

(em euros)

Ano do concurso	Tipo apoio	Pago em 2014			N.º produções		
2004	Produção	25 212,3	25 212,3	0,3%	1	1	0,4%
2005	Produção	130 000,0	130 000,0	1,3%	1	1	0,4%
2008	Produção	27 300,0	27 300,0	1,5%	1	1	0,4%
2009	Produção	255 194,0	255 194,0	2,5%	6	6	2,4%
2010	Distribuição	25 178,2	691 328,2	6,9%	1	9	3,6%
	Festivais	34 000,0			2		
	Produção	632 150,0			6		
2011	Criação	12 180,0	1 984 648,4	19,8%	6	52	20,6%
	Festivais	167 250,0			8		
	Formação	101 569,1			12		
	Produção	1 703 649,3			26		
2013	Criação	112 000,0	5 209 005,6	51,9%	12	116	45,8%
	Distribuição	83 869,1			9		
	Exibição	213 842,9			24		
	Festivais	407 200,4			19		
	Produção	4 322 893,2			48		
	Parcerias (entidades do sector)	69 200,0			4		

(...)



(...)
(em euros)

Ano do concurso	Tipo apoio	Pago em 2014			N.º produções		
2014	Festivais e Circuitos Alternativos	43 984,0	1 719 693,0	17,1%	11	67	26,5%
	Internacionalização	224 472,3			33		
	Cinema	1 292 736,7			20		
	Parcerias (entidades do sector)	158 500,0			3		
		10 042 381,4	10 042 381,4	100,0%	253	253	100,0%

Os pagamentos dos apoios foram autorizados por apenas um dos membros do CD, tendo, entretanto, o CD procedido à ratificação dos respetivos atos e deliberado delegar a respetiva competência nos seus membros.

Não foram celebrados contratos relativamente a 8 dos 91 projetos financiados e ocorreram atrasos na sua celebração, decorrentes de um lapso de interpretação dos serviços e da falta de liquidez do ICA que condicionou a assunção de novos compromissos, respetivamente.

Em regra, os beneficiários apresentam os documentos e materiais obrigatórios, bem como contas intercalares e finais dentro dos prazos estabelecidos ou comunicados ao Instituto. No entanto, salientam-se as seguintes situações que, sendo de natureza formal e procedimental, não interferiram com a execução física dos projetos apoiados, tendo consequências ao nível dos prazos de conclusão dos projetos no ICA:

- No apoio de 2013 (pago em 2014) à realização de festivais em território nacional, a prestação de contas finais por parte dos beneficiários ocorreu com um atraso de cerca de 2 meses, situação que se deve, segundo o Instituto, ao período de férias, tanto do pessoal do ICA, como das entidades promotoras. No entanto, os processos foram concluídos no ano da realização dos festivais;
- Quando as alterações às previsões dos prazos iniciais não implicam a ultrapassagem dos prazos estabelecido no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 124/2013, os beneficiários apenas comunicam ao ICA as alterações e as novas previsões. Se estiver em causa o cumprimento desse prazo geral, devem ser solicitadas as respetivas prorrogações, sujeitas a autorização do CD. Verificaram-se situações de pedidos de prorrogação sem resposta formal ou sem qualquer formalização;
- No âmbito do apoio à internacionalização de 2014 (divulgação e promoção internacional de obras nacionais), apuraram-se 3 situações (num universo de 23) em que as contas finais apresentadas ultrapassaram os 4 meses após a realização do evento.



Tribunal de Contas



4. A Dívida Pública





4. DÍVIDA PÚBLICA

4.1. Dívida Financeira

O quadro legal que preside à emissão e gestão da dívida pública compreende disposições da Constituição da República e da Lei de Enquadramento Orçamental¹, mas, é no Regime geral de emissão e gestão da dívida pública², complementado pelos diplomas que regulam diversos instrumentos de dívida, e na lei orgânica do IGCP³ que se encontra a maioria das normas legais relevantes. Constituem, ainda, elementos essenciais do quadro legal as regras inscritas nas leis do Orçamento do Estado, designadamente os limites aí fixados para o acréscimo de endividamento líquido, a exposição cambial e o saldo da dívida flutuante, bem como o prazo máximo das operações de financiamento. O alargamento do Orçamento e da Conta a novos tipos de entidades, em particular desde 2012 com a inclusão de EPR, não foi seguido de uma revisão do quadro legal e operacional de emissão e gestão da dívida pública que explicitamente as integrasse e lhes desse o tratamento apropriado às suas características particulares.

Esta situação dificulta o trabalho de verificação realizado pelo Tribunal e traduz-se numa diminuição da transparência das contas públicas. Assim, a CGE continua a omitir informação em matéria de *stock* da dívida dos SFA e de *stock* de locações e de derivados financeiros de ambos os subsectores. Por outro lado, a despesa contabilizada na CGE usa, entre outras, uma classificação por programas. No “P-004 Gestão da dívida pública”, o valor contabilizado não representa o montante dos encargos com o serviço da dívida pública porque exclui os pagamentos efetuados por todos os SFA, exceto o FRDP. Acresce que somando a despesa deste com a realizada pelo IGCP sem consolidação obtém-se um número que, por envolver fluxos entre ambos, não traduz a despesa real. Em 2014, a despesa assim contabilizada (Mapa XV) ascendeu a € 83,8 M.

Salienta-se, ainda, que algumas das EPR integradas no perímetro da Conta não são detidas apenas pelo Estado (ENATUR, Metro do Porto, Viana Polis) e outras são totalmente detidas ou por entidades exteriores⁴ ou por entidades nele integradas⁵. A Conta não diferencia estas situações, somando os fluxos financeiros relativos aos SFA como se todos fossem semelhantes.

Neste ponto, procede-se à análise da composição e evolução da dívida pública em 2014 (em valor nominal no que toca a empréstimos, títulos e locações financeiras e ao justo valor para os derivados financeiros) e dos fluxos de receita e despesa que lhes estão associados. Esta análise é feita por tipo de instrumento, com maior detalhe para os que têm maior significado financeiro no total da dívida pública direta, e por entidade gestora de dívida, no caso das que integram o subsector dos SFA. São ainda analisados os mapas da CGE mais relevantes em matéria de dívida pública. Por último, apura-se o *stock* da dívida pública direta consolidada do Estado.

Foi utilizada a informação constante da CGE, bem como a obtida na verificação realizada junto do IGCP e, para colmatar as insuficiências da Conta e avaliar a correção dos dados nela inseridos,

¹ Artigos 105.º, 106.º, 161.º e 293.º da CRP e artigos 6.º, 16.º-A, 26.º, 31.º, 75.º e 76.º da LEO.

² Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro, alterada pelo artigo 81.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro.

³ Decreto-Lei n.º 200/2012, de 27 de agosto.

⁴ A EMPORDEF detém a 100% a DEFLOC e a DEFAERLOC.

⁵ A TRANSTEJO detém a 100% a SOFLUSA.

procedeu-se a um inquérito¹, cujos resultados foram testados quanto à consistência entre fluxos e *stocks* e confrontados com outras fontes de informação, designadamente os relatórios e contas das entidades.

O conceito de dívida aqui utilizado é o de dívida pública direta do conjunto de entidades integradas no Orçamento e na Conta Geral do Estado que é representada por empréstimos, títulos e locações financeiras, bem como por derivados financeiros. Em 2014, esse conjunto de entidades abarca quatro que, embora já existissem em 2013, só em 2014 foram reclassificadas como SFA. Deste modo, a comparabilidade com a informação constante do Parecer sobre a CGE/2013 fica limitada.

4.1.1. Dívida direta dos SI

4.1.1.1. Stock nominal da dívida

Considerando a informação obtida junto dos SI, IGCP e Conselho Económico e Social (CES), apurou-se o valor nominal do *stock* da dívida, que inclui locação financeira, o qual em 31/12/2014 totalizava € 217.126 M, como se apresenta no quadro seguinte, onde se compara também com a CGE.

Quadro 26 – Valor nominal do *stock* da dívida pública (SI)

(em milhões de euros)

Designação	Valor nominal CGE - Mapa XXIX		Valor nominal em dívida (apurado)		Diferenças apuradas	
	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2013	31/12/2014
Dívida de médio e longo prazo	179 747,6	196 448,9	179 760,1	196 448,5	12,4	-0,4
Empréstimos (PAEF, BEI e Casa do Douro)	72 581,9	80 130,4	72 594,3	80 130,0	12,4	-0,4
Títulos (OT, CEDIM, CT, CA e outros)	107 165,8	116 318,5	107 165,8	116 318,5	0,0	0,0
Dívida de curto prazo	24 504,4	20 677,5	24 504,4	20 677,5	0,0	0,0
Títulos ^(a) (BT, CEDIC, ECP)	24 504,4	20 677,5	24 504,4	20 677,5	0,0	0,0
Total dívida direta não consolidada (b)	204 252,0	217 126,4	204 264,5	217 126,0	12,4	-0,4
Locação financeira	0,0	0,0	0,03	0,00	0,03	0,0
Total (não consolidado)	204 252,0	217 126,4	204 264,5	217 126,0	12,5	-0,4

(a) No caso dos títulos emitidos a desconto, BT e ECP, o valor considerado no *stock* da dívida é o valor descontado.

(b) Valor nominal sem o efeito da cobertura de derivados (líquidos).

Fonte: IGCP, CES e CGE/2014.

Constata-se que o *stock* da dívida, em valor nominal, na CGE, está subvalorizado em cerca de € 12,5 M em 31/12/2013 e sobrevalorizado em € 0,4 M em 31/12/2014. À semelhança de anos anteriores², os valores apurados divergem do Mapa da conta no que respeita à operação denominada *Loan A/360*

¹ A todas as entidades do subsector dos SFA que apresentavam movimentos de despesa ou de receita de passivos financeiros na CGE, foi solicitada informação, discriminada por instrumento, sobre o seu *stock* de dívida no início e termo do ano de 2014, natureza dos movimentos ocorridos e fluxos financeiros associados.

² Ver Parecer sobre a CGE/2013 e anos anteriores, ponto 4.1.1.



EMTN USD¹, no que respeita ao valor nominal do empréstimo do FMI² em 31/12/2013, e por se ter apurado a existência de uma dívida por recurso a locação financeira³ cujos valores não constam da CGE. Em 2014, por acolhimento da recomendação do Tribunal, foi retirada do Mapa XXIX a promissória AID-USD⁴.

Para além da dívida resultante de créditos, títulos e locações financeiras, em 2014, existiam também contratos de derivados financeiros cujo *stock* não consta da CGE. O mapa XXIX, da CGE, apresenta o “efeito cambial de cobertura de derivados (líquido)” no *stock* da dívida (SI), no início e no final do ano, de € 74,7 M e de € - 1.344,3 M, respetivamente. Considerando este efeito no *stock* da dívida apurado, em 31/12/2013 a dívida (SI) totalizava € 204.339,2 M e em 31/12/2014 totalizava € 215.781,7 M. O Tribunal continua a entender que a apresentação do efeito cambial de cobertura dos derivados é insuficiente e que na CGE deve constar também o *stock* das operações de derivados financeiros, por tipo de instrumento.

Na sua resposta, o IGCP referiu que “no âmbito da prestação de contas relativa ao ano 2015, o mapa da dívida direta do Estado” terá nova estrutura “de modo a contemplar as operações de derivados financeiros, por instrumento, bem como a dívida em moeda estrangeira nas respetivas divisas. Este mapa passará a evidenciar, também, os valores recebidos como colateral em operações de derivados financeiros”.

De acordo com a informação do IGCP, os contratos de derivados financeiros, avaliados ao justo valor, passaram de € -22,9 M em 31/12/2013 para € 1.300,3 M em 31/12/2014, isto é, o justo valor daqueles contratos aumentou € 1.323,2 M, no essencial, em resultado de novas operações de *Cross currency interest rate swaps* (CCIRS).

Quadro 27 – Evolução da dívida representada por derivados (SI)

(em milhões de euros)

Designação	Justo valor		Variação
	Em 31/12/2013	Em 31/12/2014	
<i>Interest rate swaps</i>	65,4	138,0	72,6
<i>Cross currency interest rate swaps</i>	-41,6	1 199,2	1 240,8
Outros	-46,7	-37,0	9,8
Total	-22,9	1 300,3	1 323,2

Fonte: IGCP.

¹ Esta operação foi realizada em 2010, o Tribunal de Contas pronunciou-se sobre este assunto no Relatório de Auditoria n.º 37/2011 e no Parecer sobre a CGE/2010 e anos seguintes. Trata-se de parte de um derivado financeiro não sendo, por isso, considerado pelo Tribunal no apuramento do *stock* da dívida que resulta das operações de financiamento. No Mapa XXIX da CGE/2014, em 1/01/2014, esta operação ascende a € 1,4 M e, em 31/12/2014, a € 0,4 M.

² Empréstimo cujos desembolsos ocorrem em Direitos de Saque Especiais (cabaz de moedas composto por USD, EUR, GBP e JPY). No Mapa XXIX, em 31/12/2013, o empréstimo do FMI está calculado a uma taxa de câmbio diferente da usada pelo Tribunal (taxa câmbio DSE/EUR, divulgadas pelo FMI), existindo por isso uma diferença de € 13,9 M. Já em 31/12/2014 esta situação foi corrigida na CGE, não havendo divergência.

³ Valores relativos ao Conselho Económico e Social (CES). De acordo com o CES, a dívida ascendia a € 0,03 M em 31/12/2013 e foi liquidada em 2014, tendo saldo nulo em 31/12/2014.

⁴ Esta Promissória não titula dívida, mas a obrigação de subscrição do capital da MIGA (Agência Multilateral de Garantia dos Investimentos), contra pedido da Agência. Ver Parecer sobre a CGE/2013, ponto 4.1.1.

4.1.1.2. Fluxos financeiros: receitas e despesas orçamentais

A receita resultante da emissão de dívida, também designada por produto da emissão de empréstimos, está registada na CGE sob diferentes óticas e com diferentes valores. Assim, no Mapa I e no Mapa n.º 12 encontra-se o valor de € 90.738,6 M (receita líquida de passivos financeiros), no Mapa XXVIII e no Mapa n.º 50¹ (produto de emissão) o valor é de € 87.770 M, já no Mapa XXIX o valor é de € 86.830,6 M (valor nominal das emissões). Conjugando os dados inscritos nestes mapas conclui-se que, em 2014, foi emitida dívida com o valor nominal de € 86.830,6 M que gerou uma receita, líquida de mais e menos valias, no valor de € 87.862,8 M², dos quais € 80.744,6 M³ foram utilizados para equilibrar a Conta dos SI referente ao ano 2014.

A despesa associada à emissão e gestão da dívida (amortizações, juros e outros encargos correntes) está registada na CGE nos Mapa IV e Mapa n.º 13 (despesas pagas), no Mapa n.º 51 (encargos de juros da dívida a cargo do IGCP), no Mapa n.º 52 (encargos de amortizações da dívida a cargo do IGCP), no Mapa XXIX (amortizações), bem como o Mapa n.º 48 (outros encargos correntes) utilizando conceitos subjacentes nem sempre idênticos⁴ pelo que os valores são, por vezes, diferentes.

No que respeita às amortizações, o Mapa XXIX regista o valor de € 76.331 M, os Mapas IV e n.º 13 registam o valor de € 75.905,3 M e o Mapa n.º 52 regista o valor de € 76.405,7 M. Conjugando os dados inscritos nestes mapas da CGE conclui-se que foi amortizada dívida com o valor nominal global de € 76.331 M a que correspondeu um custo de € 76.405,7 M. Para pagamento destas amortizações foram utilizadas verbas requisitadas ao OE, que estão registadas na CGE como despesa de amortização sendo € 75.905,3 M no subsector dos SI e € 500,4 M no subsector dos SFA⁵, bem como verbas resultantes de ganhos obtidos na gestão de derivados financeiros, € 13,6 M, que não estão registados na CGE⁶ como receita, embora sejam indicadas no Mapa n.º 52.

Relativamente aos juros da dívida pública (SI), o Mapa n.º 13 regista € 6.891,1 M, já o Mapa n.º 51 regista como juros pagos, em 2014, o valor de € 7.108,9 M⁷. Conjugando os dados inscritos nos mapas é possível concluir que para fazer face a esta despesa o IGCP recebeu o montante de € 7.231,7 M⁸ com diversas origens, que utilizou no pagamento de juros, de operações de financiamento e de derivados financeiros e que estão inscritos na CGE da seguinte forma: € 6.891,1 M como juros da dívida e, € 0,04 M⁹ como transferências correntes. Já os ganhos que resultam de diversas operações realizadas pelo IGCP (€ 126 M)¹⁰ e os juros corridos¹¹ recebidos na emissão de OT (€ 214,1 M) não estão registados como receita. Foram ainda utilizados no pagamento de juros € 0,4 M provenientes do

¹ Por lapso, a alínea c) do Mapa n.º 50 da CGE não indica que o valor do produto dos CTPM inclui € 1.149.533 relativos a emissões ocorridas em 2013 no Aforronet. Porém, esta indicação consta do mapa XXIX da Conta, alínea h).

² Produto das emissões realizadas em 2014 (Mapa n.º 50), incluindo o valor das emissões de 2014, que só dão entrada na tesouraria do Estado em 2015, e excluindo o valor das emissões de 2013 (receita de 2013) que deu entrada na tesouraria do Estado em 2014 [montantes identificados no Mapa n.º 50, alíneas b) e c), bem como na alínea h) do mapa XXIX].

³ Mapa XXVIII – Aplicação do produto dos empréstimos em 2014, despesa orçamental de 2014.

⁴ Sobre este assunto ver Parecer sobre a CGE/2011, ponto 4.1.1.

⁵ Verbas provenientes do FRDP, por utilização de receitas de privatizações, nos termos da Lei n.º 11/90, de 5 de abril.

⁶ Compensação prevista na LEO alínea a) do n.º 6 do Artigo 6.º.

⁷ Este valor inclui os juros pagos ao FRDP pela aquisição de BT com o objetivo de servir de garantia a operações de derivados financeiros. Receita que posteriormente foi devolvida ao Estado. Ver ponto 3.3.4.3 deste Parecer.

⁸ Mapa n.º 51 da CGE/2014, coluna “Recebimentos do corrente ano”.

⁹ Juros das OT 1977 – Nac. Expropriações – Classe I a XII.

¹⁰ Valores obtidos nas aplicações identificados na alínea i) do mapa n.º 51 da CGE/2014.

¹¹ Juros pagos antecipadamente pelos subscritores de empréstimos em colocação.



FRDP¹ relativos a CA dados como prescritos e a processos de habilitação de herdeiros. Dos valores recebidos pelo IGCP, € 122,8 M não foram entregues aos detentores da dívida² no decorrer de 2014.

O Mapa n.º 13 regista, também, o valor de € 81,3 M³ (em 2013 fora € 86,6 M) como “outros encargos correntes da dívida”, respeitantes a comissões e a despesas gerais de gestão e o valor € 0,8 m que respeita a juros de locação financeira.

A análise realizada aos elementos de informação obtidos permitiu identificar na CGE/2014 um conjunto de erros, omissões e outras incorreções relativos às receitas e às despesas associadas ao serviço da dívida pública:

- ◆ Foi erradamente classificada em 07.01.06, uma despesa de locação financeira do CES, no valor de € 27,8 m, que deveria ter sido inscrita em 07.02.05.
- ◆ Os juros da dívida consolidada e dos Certificados de Renda Perpétua (CRP) foram integralmente inscritos na classificação económica “03.01.03 – Juros e outros encargos; juros da dívida pública; Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras”, sem ser feita a adequada desagregação ao nível da rubrica da despesa⁴, inviabilizando assim a correta imputação destas despesas aos respetivos sectores institucionais detentores dos títulos.
- ◆ Os juros obtidos em aplicações de excedentes de Tesouraria e utilizados no pagamento de juros da dívida incluem juros obtidos em empréstimos concedidos à Grécia, no valor € 29 M. O abatimento deste montante aos juros da dívida não tem cobertura legal⁵ por se tratar de um empréstimo concedido por via orçamental e não de uma aplicação de disponibilidades de tesouraria⁶. Em consequência, a despesa com juros está subvalorizada⁷ naquele montante⁸. O procedimento adotado traduziu-se numa desorçamentação de encargos com juros da dívida pública e, mais uma vez, violou o princípio orçamental da não compensação⁹.
- ◆ Os juros das OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações foram pagos através de verba inscrita como transferência corrente. O uso de uma classificação económica incorreta neste pagamento resulta, em 2014, numa subvalorização dos juros da dívida pública¹⁰ em € 0,04 M.
- ◆ Apurou-se a existência de um lapso no Mapa n.º 48 da CGE, na imputação das despesas com comissões pagas ao MEEF e ao FEEF, o valor das comissões pagas ao FEEF está empolado em € 892,4 m e o valor das comissões pagas ao MEEF está subvalorizado em igual montante.

¹ Dos quais € 239.521,08 referentes à capitalização de certificados de aforro dados como prescritos e que foram reconstituídos em 2014, e € 186.429,28 relativos a processos de habilitação de herdeiros. O que totaliza € 425.950,36.

² Valores respeitantes a: juros de dívida Consolidada e Rendas perpétuas (€ 97.436,86), que aguardam pedido do detentor da dívida, e a juros corridos recebidos na emissão de OT, com vencimento em 2015 (€ 122,7 M).

³ Este valor inclui a comissão de gestão atribuída anualmente ao IGCP, que no ano em apreço foi de € 20,5 M (Despacho n.º 35/14 – SET, de 8/01). Contudo, o IGCP apenas requisitou € 12 M.

⁴ Prevista no Classificador de receitas e despesas públicas, Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

⁵ A alínea c) do n.º 6 do artigo 6.º da LEO apenas autoriza o IGCP a abater à despesa com juros da dívida pública os juros recebidos de aplicações de excedentes de tesouraria e de adiantamentos de tesouraria realizadas.

⁶ Situação já ocorrida em anos anteriores. Ver Parecer sobre a CGE/2011 e anos seguintes.

⁷ Na CGE, mapas IV e 13.

⁸ Em consequência, a receita do Estado com rendimentos da propriedade está subvalorizada em igual valor, Mapa I.

⁹ Artigo 6.º da LEO.

¹⁰ Em contrapartida, a despesa com transferências no subsector dos SI está sobrevalorizada em igual valor, Mapa IV.

- ◆ As comissões de emissão pagas ao FMI, inscritas na CGE em euros, não correspondem ao contravalor efetivo das comissões pagas em DSE por, no cálculo destes encargos, ser usada uma taxa de câmbio de referência (BCE) e não a taxa efetiva de cada operação, que deveria ser a utilizada¹. Em consequência, na Conta, quer a despesa orçamental com outros encargos correntes quer o produto dos desembolsos não espelham o custo/receita efetivo das operações. Como este procedimento é o utilizado para toda a dívida em moeda estrangeira, deve de futuro ser revisto de forma a espelhar o custo/receita efetivos das operações. Não foi, no entanto, calculado ou estimado o impacto que a correção deste procedimento teria na CGE/2014.

Na sua resposta, o IGCP informou que *“a contabilização dos fluxos financeiros das operações efetuadas no âmbito da gestão da dívida pública a cargo do IGCP foi alterada, com efeitos reportados a janeiro de 2015”* de forma a assegurar os registos contabilísticos dos *“custo/receita das operações em moeda estrangeira no apuramento e reporte dos encargos de emissão e do produto de empréstimo”*. O IGCP compromete-se também a *“reajustar, em 2016, a afetação dos juros relativos aos Certificados de Renda Perpétua (CRP) à classificação económica “03.01.05 – Juros e outros encargos; juros da dívida pública; administração pública central – Estado”*. Alertando, no entanto, que o *“alargamento deste procedimento aos títulos Consolidados não é exequível uma vez que cerca de 80% destes encontram-se à custódia dos bancos pelo que não é possível apurar o sector institucional no qual se inserem os seus detentores”*.

No que respeita juros recebidos pelo empréstimo concedido à Grécia, o IGCP referiu que *“em 2015, (...) irá proceder à sua entrega como receita do Estado em detrimento da sua dedução à despesa com juros da dívida pública”*.

No que respeita às operações de gestão da dívida pública decorrentes de operações de derivados financeiros, cujos *stocks* não constam da CGE, mas cujas receitas e despesas estão refletidas nas rubricas de despesa com passivos financeiros e com juros da dívida, foram também detetadas omissões, incorreções e operações que carecem de clarificação nos mapas da Conta:

- ◆ Em 2014, realizou-se uma emissão de obrigações em USD ao abrigo do programa EMTN, de valor nominal USD 4.500 M, com uma menos-valia de USD 35 M e foi paga uma comissão de emissão de USD 7,9 M. Paralelamente, foram realizadas 3 operações, com os seguintes fluxos de pagamento e de recebimento:

- ◆ *CCIRS*: entrega de USD 4.000.000.000, recebimento de € 2.934.059.707,92.

- ◆ *FX-Swap*: entrega de USD 500.000.000, recebimento de € 366.666.409,11.

- ◆ *FX-Spot*: entrega de € 31.534.873,47, recebimento de USD 42.930.000.

O resultado líquido destas operações foi a entrada na tesouraria do Estado de € 3.269.191.243,56.

A operação de financiamento está registada na Conta da seguinte forma:

- ◆ Produto da emissão²: € 3.274.979.982,2. Valor que entrou na tesouraria do Estado acrescido do valor da comissão de emissão.
- ◆ Comissão de emissão³: € 5.788.738,61. Valor, em euros, apurado ao câmbio de referência do BCE, do dia da emissão.

¹ Sobre este procedimento ver Parecer sobre a CGE/2013, ponto 4.1.1.3.

² Mapa n.º 50, Movimento relativo ao produto dos empréstimos públicos, da CGE/2014.

³ Mapa n.º 48, Outros encargos correntes da dívida pública, da CGE/2014.



- ◇ Valor nominal¹: € 3.300.748.138,6. Valor que resulta do montante que deu entrada na tesouraria do Estado, em euros, acrescido do valor da menos-valia e da comissão de emissão, ambas calculadas à taxa de câmbio do BCE, do dia da emissão.

Já as operações de gestão associadas a este financiamento, e acima descritas, são omissas na CGE, bem como os correspondentes fluxos. Não foi, assim, cumprido o n.º 6 do artigo 6.º da LEO que determina que as “operações de gestão da dívida pública direta do Estado são inscritas nos correspondentes orçamentos” devendo as despesas decorrentes de derivados financeiros ser deduzidas das receitas obtidas com as mesmas operações, “sendo o respetivo saldo sempre inscrito em rubrica da despesa”. Nem foi cumprido o n.º 7, do mesmo artigo, que obriga a que os fluxos financeiros das operações de derivados financeiros sejam contabilizados de forma individualizada e assim apresentados na CGE.

Em consequência, na CGE, nem o valor nominal nem o valor do produto correspondem aos valores que resultam da emissão das obrigações, por terem sido calculados a partir do valor que resulta de outras operações de gestão realizadas. Também os fluxos de receita e de despesa das operações de derivados não estão refletidos na rubrica da despesa com “passivos financeiros”.

- ◆ Em 2014 ocorreu a amortização do instrumento *FRN JPY15FEB2014*, de valor nominal de JPY 30.000 M, operação que estava coberta por um derivado financeiro, *CCIRS*. No quadro seguinte apresentam-se os valores apurados para estas operações, comparando-os com os correspondentes valores na CGE:

Quadro 28 – Amortização do Instrumento FRN JPY 15FEB2014 (valores apurados / CGE)

(em euros)

Designação	Valores apurados	CGE 2014	
		Mapa n.º 52 (valor de custo)	Mapa XXIX (valor nominal)
Instrumento: FRN JPY 15FEB2014	(a) 213 113 589,54	133 606 083,20	299 610 506,34
Derivado: <i>CCIRS</i>			
Perna a pagar	220 103 000,00	86 496 916,80	
Perna a receber (a)	213 113 589,54	-	
Saldo líquido do <i>CCIRS</i> (despesa)	6 989 410,46	86 496 916,80	
Despesa orçamental	220 103 000,00	220 103 000,00	299 610 506,34

(a) Despesa paga em JPY, contravalor em euros apurado com a taxa de câmbio do BCE, do dia da operação.

Fonte: IGCP e CGE/2014.

Constata-se que não há diferenças a apontar quanto ao valor da despesa orçamental. Já no que respeita aos valores contabilizados na CGE, quer para a amortização do instrumento de financiamento quer nas pernas do *CCIRS*, verifica-se que:

- ◇ No que respeita ao *CCIRS*, o mapa n.º 52 não apresenta os fluxos de despesa e de receita deste instrumento, dado que se realizaram dois movimentos (pagamento e recebimento) e naquele mapa apenas figura um valor, que não é o que resulta do saldo líquido apurado nas duas pernas do derivado. Assim, os fluxos efetivos deste *CCIRS*, não são apresentados na CGE nem de forma individualizada nem pelo seu saldo líquido.

¹ Mapa XXIX da CGE.

- ◇ No que respeita à amortização da operação de financiamento, os mapas da CGE apresentam valores bastante diferentes, situação que não se compreende, dado que o valor nominal amortizado é igual ao valor de custo da amortização (JPY 30.000 M).

No decorrer da ação, o IGCP informou que a diferença entre o valor apurado pelo Tribunal para a amortização do instrumento de financiamento (€ 213.113.589,54) e o apurado pelo IGCP (€ 133.606.083,20) resulta de um registo efetuado manualmente na contabilidade com o objetivo de imputar ao empréstimo a diferença entre o valor da perna em EUR e o contravalor da perna em JPY (ao câmbio do início). Referiu, ainda, que pelo facto de ter existido troca de moeda na emissão (JPY por EUR) e na amortização (EUR por JPY) verificaram que *“ocorreu um ganho na amortização uma vez que pagaram € 220.103.000,00 para receber JPY 30.000.000.000 que ao câmbio da emissão “custariam” € 299.610.506,34”*.

Ora, da explicação do IGCP resulta claro que não são contabilizadas de forma individualizada as operações de derivados e as de financiamento, bem como os valores da contabilização resultam de comparações entre dois momentos diferentes (emissão/amortização) e entre dois fluxos diferentes (amortização do instrumento e fluxos da operação derivada).

O IGCP informou ainda que esta forma de contabilização é a aplicada à dívida de médio e longo prazo denominada em moeda estrangeira, com derivados associados.

Assim, conclui-se que em resultado do critério de contabilização utilizado, as amortizações dos instrumentos de financiamento em moeda estrangeira e os fluxos das operações de derivados a elas associados, inscritos na CGE, não refletem com transparência o custo efetivo, em euros, de cada operação, em cada período orçamental.

- ◆ Os fluxos de receita e de despesa dos *CCIRS*, evidenciados no mapa n.º 51 (juros), da CGE, estão incorretos.
 - ◇ De acordo com o IGCP, a despesa dos juros deste instrumento, de € 392.351.584,39 na CGE, deve ser corrigida para € 126.562.919,32 e a receita, de € 439.468.654,15 na CGE, deve ser corrigida para € 173.679.989,08. Estas correções não alteram, no entanto, o saldo líquido dos juros dos *CCIRS* no mesmo mapa, de € 47.117.069,76 (receita).
 - ◇ Porém, na informação sobre derivados financeiros reportada pelo IGCP ao Tribunal¹, a despesa com juros dos *CCIRS* ascende a € 258.150.180,89 e a receita a € 307.880.823,18, perfazendo um saldo líquido de € 49.730.642,29 (receita).

Questionado pela diferença apurada, o IGCP justifica-a com registos manuais, realizados na contabilidade, com o objetivo de imputar à despesa com juros do empréstimo do FMI, parte da despesa e da receita com juros do *CCIRS*.

Face à divergência de valores e à sua justificação, conclui-se que, quer a despesa com os juros do empréstimo do FMI, quer os fluxos de receita e de despesa dos *CCIRS*, no mapa n.º 51 da CGE, não refletem os valores efetivos das respetivas operações.

- ◆ No mapa n.º 51 está inscrita uma despesa² com juros de € 0,1 M (€ 0,3 M em 2013), que não tem correspondência com os instrumentos de financiamento do *stock* da dívida, Mapa XXIX. Trata-se de juros pagos por valores recebidos como colateral em operações de derivados financeiros, embora tal, na Conta, não resulte claro. Desta forma, considera-se que estas operações carecem de clarificação nos diversos mapas da CGE.

¹ Informação prestada no Modelo de derivados financeiros, onde são caracterizadas estas operações, bem como reportados os fluxos financeiros associados a cada uma delas.

² No mapa denominada como *Cash-Colateral*.



Em suma, os procedimentos adotados na contabilização e na apresentação das operações realizadas em moeda estrangeira não permitem que a CGE espelhe com transparência e rigor as operações. Com vista a melhorar a qualidade da informação da CGE, o mapa da XXIX deve passar a apresentar o *stock* da dívida e o respetivo movimento nas respetivas divisas. Este mapa deve ainda passar a incluir as operações de derivados financeiros, por tipo de instrumento, e os restantes mapas da despesa, com amortizações e com juros, devem também apresentar todos os fluxos de despesa e de receita, por tipo de instrumento, realizados em cada ano orçamental.

Na sua resposta, o IGCP informou que “a contabilização dos fluxos financeiros das operações efetuadas no âmbito da gestão da dívida pública a cargo do IGCP foi alterada, com efeitos reportados a janeiro de 2015” de forma a “assegurar o registo contabilístico das operações associadas a instrumentos de financiamento e a instrumentos de cobertura (derivados)”.

Em 2014, no subsector dos SI, a receita resultante das emissões foi de € 87.862,8 M (na CGE € 87.770 M). A despesa com amortizações, juros e outros encargos correntes da dívida foi, respetivamente, de: € 76.405,7 M, € 7.108,9 M e de € 81,3 M. Todavia, salienta-se que as incorreções e omissões anteriormente referidas, relativas à contabilização de derivados financeiros e outras operações em moeda estrangeira, se quantificadas, alterariam o valor dos passivos financeiros (despesa e receita) e dos outros encargos correntes da dívida.

4.1.1.3. Stock consolidado da dívida

No quadro seguinte apresentam-se os valores apurados para a dívida (SI), em valor nominal, não consolidada, os valores dos títulos de dívida pública na posse de entidades dos SI, dos SFA e da SS, bem como o apuramento da dívida consolidada do subsector dos SI.

Quadro 29 – Stock da dívida consolidada em valor nominal (SI)

(em milhões de euros)

Designação	Em 31/12/2013	Em 31/12/2014	Variação	
			Total	%
Dívida não consolidada (1)	204 264,5	217 126,0	12 861,5	6,3
Títulos na posse do Estado (2) ^(a)	18 446,6	20 505,5	2 059,0	11,2
Títulos na posse SI	3,4	0,6	-2,8	-81,5
Títulos na posse SFA	10 683,9	11 159,0	475,1	4,4
Títulos na posse SS	7 759,2	9 345,9	1 586,7	20,4
Locação financeira (3)	0,0	0,0	0,0	-
Total consolidado (SI) (1)-(2)+(3)	185 817,9	196 620,5	10 802,5	5,8

(a) Valores reportados nas Instruções do Tribunal n.º 1/2008 pelas diversas entidades (SI, SFA e SS), que não foram auditados. No entanto, em algumas situações foram confrontados com dados do IGCP.

Fonte: Instruções do Tribunal n.º 1/2008-2.ª Secção e IGCP.

Como se constata pela leitura do quadro, a dívida consolidada (SI), em 2014, aumentou 5,8%, quando comparada com 2013, totalizando € 196.620,5 M. Paralelamente, os títulos da dívida pública na posse do Estado aumentaram 11,2%, totalizando € 20.505,5 M. Este aumento resulta, no essencial, do aumento dos títulos na posse da SS¹ (+ 20,4%), ascendendo em 31/12/2014 a € 9.345,9 M. Deste valor

¹ Títulos na posse do IGFSS (CEDIC e Consolidados) e do FEFSS (OT e BT).

83% corresponde a OT¹, 12,2% a BT, 4,8% a CEDIC e o remanescente, com um peso muito residual, a Consolidados e a CRP. Verifica-se também um aumento dos títulos de dívida pública na posse dos SFA (incluindo EPR), de 4,4%, que em 31/12/2014 ascendiam a € 11.159 M. Deste valor, 42,9% corresponde a OT², 29,5% a CEDIC, 14,2% a BT, 9,4% a MTN³, 4% a CEDIM e o remanescente, com um peso muito residual, a Consolidados e a CRP⁴. Já os títulos na posse dos SI diminuíram 81,5% em resultado do vencimento, em 2014, de CEDIC⁵. Em 31/12/2014, os SI detinham títulos Consolidados⁶ no valor de € 148,8 m e CRP⁷ no valor de € 482,5 m.

Os Consolidados e os CRP, no seu conjunto têm um peso muito residual no *stock* da dívida, em 31/12/2014 ascendiam a € 15,2 M. Apurou-se que 3,5% do valor dos Consolidados (€ 454 m) está na posse do Estado (SI+SFA+SS) distribuído por 8 entidades, mas 87,3% concentra-se na SS e na DGTF. Paralelamente, o valor nominal dos CRP ascende a apenas € 2 M, do qual cerca de 35% está também na posse do Estado, distribuído por 30 entidades, mas 59% pertence à DGTF. Em ambas as situações há entidades detentoras de valores bastante reduzidos e com rendimentos muito baixos.

Para além das comissões relativas aos títulos Consolidados, pagas à Interbolsa e inscritas nos encargos correntes da dívida⁸, a gestão destes títulos acarreta custos administrativos. De acordo com o IGCP, em alguns casos, os custos administrativos são superiores aos rendimentos recebidos pelas respetivas entidades. Assim, considera-se que o IGCP deve diligenciar junto das entidades do Estado, detentoras dos títulos, com vista a encontrar uma solução alternativa menos onerosa para o Estado, que nestas situações se encontra simultaneamente numa posição devedora e credora.

Na sua resposta, o IGCP informou que “*irá desencadear uma ação de sensibilização*” junto das entidades públicas com títulos Consolidados e CRP “*no sentido de lhes propor a alienação dos mesmos*”.

4.1.1.4. Dívida consolidada por instrumentos

No quadro seguinte apresenta-se o valor nominal da dívida consolidada, apurada, por instrumento e a sua evolução face ao ano anterior.

¹ Em 31/12/2013, em valor nominal, a SS detinha OT no montante de € 5.497,8 M e, em 31/12/2014, de € 7.757,8 M, registando-se um aumento (41,1%) do investimento em títulos de médio e longo prazo. Por outro lado, em 31/12/2014, detinha menos títulos de curto prazo, o investimento em BT foi reduzido em - 20,1% e em CEDIC em - 46,3%.

² Em 31/12/2014, o valor das OT na posse do SFA ascendia a € 4.785,6 M, valor que se distribuía por várias entidades, mas 92,5% deste valor pertencia à CGA (em 31/12/2013 a CGA detinha 92,7%).

³ *Medium Term Notes*, títulos designados no mapa XXIX por *Bond EUR 17OUT2022*, que em 31/12/2014 estavam integralmente na posse da CGA (€ 1.051 M). Estes títulos foram emitidos para cobertura duma emissão de ECP em EUR, de montante idêntico, os quais também estavam na posse da CGA.

⁴ Em 31/12/2014, os SFA detinham títulos Consolidados no valor nominal de € 52,2 m (distribuídos por 5 entidades) e CRP no valor nominal no valor de € 277,7 m (distribuídos por 19 entidades).

⁵ CEDIC da Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança Serviços Marítimos, títulos da Ex-Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, IP

⁶ Os títulos Consolidados na posse dos SI pertencem a 2 entidades, sendo que 96,4% pertence à DGTF.

⁷ Os CRP na posse dos SI estão distribuídos por 10 entidades, sendo que 87,3% pertenciam à DGTF, em 31/12/2014. Contudo, de acordo com apurado junto da DGTF, em Auditoria realizada no âmbito do Património Financeiro do Estado, apesar da administração do CRP pertencer ao Ministério das Finanças, o rendimento obtido é da DGRSP. Assim, os juros recebidos trimestralmente pela DGTF são transferidos anualmente, em dezembro, para aquela Direção.

⁸ Os Consolidados estão registados na Central de Valores Mobiliários, gerida pela Interbolsa – Sociedade Gestora de Sistemas de Liquidação e de Sistemas Centralizados de Valores Mobiliários, SA. Em 2014, foram pagas comissões, relativas a estes títulos, no valor de € 6.888.



Quadro 30 – Dívida consolidada por tipo de instrumento (SI)

(em milhões de euros)

Designação	31/12/2013		31/12/2014		Variação	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)	Total	%
Dívida de médio e longo prazo	169 077,4	91,0	182 405,0	92,8	13 327,7	7,9
Empréstimos	72 594,3	39,1	80 130,0	40,8	7 535,7	10,4
Empréstimos PAEF						
MEEF	22 100,0	11,9	24 300,0	12,4	2 200,0	10,0
FEEF	26 077,7	14,0	27 328,3	13,9	1 250,6	4,8
FMI	23 887,2	12,9	27 377,1	13,9	3 489,9	14,6
Outros (BEI e Casa do Douro)	529,5	0,3	1 124,6	0,6	595,1	112,4
Títulos	96 483,1	51,9	102 275,1	52,0	5 792,0	6,0
OT	82 465,9	44,4	79 856,4	40,6	-2 609,5	-3,2
CEDIM	135,5	0,1	132,2	0,1	-3,4	-2,5
CT	2 025,7	1,1	5 047,2	2,6	3 021,5	149,2
CA	10 131,9	5,5	12 141,9	6,2	2 010,0	19,8
Outros (BOND, FRN)	1 710,5	0,9	5 083,4	2,6	3 372,9	197,2
Consolidados e CRP	13,6	0,0	14,0	0,0	0,5	3,4
Dívida de curto prazo	16 740,6	9,0	14 215,4	7,2	-2 525,1	-15,1
Títulos						
BT	16 052,5	8,6	13 523,7	6,9	-2 528,8	-15,8
CEDIC	602,9	0,3	691,7	0,4	88,8	14,7
<i>ECP dos quais em:</i>	<i>85,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-85,1</i>	<i>-100,0</i>
EUR	78,2	0,0	0,0	0,0	-78,2	-100,0
USD	6,9	0,0	0,0	0,0	-6,9	-100,0
Total div. direta consolidada	185 817,9	100,0	196 620,5	100,0	10 802,6	5,8
Locação financeira	0,03	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Total consolidado	185 817,9	100,0	196 620,5	100,0	10 802,5	5,8

Constata-se que o peso da dívida pública de curto prazo diminuiu 15,1% e o seu peso no total da dívida, passou de 9%, em 31/12/2013, para 7,2%, em 31/12/2014, ascendendo nesta data a € 14.215,4 M. Por seu turno, a dívida de médio e longo prazo aumentou 7,9% e, em 31/12/2014, representava 92,8% do total da dívida. Estes valores respeitam, no essencial, à dívida direta do Estado, gerida pelo IGCP, mas em 31/12/2013 havia também uma dívida por recurso a locação financeira, da responsabilidade do CES¹.

De seguida faz-se a análise da evolução da dívida pública (SI), em valores consolidados, destacando os instrumentos de financiamento mais representativos.

Dívida de médio e longo prazo

No final de 2014, cerca de 59,2% da dívida pública total (valores consolidados) era relativa a instrumentos de dívida titulada² e 40,8% a empréstimos, com as OT a representarem cerca de 40,6% do total dívida, não obstante o *stock* das OT ter diminuído, € 2.609,5 M, quando comparado com o final de 2013. Por sua vez, em 31/12/2014, os empréstimos do PAEF representavam 40,2% daquele total, e foram, mais uma vez, a principal fonte individual de financiamento. Para além dos empréstimos do PAEF, também a dívida a retalho, representada por CA e CT, voltou a aumentar o seu

¹ Ver ponto 4.1.1 deste Parecer.

² Inclui títulos de curto prazo, bem como de médio e longo prazo.

peso no *stock* da dívida consolidada, passando de 6,5% em 2013 para 8,7% em 2014. Nos instrumentos de médio e longo prazo destaca-se, ainda, a emissão sindicada de um MTN em USD.

Empréstimos do PAEF e BEI

Em maio de 2011¹ o Estado assinou contratos de empréstimos com as instituições internacionais que suportam o PAEF: Facilidade Europeia de Estabilidade Financeira (FEEF)², Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF), e Fundo Monetário Internacional (FMI). Em 31/12/2014, o valor global dos empréstimos do PAEF concedidos a Portugal ascendia a € 79.005,3 M.

Em abril de 2014, realizou-se um desembolso do empréstimo do FEEF de € 1.250,6 M (4,6% do total do empréstimo), com data de vencimento em abril de 2038 (prazo de 24 anos). Os juros pagos ao FEEF, em 2014, foram de € 548 M (em 2013 foram de € 456 M). Foram, ainda, pagas comissões no valor de € 8,3 M (€ 33,7 M em 2013).

No que respeita ao MEEF³, em 2014 realizaram-se dois desembolsos, em março e em novembro, de valor nominal de € 1.800 M e € 400 M, respetivamente, que geraram menos valias⁴ de valor global de € 13,3 M e comissões de emissão no valor de € 4,5 M. No ano em análise foram pagos juros no valor de € 644,9 M (€ 648 M em 2013).

Em 2014, ocorreram dois desembolsos⁵ do empréstimo do FMI⁶: DSE 803 M, em fevereiro, e DSE 760 M, em abril, num total de DSE 1.563 M, ou seja 6,6% do total acordado. Na CGE, o valor total dos desembolsos realizados em 2014 é € 1.757,1 M. Nas respetivas datas de desembolsos, foram suportados encargos líquidos com comissões no valor total de DSE 2,543 M e, em maio, foi paga a taxa anual⁷ ao FMI, DSE 0,138 M, o que totaliza DSE 2,68 M. Na CGE, as comissões pagas ao FMI ascenderam a € 3 M (€ 21,8 M em 2013). Foram ainda pagos juros⁸ relativos ao empréstimo do FMI, que na CGE ascendem a € 816,6 M (em 2013 foram € 599,4 M).

No que respeita aos empréstimos concedidos pelo BEI, em 2014, realizou-se a emissão de um empréstimo de longo prazo, em euros, no valor de € 600 M, com maturidade em 2036. Este empréstimo acresce a outros dois empréstimos concedidos em anos anteriores. Em 31/12/2014, o financiamento obtido junto desta Instituição ascendia a € 1.112,5 M. A CGE/2014 regista juros pagos ao BEI no valor de € 21 M.

¹ Sobre esta matéria ver Parecer sobre a CGE/2011, PCGE/2012 ponto 4.1.1.2.3.2 e PCGE/2013, ponto 4.1.1.3.

² Em 2012, as características do contrato sofreram alterações no que respeita a taxa de juro, custo de financiamento e a maturidades. Em 2013, o Eurogrupo e o ECOFIN chegaram a um acordo de princípio com vista à extensão das maturidades dos empréstimos da FEEF e do MEEF. O objetivo era o de apoiar Portugal e a Irlanda no regresso ao mercado da dívida de médio e longo prazos e de promover a saída bem-sucedida e sustentável dos respetivos programas de ajustamento económico. Ver Pareceres sobre a CGE/2012 e 2013, pontos 4.1.1.1.2.3.2. e 4.1.1.3, respetivamente.

³ Em relação ao MEEF, o acordo formalizado pelo ECOFIN, em 2013, resultou no prolongamento da maturidade média dos empréstimos. Ver Parecer sobre a CGE/2013, ponto 4.1.1.3.

⁴ Apesar de se tratar de um empréstimo, o MEEF repassou nos valores entregues à República as menos-valias que ocorrem nas obrigações que emitiu para financiar o empréstimo.

⁵ Correspondentes à 10.ª e 11.ª tranches.

⁶ Sobre o empréstimo do FMI, ver Parecer sobre a CGE/2011, de 2012, ponto 4.1.1.1.2.3.3, e de 2013, ponto 4.1.1.3.

⁷ Ao contrário das comissões pagas na data dos desembolsos, o contravalor em euros da comissão anual, paga ao FMI, foi inscrito na CGE pelo seu valor efetivo. Sobre a contabilização das comissões pagas nas datas dos desembolsos, bem como os juros pagos em 2014 ao FMI, ver ponto 4.1.1.2 deste Parecer.

⁸ A taxa de juro a pagar ao FMI é variável. Ver Parecer sobre a CGE 2012, ponto 4.1.1.1.2.3.3.



Títulos de médio e longo prazo: OT, Certificados de aforro, do Tesouro e MTN

Como já foi referido, na dívida titulada de médio e longo prazo destacam-se as OT. Em 2014, o IGCP realizou, em nome da República Portuguesa, emissões via sindicato que abrangeram a reabertura da OT 4,75Jun2019, com uma emissão de títulos, em janeiro, em valor nominal de € 3.250 M, a uma taxa de juro de 4,657%, e a reabertura da OT 5,65Fev2024, em fevereiro, com o valor nominal de € 3.000 M, com uma taxa de juro de 5,112%. Ambas as reaberturas geraram mais-valias, de € 13,3 M e de € 123,8 M, respetivamente, e foram pagas comissões de € 4,1 M e de € 5,3 M, respetivamente.

Em setembro, realizou-se uma outra emissão sindicada, com a abertura de uma nova linha, a 15 anos, da OT 3,875Fev2030, de valor nominal de € 3.500 M, a uma taxa de juro de 3,923%. Esta emissão gerou menos-valias de € 18,6 M e foi paga uma comissão de emissão de € 7 M.

Foram também realizadas emissões via leilão, de séries já existentes, como da OT 5,65Fev2024, em abril, em junho e em novembro, de valor nominal global de € 2.925 M, com mais-valias de € 548,4 M, e da OT 4,80Jun2020, em outubro, de valor nominal de € 1.141,6 M, com mais-valias de € 179,5 M.

Em novembro, realizou-se uma operação de troca de títulos de OT, com maturidades em 2015 e em 2016 (envolvendo as OT 3,35Out2015, 6,40Fev2016 e 4,20Out2016), por títulos de igual valor nominal, € 1.756,9 M, com maturidades em 2021 e 2023 (envolvendo as OT 3,85Abr2021 e 4,95Out2023). As emissões inseridas nesta operação geraram mais-valias no valor global de € 226,7 M¹. Já a aquisição dos títulos desta operação gerou custos de valor global de € 112 M².

As amortizações inseridas na operação de troca, abrangeram títulos da OT 3,35Out2015, da OT 6,40Fev2016 e da OT 4,20Out2016, além dos títulos recebidos por troca, outros houve que foram amortizados antecipadamente durante o ano de 2014, envolvendo as mesmas OT, no valor nominal global de € 3.381,2 M³. Estas antecipações geraram um custo global de € 115,1 M⁴. Também se realizaram amortizações antecipadas das OT com vencimento em 2014 (OT 4,375Jun2014 e OT 3,60Out2014), no valor nominal de € 1.365,4 M⁵, que geraram um custo de € 21,5 M. Tendo o remanescente sido amortizado nas respetivas datas de vencimento, outubro e junho, respetivamente.

Em suma, em 2014, o custo das amortizações de OT ascendeu a € 16.130,6 M e o valor recebido nas emissões realizadas no ano foi de € 16.646,7 M, o que gerou um produto de emissões líquidas positivas no valor de € 516 M. Contudo, o *stock* da dívida representada por OT, em valores nominais não consolidados, registou uma diminuição de € 308 M (-0,3%), efeito justificado com as mais-valias obtidas nas emissões. Desta forma, em 31/12/2014, a dívida em valor nominal representada por OT, totalizava € 92.400 M⁶. A CGE regista o pagamento de juros de OT⁷ no valor de € 4.156,5 M⁸ (€ 4.229,9 M em 2013).

No que respeita à dívida de retalho, CA e CT, incluindo os certificados do Tesouro Poupança Mais (CTPM), no seu conjunto, deram um contributo líquido positivo para o financiamento do ano de

¹ € 94,5 M (OT 3,85Abr2021) e de € 132,1 M (OT 4,95Out2023).

² € 6,5 M da OT 3,35Out2015, € 40,2 M da OT 6,40Fev2016 e € 65,3 M da OT 4,20Out2016.

³ € 3.302,2 M da OT 3,35Out2015, € 49 M da OT 6,40Fev2016 e € 30 M da OT 4,20Out2016.

⁴ € 109,8 M da OT 3,35Out2015, € 3,3 M da OT 6,40Fev2016 e € 2 M da OT 4,20Out2016.

⁵ € 1.137,9 M da OT 3,60Out2014 e € 227,5 M da OT 4,375Jun2014.

⁶ Deste montante, € 12.543,5 M (13,6%) estava na posse do Estado (SFA e SS). Cfr. ponto 4.1.1.3 deste Parecer.

⁷ Sobre a consolidação de juros ver Ponto 14 deste Parecer.

⁸ Dos quais € 100,7 M respeitam a juros corridos recebidos em 2013 e € 91,4 M de juros corridos recebidos em 2014.

€ 5.031,5 M (€ 1.072 M em 2013), acompanhando a tendência observada em 2013 de maior procura destes títulos, que resulta, por um lado, do aumento do prémio atribuído aos CA em 2012 e, por outro lado, do lançamento dos CTPM em 2013 e da descida da remuneração registada em 2014 noutros produtos de poupança alternativos.

O *stock* dos CA (séries A, B e C) aumentou cerca de € 2.010 M (cifrando-se em € 12.141,9 M em 31/12/2014) em resultado de emissões no valor de € 2.725,1 M¹ e de amortizações no valor de € 715,1 M. No que respeita aos juros, a CGE regista o pagamento de € 338 M (€ 305 M em 2013). Por sua vez os CT, cuja emissão foi suspensa em 2012, deram um contributo líquido negativo para o financiamento do ano (€ -15 M), em resultado das amortizações realizadas no ano. A CGE regista juros pagos deste instrumento de € 23,4 M (€ 24 M em 2013). Já os CTPM², em 2014, deram um contributo positivo para o financiamento de € 3.035 M, em resultado de emissões no valor de € 3.040,8 M e de amortizações no valor de € 5,5 M. A CGE regista juros destes títulos de € 17,8 M e outros encargos correntes da dívida, relativos a certificados de aforro e do Tesouro, de € 28,7 M.

Como referido anteriormente, em 2014, realizou-se uma emissão de obrigações, a 10 anos, em moeda estrangeira (USD) ao abrigo do programa EMTN, de valor nominal USD 4.500 M³, realizada abaixo do par, com um custo de USD 35 M e foi paga uma comissão de emissão de USD 7,9 M. Na CGE, estas obrigações registam juros pagos, em 2014, no valor de € 48 M. Paralelamente, foram amortizadas obrigações, vencidas em 2014, em moeda estrangeira (FRN JPYFEB2014⁴ e FRN USD 17NOV2014), de valor nominal de JPY 30.000 M e USD 100 M, respetivamente.

Títulos de curto prazo: Bilhetes do Tesouro (BT) e CEDIC

De acordo com os valores apurados, no final de 2014, o *stock* da dívida de curto prazo era constituído por BT e CEDIC. O *stock* de BT, em valor nominal consolidado, registou uma diminuição de € 2.528,8 M (-15,8%), passando de € 16.052,5 M em 31/12/2013, para € 13.523,7 M em 31/12/2014. Em 2014, houve emissões de BT, com diversas maturidades (3, 6, 9 e 12 meses) e com taxas de juro mais baixas do que em 2013. Na CGE⁵, as emissões ascendem a € 18.361,8 M (€ 22.034,7 M em 2013), e as amortizações a € 21.166,4 M (€ 20.765,5 M em 2013), nestas amortizações foram utilizadas receitas de privatizações, provenientes do FRDP, no valor de € 500,4 M (€ 1.376,5 M em 2013). Na CGE, os juros dos BT ascendem a € 380,6 M (€ 504,6 M em 2013).

Por seu turno a dívida representada por CEDIC, em valor nominal consolidado apurado, cresceu 14,7%, passando de € 602,9 M em 31/12/2013, para € 691,7 M em 31/12/2014. Na CGE, em valores nominais, as emissões deste instrumento ascenderam a € 35.827,9 M e as amortizações a € 35.519,1 M e apresentam encargos com juros no valor de € 31,7 M.

¹ Inclui capitalização de juros no valor de € 249,1 M. Valores identificados no Mapa XXIX, alíneas d) a f).

² Sobre as características destes títulos ver Parecer sobre a CGE/2013, ponto 4.1.1.3.

³ Sobre a contabilização desta operação e seu reflexo na CGE/2014 ver ponto 4.1.1. deste Parecer.

⁴ Sobre a contabilização desta amortização ver Ponto 4.1.1. deste Parecer.

⁵ Em valores não consolidados.



4.1.2. Dívida direta dos SFA

4.1.2.1. Stock nominal e fluxos financeiros

São 27 as entidades integrantes deste subsector com passivos financeiros tais como créditos, títulos, locações ou derivados financeiros, em 2014¹. Destas, as mais significativas são empresas que foram reclassificadas como serviços autónomos e integradas no Orçamento do Estado, designadamente DEFLOC - Locação de Equipamentos de Defesa, SA, DEFEARLOC - Locação de Aeronaves Militares, SA, Empresa de Meios Aéreos, SA, ENATUR - Empresa Nacional de Turismo, SA, Estradas de Portugal, SA, Metropolitano de Lisboa, SA, Metro do Porto, SA, Parque Escolar EPE, PARUPS, SA, PARVALOREM, SA, Rede Ferroviária Nacional - REFER, EPE, Rádio, Televisão de Portugal, SA, SOFLUSA - Sociedade Fluvial de Transportes, SA, e TRANSTEJO - Transportes Tejo, SA.

Quadro 31 – Valor nominal do *stock* da dívida (SFA)

(em milhões de euros)

	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2013	Em 31/12/2014	Montante	%
Empréstimos	17 044,2	15 521,3	-1 522,9	-8,9
Títulos	8 131,8	7 745,3	-386,5	-4,8
Locação financeira	319,0	296,6	-22,4	-7,0
Total	25 494,9	23 563,2	-1 931,8	-7,6

Fonte: Inquérito aos SFA.

Com base no inquérito efetuado, concluiu-se que o valor nominal do *stock* da dívida era de € 25.494,9 M em 31/12/2013 passando a € 23.563,2 M em 31/12/2014 (valores não consolidados), isto é, diminuiu € 1.931,8 M (7,6%). Esta evolução compreende reduções em todos os tipos de dívida. Das 27 entidades, oito representam 97% dos passivos em questão, Estradas de Portugal, Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, Metropolitano de Lisboa, Metro do Porto, Parque Escolar, PARUPS, PARVALOREM, e Rede Ferroviária Nacional - REFER, e, destas, as três do sector dos transportes representam 57% desses mesmos passivos.

Quadro 32 – Empréstimos, títulos e locações financeiras – principais SFA

(em milhões de euros)

	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2013	Em 31/12/2014	Montante	%
Estradas de Portugal	3 187,6	2 534,5	-653,1	-20,5
IHRU	278,3	224,7	-53,6	-19,3
Metro do Porto	3 176,6	3 217,4	40,8	1,3
Metropolitano de Lisboa	4 280,8	3 823,4	-457,4	-10,7
PARUPS	1 367,2	1 372,8	5,6	0,4
PARVALOREM	4 151,3	4 184,0	32,8	0,8
Parque Escolar	1 140,0	1 125,4	-14,6	-1,3
REFER	7 160,9	6 417,9	-743,00	-10,4
Total	24 742,8	22 900,2	-1 842,6	-7,4

Fonte: Inquérito aos SFA.

¹ O subsector integra ainda o FRDP que, não tendo passivos, tem despesa com juros e amortizações de passivos.

Para além da dívida resultante de créditos, títulos e locações financeiras, 6 entidades deste subsector detinham contratos de derivados financeiros cujo justo valor passou de € -1.120,1 M em 31/12/2013 para € -1.360,6 M em 31/12/2014, isto é, diminuiu € 240,6 M (21,5%), como se pode ver no quadro seguinte. As operações mais significativas registam-se na Metro do Porto e na Metropolitano de Lisboa. Parte delas está em contencioso¹ e não originaram despesas em 2014. Caso o resultado das ações judiciais em curso venha a ser desfavorável às empresas, as quantias a pagar poderão vir a ser bastante elevadas. Para 2014, apuraram-se despesas líquidas com juros no valor de € 20,5 M e receitas com passivos financeiros no valor de € 0,2 M nas operações de derivados para cobertura de riscos de operações de financiamento (Metro do Porto, Metropolitano de Lisboa, REFER, RTP e TRANSTEJO), e despesas líquidas no valor de € 4,4 M nas operações de derivados que não se destinavam à cobertura de riscos de operações de financiamento (PARVALOREM).

Quadro 33 – Evolução da dívida representada por derivados (SFA)

(em milhões de euros)

	Justo valor		Variação	
	Em 31/12/2013	Em 31/12/2014	Montante	%
Metro do Porto	-411,9	-535,2	-123,3	-29,9
Metropolitano de Lisboa	-652,9	-809,7	-156,8	-24,0
PARVALOREM	0,4	0	-0,4	-100,0
REFER	3,4	0	-3,4	-100,0
RTP	-62,5	-18,4	44,1	70,6
TRANSTEJO	3,4	2,7	-0,8	-22,4
Total	-1 120,1	- 1 360,6	-240,6	-21,5

Fonte: Inquérito aos SFA.

*
* *

O inquérito permitiu, ainda, apurar o valor do serviço da dívida que diverge significativamente do apresentado na CGE/2014. Por um lado, as receitas de capital com passivos financeiros estão sobreavaliadas em 52,9% porque, na Conta, a receita de aumentos de capital dos SFA foi tratada como receita de passivos financeiros², embora esta rubrica apenas abranja “receitas provenientes da emissão de obrigações e de empréstimos contraídos a curto e a médio e longo prazos”. Desta opção resultou num empolamento da receita com passivos financeiros no valor de € 1.246,2 M.

¹ As empresas suspenderam os pagamentos relativos a um conjunto de contratos de derivados, invocando a sua invalidade. A contraparte não aceitou a decisão e interpôs ações judiciais cujo desfecho não é, ainda, previsível.

² Em 2013, verificou-se que este tipo de receita foi igualmente mal classificada como passivos financeiros.



Quadro 34 – Fluxos financeiros (SFA)

(em milhões de euros)

	Valor CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (1) - (2)	
			Montante	%
12. Passivos financeiros (receitas)	2 355,1	1 108,9	1 246,2	52,9
12.05 Empréstimos a curto prazo	13,8	13,8	0,0	0,0
12.06 Empréstimos a médio e longo prazo	1 095,1	1 095,1	0,0	0,0
12.07 Outros passivos financeiros	1 246,2	0,0	1 246,2	100,0
10. Passivos financeiros (despesas)	1 767,8	1 785,9	-18,1	-1,0
10.02 Títulos a curto prazo	500,4	500,4	0,0	0,0
10.03 Títulos a médio e longo prazo	378,7	378,7	0,0	0,0
10.04 Derivados financeiros		-0,2	0,2	
10.05 Empréstimos a curto prazo	8,3	18,7	-10,4	-125,7
10.06 Empréstimos a médio e longo prazo	873,9	888,3	-14,4	-1,7
10.07 Outros passivos financeiros	6,5	0,0	6,5	100,0
03.01. Juros da dívida pública	161,7	487,2	-325,5	-201,3
03.02. Outros encargos correntes da dívida pública	2,3	25,5	-23,2	-1 007,7
03.03. Juros de locação financeira	0,1	0,7	-0,6	-474,3

Fonte: CGE/2014 e inquérito aos SFA.

Do lado da despesa de capital com passivos financeiros, a subvalorização apurada, 1%, resulta em grande parte do inadequado tratamento das despesas associadas a operações de locação quando, nesta matéria, o classificador das despesas é totalmente claro: na locação operacional a despesa é considerada aquisição de bens e serviços utilizando-se o agrupamento 02 e na locação financeira a despesa é considerada aquisição de bens de capital na parte das rendas correspondente a amortizações, agrupamento 07, e juros na parte restante, agrupamento 03. Quando empresas que utilizam estas formas de financiamento classificam as correspondentes despesas como passivos financeiros empolam o valor deste agrupamento em detrimento de outros e subvaloriza-se o défice da CGE.

A despesa corrente com o serviço da dívida está fortemente subvalorizada (€ 349,4 M, 212,9%). Em contrapartida, rubricas de natureza residual, como sejam outros juros e outros encargos financeiros, foram empoladas com volumes significativos de encargos da dívida pública, perdendo na prática a sua natureza residual. Não se tratou, no entanto, de uma prática sistemática, isto é, acontece em algumas empresas e não noutras o que parece traduzir, não uma intenção de ocultação, mas, antes falta de controlo pelo Ministério das Finanças, tanto mais que a situação já se vem verificando desde a aprovação do orçamento inicial para 2012.

Inversamente, a despesa com juros da dívida pública está empolada por não se ter, no caso da REFER, compensado a despesa com juros de derivativos financeiros com receitas de juros das mesmas operações, tal como faz o IGCP na gestão dos derivativos a seu cargo e está previsto na LEO, e por se terem nela incluído encargos da dívida não financeira (Estradas de Portugal e TRANSTEJO).

A despesa corrente e de capital associada ao serviço da dívida pública está, ainda, subavaliada pelo tratamento dado ao serviço da dívida bancária contraída pela DEFLOC e pela DEFAERLOC para aquisição de material de defesa, posteriormente locado ao Ministério da Defesa. Os juros (€ 9,7 M), outros encargos correntes (€ 0,4 M) e amortizações (€ 37,5 M) desta dívida, que em 31/12/2014 ascendia a € 368,5 M, foram pagos diretamente pelo Ministério da Defesa à banca e contabilizados como rendas de locação quando o correto seria que as empresas recebessem as rendas e pagassem à banca o serviço da dívida. Estas duas empresas passaram a integrar o perímetro da CGE em 2014. Assim, embora o problema já venha de anos anteriores, só agora é revelado no Parecer.

As principais origens das diferenças apuradas nos fluxos de receita e despesa associados à gestão da dívida pública, apresentadas no quadro anterior são:

- i. **Receitas de passivos financeiros:** a receita com a classificação económica 12.07 “Passivos financeiros – outros passivos financeiros” integra exclusiva e indevidamente os aumentos de capital recebidos pelas empresas Estradas de Portugal, Metropolitano de Lisboa, Metro do Porto e TRANSTEJO, num total de € 1.246,2 M.
- ii. **Despesas com passivos financeiros:**
 - a) A despesa com a classificação económica 10.04 “Passivos financeiros – Derivados financeiros” omite o abatimento de uma receita resultante do cancelamento antecipado de um *swap* no valor de € 0,2 M (REFER), a qual foi classificada como receita em 11.11 “Ativos financeiros – Outros ativos financeiros”;
 - b) A despesa com a classificação económica 10.05 “Passivos financeiros – Empréstimos de curto prazo” omite pagamentos de saldos em dívida de empréstimos de curto prazo (OGFE), no valor de € 10,4 M, os quais foram classificadas em 10.06 “Passivos financeiros – Empréstimos a médio e longo prazo”;
 - c) A despesa com a classificação económica 10.06 “Empréstimos a médio e longo prazo” integra indevidamente encargos com locação financeira, no valor de € 12,4 M, (Metropolitano de Lisboa) que deveriam ter sido classificados em 07.02 “Aquisição de bens de capital – locação financeira” e omite encargos com a amortização de empréstimos de longo prazo no valor de € 37,5 M (DEFLOC e DEFAERLOC), os quais foram pagos pelo Ministério da Defesa como rendas da locação de bens de defesa (agrupamento 02);
 - d) A despesa com a classificação económica 10.07 “Passivos financeiros - Outros passivos financeiros” integra indevidamente encargos com locação financeira, no valor de € 6,3 M, (Metro do Porto) que deveriam ter sido classificados em 07.02 “Aquisição de bens de capital – locação financeira”.
- iii. **Despesa com juros da dívida pública:** a despesa com a classificação económica 03.01 “Juros e outros encargos - Juros da dívida pública” integra indevidamente encargos com dívida não financeira no valor de € 50,9 M (Estradas de Portugal e Transtejo) e omite juros da dívida pública que foram classificados como rendas da locação de bens de defesa (agrupamento 02), no valor de € 9,7 M (DEFLOC e DEFAERLOC) ou como outros juros/outros encargos financeiros (agrupamento 03), no valor de € 380,4 M (ENATUR, Metropolitano de Lisboa, PARUPS, PARVALOREM, REFER e RTP); para além disso, não foi registado um abatimento de € 5,2 M relativo a receitas de juros de *swaps* (REFER);
- iv. **Despesa com outros encargos correntes da dívida pública:** a despesa com a classificação económica 03.02 “Juros e outros encargos – outros encargos correntes da dívida pública” omite encargos desta natureza no valor de € 23,2 M (DEFLOC, DEFAERLOC, ENATUR, Estradas de Portugal, Metropolitano de Lisboa, Metro do Porto, Parque Escolar, PARVALOREM, PARUPS, REFER, RTP, e Transtejo) que, na sua maioria, foram classificados nas rubricas 03.05 “Juros e outros encargos – outros juros” e 03.06 “Juros e outros encargos – outros encargos financeiros”.
- v. **Despesa com juros de locação financeira:** a despesa com a classificação económica 03.03 “Juros e outros encargos - juros de locação financeira” omite encargos desta natureza no valor de € 0,6 M (Metro do Porto, Metropolitano de Lisboa, PARVALOREM e RTP) que, na sua maioria, foram classificados nas rubricas 03.05 “Juros e outros encargos – outros juros” e 03.01 “Juros e outros encargos – juros da dívida pública”.



Sobre incorreções na classificação económica de despesas pronunciaram-se várias das entidades ouvidas em sede de contraditório, designadamente, a ENATUR, a Infraestruturas de Portugal (sobre questões relativas à REFER e Estradas de Portugal), a Metro do Porto, a Parque Escolar, a PARVALOREM, a Transportes de Lisboa (sobre questões relativas à Metropolitano de Lisboa e à Transtejo) e também a DGO. Das respostas recebidas salienta-se a introdução de diversas correções já em 2015. Por outro lado, reitera-se a necessidade de maior controlo por parte da DGO uma vez que muitas entidades comprovaram ter recebido dela instruções específicas para executar alguns dos registos incorretos apontados neste Parecer.

Como consequência, os valores de despesa e receita constantes dos Mapa VI – Receitas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação económica, e Mapa IX – Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação económica, no que às rubricas analisadas diz respeito, e do Mapa 31 – Discriminação das Receitas e Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, este na parte referente a algumas das entidades analisadas¹, não representam de forma verdadeira a execução orçamental de 2014. As incorreções apuradas refletem-se, também, noutros mapas da Conta: Mapa V – Receitas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação orgânica, Mapa VII – Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação orgânica, e Mapa VIII – Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos, por classificação funcional.

Ouvida em contraditório sobre este ponto a RTP informou que o mesmo não lhe merecia qualquer alegação ou comentário.

4.1.2.2. Stock consolidado da dívida

Existe um número significativo de empréstimos entre as entidades que compõem este subsector e entre estas e as do subsector dos SI, nomeadamente a DGTF. Verifica-se que o valor nominal da dívida a outras entidades do mesmo subsector diminuiu € 32,3 M (36,6%), em grande medida como resultado de operações de regularização de saldos entre a SOFLUSA e a TRANSTEJO que foram afetos à redução da dívida da primeira à segunda (€ 30,9 M). Por outro lado, a dívida a entidades do subsector dos SI diminuiu € 862,2 M (8,0%), para o que muito contribuíram as conversões de créditos em capital, € 646,4 M da Estradas de Portugal, € 315,6 M da Metropolitano de Lisboa e € 715,8 M da REFER, num total de € 1.677,8 M, e a assunção de dívida da VIANA POLIS pelos seus acionistas², € 19,2 M. Nos casos dos títulos e locações financeiras não há a registar operações entre entidades do subsector dos SFA e entre estas e as do subsector dos SI pelo que os valores consolidados não diferem dos atrás apresentados.

¹ Em particular pela relevância dos valores envolvidos: DEFLOC – Locação de Equipamentos de Defesa, DEFAERLOC – Locação de Aeronaves Militares, ENATUR – Empresa Nacional de Turismo, Estradas de Portugal, Metropolitano de Lisboa, Metro do Porto, Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento, Parque Escolar, PARUPS, PARVALOREM, Rede Ferroviária Nacional – REFER, e Radio e Televisão de Portugal, e TRANSTEJO – Transportes Tejo.

² A VIANA POLIS é detida pelo Estado em 60% e pela Câmara Municipal de Viana do Castelo em 40%.

Quadro 35 – Valor nominal do stock da dívida consolidada (SFA)

(em milhões de euros)

	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2013	Em 31/12/2014	Total	%
Dívida não consolidada dos SFA (1)	25 494,9	23 563,2	-1 931,8	-7,6
Empréstimos entre SFA (2)	88,4	56,0	-32,3	-36,6
Empréstimos de SI a SFA (3)	10 843,1	9 980,9	-862,2	-8,0
Dívida consolidada dos SFA (1)-(2)-(3)	14 563,5	13 526,3	-1 037,2	-7,1
Da qual empréstimos	6 112,8	5 484,4	-628,3	-10,3

Fonte: Inquérito aos SFA.

Assim, o valor nominal consolidado¹ da dívida do subsector dos SFA a entidades exteriores ao perímetro da CGE diminuiu € 1.037,2 M (7,1%) em 2014, em resultado da diminuição de todos os tipos de dívida considerados, empréstimos (10,3%), títulos (4,8%) e locações financeiras (7,0%).

4.1.2.3. Dívida consolidada por instrumentos

De seguida analisa-se a evolução da dívida consolidada dos SFA em 2014, destacando os instrumentos de financiamento mais representativos e as entidades que mais contribuíram para tal evolução.

O instrumento de dívida a que recorreram com maior frequência as entidades que compõem o subsector dos SFA é o empréstimo, embora o seu peso na dívida total do subsector, 42% e 38% no início e no final de 2014, respetivamente, seja inferior ao dos títulos. São predominantemente operações de médio e longo prazo: 13 entidades tinham dívida resultante de empréstimos de médio e longo prazo no valor nominal global de € 6.082,2 M, em 31/12/2013, o que representava 99,5% do total da dívida decorrente de empréstimos contraídos. Aquele valor é de € 5.459,5 M, em 31/12/2014, reduzindo-se em € 622,6 M (10,2%), e três entidades já não apresentam qualquer saldo em dívida, Manutenção Militar, PARUPS e VIANA POLIS.

A dívida de médio e longo prazo resultante da contração de empréstimos bancários e suprimentos registou, em 2014, utilizações no valor nominal de € 8,1 M (dos quais € 7,4 M relativos a empréstimos do BEI e CEB) e amortizações de € 630,7 M (dos quais € 238,2 M relativos a empréstimos do BEI e CEB). As maiores reduções do saldo em dívida, ocorridas em 2014, são na Metro do Porto (€ 227,4 M, 16%), na Metropolitano de Lisboa (€ 121,5 M, 9%), na REFER (€ 91,3 M, 7%), na PARUPS (€ 71,5 M, 100%), e no IHRU (€ 52,7 M, 21%)

Sete das entidades que compõem o subsector dos SFA detinham dívida representada por obrigações e papel comercial e o seu peso na dívida total do subsector era de cerca de 56% e 53%, no início e no final de 2014, respetivamente. Mais de 87% desta dívida é representada por obrigações de médio e longo prazo e o seu valor passou de € 7.131,8 M em 31/12/2013 para € 6.745,3 M em 31/12/2014, reduzindo-se em € 386,5 M (5,4%). Esta redução compreende amortização de obrigações emitidas pela Metropolitano de Lisboa (€ 7,7), pela PARUPS (€ 86,9 M) e pela PARVALOREM (€ 291,9 M).

O valor nominal da dívida resultante de operações de locação financeira, realizadas por sete das entidades que integravam o subsector dos SFA, reduziu-se em € 22,4 M (7,0%), sendo as principais

¹ O facto de algumas empresas não serem detidas a 100% pelo Estado (DEFLOC, DEFPEARLOC, ENATUR, Metro do Porto, SOFLUSA e VIANAPOLIS) não se traduziu na redução proporcional da sua dívida, para efeitos de apuramento da dívida consolidada do Estado.



reduções € 12,5 M na Metropolitano de Lisboa, € 6,3 M na Metro do Porto, € 1,9 M no ISCTE e € 1,5 M na RTP.

4.1.3. Dívida direta consolidada do Estado

Procedendo à consolidação com base nos valores apurados no inquérito, nas Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção, bem como em informação prestada pelo CES e pelo IGCP, verifica-se que o valor nominal da dívida consolidada do Estado passou de € 200.381,5 M em 31/12/2013 para € 210.146,8 M em 31/12/2014. Esta variação incorpora uma diminuição no subsetor dos SFA (-7,1%) e um aumento no dos SI (5,8%). Por outro lado, o peso da dívida dos SFA no total da dívida consolidada reduziu-se de 7,3% em 31/12/2013 para 6,4% em 31/12/2014.

Quadro 36 – Valor nominal do stock da dívida consolidada do Estado

(em milhões de euros)

	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2013	Em 31/12/2014	Total	%
Dívida consolidada dos SI (1)	185 818,0	196 620,5	10.802,5	5,8
Dívida consolidada dos SFA (2)	14 563,5	13 526,3	-1.037,2	-7,1
Dívida consolidada do Estado (1)+(2)	200 381,5	210 146,8	9 765,3	4,9

Fonte: CGE2014, inquérito aos SFA, Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção, relativas ao património financeiro do Estado e IGCP.

CAIXA 4 – LIMITES DE ENDIVIDAMENTO

A Assembleia da República (AR), no uso da competência que lhe é atribuída pelo artigo 161.º da CRP, fixou na Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2014 as seguintes condições gerais para a emissão de dívida:

- a) Imposição de um limite para o aumento de endividamento global líquido no valor de € 12.750 M (no texto inicial da LOE este valor era de € 11.700 M tendo sido aumentado na 2.ª alteração à LOE), o qual pode ser elevado:
 - i. Por antecipação do financiamento previsto para o ano seguinte nos termos da LEO (sem quantificação);
 - ii. Para cobrir necessidades de financiamento decorrentes de intervenções excecionais destinadas ao reforço da estabilidade financeira e à disponibilização de liquidez nos mercados financeiros, em € 6.400 M;
 - iii. Para financiar operações de fomento de liquidez em mercado secundário e operações de derivados financeiros impostas pela gestão ativa da dívida pública direta do Estado, em € 1.500 M.
- b) Imposição de um limite ao produto de emissão de dívida, líquido de mais e menos valias, calculado por adição dos valores dos limites mencionados em a) i e a) ii e do valor das amortizações e outras operações que envolvam redução da dívida pública realizadas no ano (exceto as realizadas pelo FRDP em aplicação de receitas de reprivatizações);
- c) Imposição de um limite para a contração de empréstimos pelo IHRU, no valor de € 10 M.
- d) Imposição de um limite diário ao montante de dívida flutuante, no valor de € 40.000 M.
- e) Imposição de um prazo máximo de 50 anos para as operações de endividamento.
- f) Imposição de um limite diário à exposição cambial em moedas diferentes do euro fixado em 15%.

Pequenas alterações de redação à parte, as normas da LOE relativas às condições gerais para a emissão de dívida pública estão estabilizadas há bastantes anos e o Tribunal tem verificado que são complexas, por vezes ambíguas, e fixam limites tão amplos que não constituem verdadeiras restrições à atuação do Governo. A título de exemplo, em 2011, o limite para o saldo da dívida flutuante foi fixado em € 25.000 M e o valor máximo atingido foi próximo de € 16.000 M enquanto o prazo máximo das operações de endividamento, cujo limite fora fixado em 50 anos, não ultrapassou os 15. Por outro lado, o acréscimo de endividamento líquido, cujo limite fora inicialmente fixado em € 11.573 M, atingiu € 20.764 M (€ 19.801 M na interpretação do Governo) não tendo violado o limite imposto pela AR porque, em novembro de 2011, este tinha sido elevado para € 22.479 M.

A recente introdução de EPR no perímetro da Conta Geral do Estado (CGE) e a possibilidade de antecipação parcial do financiamento das amortizações previstas para o ano seguinte vieram reforçar a complexidade e ambiguidade de tais normas e dificultar o controlo do seu cumprimento, quer pelo Governo durante a execução do Orçamento do Estado quer *a posteriori* pelo Tribunal. Por exemplo: um SFA pode aumentar o seu endividamento para financiar amortizações futuras de outro SFA ou cada entidade só pode antecipar o financiamento das suas próprias amortizações futuras? Se pode, quem assegura a coordenação das ações das diversas entidades que emitem dívida pública? Com o objetivo de ultrapassar os obstáculos colocados pelo alargamento a EPR, o Tribunal recomendou que a LOE passasse a fixar limites de endividamento líquido separados para cada subsector, SI e SFA. Esta recomendação ainda não foi acolhida.

No Relatório da CGE, o Governo tem-se limitado a avaliar o cumprimento do limite ao acréscimo de endividamento líquido, omitindo o das restantes condições gerais de emissão de dívida pública fixadas pela AR. Por outro lado, o método de cálculo para tal utilizado tem sido objeto de críticas do Tribunal designadamente:



- i. Porque, ao incluir, mais e menos-valias, resultados de operações de *swap* e variações cambiais, transforma o acréscimo de endividamento nominal líquido em acréscimo de produto de emissão quando um e outro são objeto de limites separados na LOE;
- ii. Porque junta num mesmo cálculo dívida consolidada (a dos SFA) e não consolidada (a dos SI);
- iii. Porque considera as amortizações a realizar no ano seguinte pelos SI mas não pelos SFA.

Em 2014, a situação não evoluiu positivamente mantendo-se pertinentes todas as críticas e recomendações anteriormente formuladas. A aplicação da nova LEO não determina qualquer melhoria do articulado das LOE neste domínio, mas, a revisão da Lei n.º 7/78, de 3 de fevereiro, aí prevista, pode ser uma boa oportunidade para a sua adoção.

Em conclusão:

É necessário que a legislação (Regime geral de emissão e gestão da dívida pública) clarifique os conceitos de “dívida pública direta do Estado” e de “acrécimo de endividamento líquido”;

É necessário que a legislação (LOE) fixe limites anuais claros, exequíveis, verificáveis e que representem restrições efetivas impostas pela AR, no uso da competência constitucionalmente atribuída, à ação do Governo neste domínio.

4.1.4. Financiamento, défice e dívida

O relatório¹ que acompanhava a proposta da LOE/2014 previa que o saldo de financiamento disponível para exercícios seguintes seria nulo e o valor destinado ao reforço do fundo de recapitalização bancária seria de € 6.400 M. Por sua vez, o programa de financiamento, elaborado pelo IGCP em dezembro de 2013, pela primeira vez, não apresentava a mesma previsão e antecipava para 2014 a possibilidade do Estado “*Pré-financiar 2015, o mais cedo possível de forma a diminuir as incertezas do mercado sobre a capacidade de financiamento de Portugal*”². Estratégia, esta, seguida há já alguns anos³.

Em 2014, o financiamento por recurso à dívida pública ultrapassou as previsões do relatório que acompanhava a LOE e excedeu, mais uma vez, as necessidades orçamentais e de tesouraria, encontrando-se em 31/12/2014 em saldo na conta de operações de tesouraria denominada “Produto de Empréstimos-2014” o montante de € 7.025,4 M proveniente de financiamento com recurso à dívida pública (€ 9.994 M em 31/12/2013). O saldo que transitou para 2015 inclui depósitos cativos, para recapitalização do sistema bancário privado, no montante de € 2.500 M (€ 6.400 M no ano anterior), conforme acordado com as instituições internacionais que suportam o PAEF.

De acordo com informação do IGCP, ao longo do ano de 2014, o Estado manteve saldos de tesouraria significativamente elevados, cerca de € 17.377 M (€ 16.621 M em 2013) de saldo médio diário de depósitos na tesouraria central do Estado, valor que inclui as verbas cativas para fazer face a eventuais necessidades de recapitalização da banca. A manutenção de elevados saldos de tesouraria acarreta

¹ Quadro III.3.4. Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado em 2014.

² Programa de Financiamento e Gestão da Dívida Pública Direta e das Disponibilidades para 2014, aprovado pelo Despacho n.º 67/14, de 15 de janeiro, pontos 3 e 4.1, alínea h).

³ Ver Parecer sobre a CGE/2013, ponto 4.1.5, e anos anteriores (2012 e 2011).

custos que, de acordo com o cálculo do IGCP, ascenderam em 2014 a um valor líquido de € 342 M¹ (em 2013 fora de € 364 M²).

Face à inquestionável dimensão dos custos apurados pelo IGCP e à manifesta dificuldade em quantificar os benefícios obtidos, o Tribunal reitera que em futuros relatórios da CGE devem ser apresentados, de forma clara, os custos/benefícios que a manutenção destes saldos acarreta anualmente, à semelhança do que aconteceu, pela primeira vez, no Relatório³ anual do IGCP, de 2014.

No âmbito do contraditório, o IGCP referiu que *“Muito embora a elaboração dos relatórios da CGE não sejam da sua responsabilidade”*, entende que a *“manutenção de saldos de Tesouraria elevados decorre de uma decisão de gestão e como tal deve ser vertida nos relatórios de gestão do IGCP, pelo que irá manter esse procedimento em anos futuros”*. Esse procedimento não dispensa, atenta a natureza diferente dos documentos, que o relatório da CGE apresente, também, de forma clara, aquela informação, como o Tribunal vem afirmando.

4.1.5. Dívida de Maastricht

A Lei de Enquadramento Orçamental, no artigo 25.º, estabelece um limite segundo o qual a relação entre a dívida pública e o PIB não deve exceder o valor de referência de 60%⁴. Porém, apenas findo o período transitório de três anos, após o encerramento do PDE⁵, se dá início à aplicação da regra de correção do excesso de dívida ao ritmo de um vigésimo por ano.

O conceito de dívida pública inerente a esta regra é o definido no Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos (PDE)⁶. A definição da também designada dívida de Maastricht⁷ é complementada pelo Regulamento (CE) n.º 479/2009 do Conselho, de 25 de maio de 2009 alterado pelo Regulamento (UE) N.º 220/2014 da Comissão de 7 de março de 2014, relativo à aplicação do protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos anexo ao Tratado que institui a Comunidade Europeia.

Segundo estes referenciais, a dívida de Maastricht corresponde ao valor nominal da totalidade das responsabilidades brutas em curso no final do ano do sector administrações públicas com a exceção das responsabilidades cujos ativos financeiros correspondentes são detidos pelo mesmo sector das administrações públicas de acordo com as definições do Sistema Europeu de Contas Nacionais (SEC). A abordagem de acordo com o SEC assegura a utilização de um instrumento de compilação de

¹ Na demonstração do IGCP é também apresentado um saldo médio de depósitos cativos para recapitalização da banca de € 4.132 M, em 2014 (em 2013 fora de € 4.103 M), o qual teve um custo médio de € 96 M (€ 128 M em 2013), pelo que o custo líquido do saldo de tesouraria, excluindo depósitos cativos, foi em 2013 de € 237 M e em 2014 de € 246 M.

² Em 2013, o valor apresentado pelo IGCP foi € 346 M. No entanto, o IGCP alterou a sua fórmula de cálculo, passando a considerar no custo de financiamento de BT apenas as emissões fundadas e a excluir os juros recebidos associados a antecipação de fundos. Assim, o custo líquido do saldo de tesouraria agora apurado é superior em € 18 M.

³ Divulgado no *site* do IGCP.

⁴ No contexto da fiscalização preventiva do quadro de governação da UE, o critério da dívida pública não é uma restrição ativa no atual enquadramento. Os restantes instrumentos, como referido no ponto 14.3, implicam a manutenção do saldo orçamental abaixo de 3% do PIB e o cumprimento de uma trajetória de ajustamento anual do saldo estrutural até se atingir o objetivo de médio prazo.

⁵ Cfr. ponto 14.4.

⁶ Anexo 12 do Tratado sobre o Funcionamento da UE.

⁷ O limite de 60% que a relação entre a dívida pública e o PIB não deve exceder é um dos critérios de Convergência (ou de Maastricht).



informação económica para a produção de dados na UE, garantindo que os resultados estatísticos são coligidos de forma consistente e comparáveis internacionalmente.

Os princípios das contas nacionais e as especificações para efeitos do PDE subjacentes à definição de dívida na ótica de Maastricht diferenciam esta abordagem da noção de dívida direta do Estado apresentada no Mapa XXIX da CGE e da dívida direta consolidada do Estado apurada no ponto 4.1.3., como se pode observar no quadro seguinte.

Quadro 37 – Dívida direta do Estado e dívida de Maastricht - 2014

(em milhões de euros)

	Valor	% PIB
Dívida direta do Estado (a)	217 126,4	125%
Dívida consolidada do Estado (b)	210 146,8	121%
Dívida de Maastricht	225 766,6	130%
Administração central	227 033,5	
Administração regional e local	10 732,6	
Fundos de segurança social	1,1	
Consolidação entre sectores	-12 000,6	

(a) Stock nominal de dívida dos SI, conforme Mapa XXIX da CGE.

(b) Valor apurado pelo TC incorporando o valor nominal do stock da dívida consolidada dos SI e dos SFA.

Fonte: Mapa XXIX da CGE2014 e Notificação de setembro 2015 do PDE.

Para além de diferenças do modelo de avaliação, o conceito de dívida de Maastricht é alargado a todas as entidades classificadas no sector das administrações públicas no âmbito do SEC (Estado, serviços e fundos autónomos, entidades públicas reclassificadas, administrações regionais e locais e segurança social)¹. Porém, ao nível da administração central, a comparação da dívida segundo a ótica de Maastricht com a dívida direta consolidada do Estado, traduz ainda diferenças significativas de universo, na medida em que o OE e a CGE de 2014 têm por base a listagem de entidades de acordo com as regras do SEC 95, enquanto, para o mesmo ano, em contabilidade nacional, são já aplicáveis as regras do SEC 2010.

O aumento da dívida de Maastricht verificado em 2014 (€ 6.118 M) foi menor que o valor do défice para efeitos de PDE (€ -12.446 M)². A diferença resulta de um ajustamento défice-dívida³ negativo de € -6.329 M, para o qual contribuíram, principalmente, as amortizações de CoCo's efetuadas por diversas entidades bancárias (BCP, BPI e BANIF) e receitas de privatizações.

A utilização do conceito de dívida de Maastricht, no âmbito da LEO, vem reforçar a necessidade já reiterada no presente e em Pareceres anteriores, de a CGE incluir informação detalhada sobre a dívida dos restantes sectores da administração pública e em particular sobre todas as entidades que compõem a administração central.

Ouvida sobre os pontos 4.1.1 a 4.1.5., a Ministra de Estado e das Finanças remeteu para as respostas do IGCP, da DGO, e da Parvalorem.

¹ Cfr. ponto 4.1.6 do PCGE/2013 sobre as diferenças concetuais.

² Cfr. ponto 14.4.

³ O ajustamento défice-dívida identifica os fatores que, além do défice, contribuem para a variação da dívida.

4.2. Garantias do Estado

Este ponto examina as garantias concedidas pelo 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. Inclui ainda a análise do apoio prestado pelo Estado em 2010 aos designados clientes de retorno absoluto do BPP, cuja disponibilização veio a ocorrer em 2014.

a) Enquadramento

O regime jurídico das garantias pessoais do Estado a operações de financiamento assenta nos seguintes diplomas legais:

- ◆ Lei n.º 112/97, de 16 de setembro¹, que estabelece o regime geral de concessão de garantias;
- ◆ Lei n.º 4/2006, de 21 de fevereiro, que regula a concessão de garantias pessoais pelo Estado no âmbito de operações de crédito de ajuda para os países destinatários da cooperação portuguesa;
- ◆ Lei n.º 60-A/2008, de 20 de outubro, que estabelece a possibilidade de concessão extraordinária de garantias pessoais pelo Estado para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros;
- ◆ Portaria n.º 1219-A/2008, de 23 de outubro, que regulamenta a Lei n.º 60-A/2008².

Nos últimos anos a Lei do Orçamento do Estado tem vindo a autorizar, especificamente, a concessão de garantias do Estado a operações específicas, como é o caso das garantias ao Fundo de Contragarantia Mútuo.

O quadro legal dos seguros de crédito e similares com a garantia do Estado é estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 183/88, de 24 de maio, relativo aos seguros de crédito e caução, e pelo Decreto-Lei n.º 295/2001, de 21 de novembro, relativo ao seguro de investimento, alterados e republicados pelo Decreto-Lei n.º 31/2007, de 14 de fevereiro.

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).

Nos seguros de crédito e similares, a generalidade das operações é gerida pela COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, SA. A concessão da garantia do Estado é submetida à aprovação do Ministro das Finanças, através da DGTF.

¹ Alterada pela Lei n.º. 64/2012, de 20 de dezembro.

² Com as alterações introduzidas pelas Portarias n.º 946/2010, de 22 de setembro, e n.º 80/2012, de 27 de março.



c) Valores globais do ano

Foram concedidas garantias pessoais do Estado a operações de financiamento, no total € 257,9 M, sendo € 227,9 M ao abrigo do regime geral e € 30 M no âmbito operações de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa.

No âmbito dos seguros de crédito e similares, foram assumidas responsabilidades em apólices emitidas pela COSEC, no montante total de € 236,2 M.

A posição de final de ano e respetivas variações consta do quadro seguinte.

Quadro 38 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas

(em milhões de euros)

Responsabilidades do Estado	31/12/2013		31/12/2014		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias a operações de financiamento	36 814	97	25 194	96	-11 620	-32
Garantias a seguros de crédito e similares	1 300	3	1 145	4	-155	-12
Total geral	38 114	100	26 339	100	-11 775	-31

Fonte: DGTF (operações de financiamento) e COSEC (seguros de crédito e similares).

As responsabilidades acumuladas do Estado totalizavam cerca de € 26.339 M no final de 2014, englobando € 25.194,4 M de garantias a operações de financiamento (96%) e € 1.144,6 M a seguros de crédito e similares (4%), tendo-se registado uma redução significativa face ao ano anterior (€ 11.775,2 M, -31%).

4.2.1. Garantias a operações de financiamento

a) Novas garantias

Foram prestadas pelo Estado sete garantias pessoais, no montante total de € 257,9 M, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:

Quadro 39 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2014

(em milhões de euros)

Entidade/ Operação	Despacho autorizador	Operação subjacente				
		Montante garantido	Mutuante	Mutuário/ Beneficiário	Prazo máximo (anos)	Finalidade
FCGM – Fundo de Contragarantia Mútuo	Desp. SET de 31/12/2013	100	-	FCGM (beneficiário)	12	Cobertura de responsabilidades assumidas pelo FCGM a favor de micro, pequenas e médias empresas, ao abrigo das Linhas de crédito PME Crescimento 2013 e Caixa Capitalização, nos montantes de € 82,5 M e € 17,5 M, respetivamente.
República de Cabo Verde	Desp. n.º 650-B/2014 de 31/12/2013 (DR, II, de 14/01/2014)	30	CGD	República de Cabo Verde	35	Linha de crédito de ajuda para o financiamento de bens e serviços de origem portuguesa.
EPAL – Empresa Portuguesa de Águas Livres, SA	Desp. n.º 4950/2014 de 20/03/2014 (DR, II, de 08/04/2014)	44	BEI	EPAL	16	Financiamento parcial do projeto “EPAL III”, Tranche C.

(...)

(...)

(em milhões de euros)

Entidade/ Operação	Despacho autorizador	Operação subjacente				
		Montante garantido	Mutuante	Mutuário/ Beneficiário	Prazo máximo (anos)	Finalidade
EDA – Eletricidade dos Açores, SA	Desp. n.º 12919/2014 de 29/04/2014 (DR, II, de 23/10/2014)	12	BEI	EDA	3	Financiamento de diversos projetos de investimento em infraestruturas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica em várias ilhas dos Açores, considerados no Plano plurianual de investimentos 1999-2004 da EDA.
AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA	Desp. SET de 16/05/2014	16	BEI	AdP	4	Financiamento parcial do projeto "Águas de Portugal A", Tranche B.
EDA – Eletricidade dos Açores, SA	Desp. n.º 7658/2014 de 30/05/2014 (DR, II, de 12/06/2014)	50	BEI	EDA	18	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 2011-2015 da EDA.
EPAL – Empresa Portuguesa de Águas Livres, SA	Desp. n.º 13634/2014 de 31/10/2014 (DR, II, de 11/11/2014)	6	BEI	EPAL	5	Financiamento parcial do projeto "EPAL II", Tranche B.
Total		258				

As garantias foram concedidas ao abrigo da Lei n.º 112/97, com exceção da linha de crédito de ajuda a Cabo Verde, que foi garantida nos termos da Lei n. 4/2006. A garantia ao Fundo de Contragarantia Mútuo foi especificamente autorizada pelo artigo 126.º, n.º 4, da LOE para 2013. Esta última e a concedida a Cabo Verde entraram no cômputo dos limites estabelecidos na LOE para 2013, apesar de a sua formalização ter ocorrido já em 2014.

Na análise realizada junto da DGTF 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 às operações envolvendo o FCGM e a AdP, não foram publicados os despachos de autorização da garantia, como determina o n.º 2 do artigo 15.º da Lei n.º 112/97. Em contraditório, a DGTF veio informar que solicitou já a referida publicação junto do Gabinete da Senhora Secretária de Estado do Tesouro¹.

Relativamente aos empréstimos do BEI, o de € 50 M contraído pela EDA constituiu o único novo financiamento garantido pelo Estado. Os restantes empréstimos foram contraídos em anos anteriores, sem garantia bancária ou com garantia temporária considerada insuficiente pelo BEI, tornando necessária a garantia do Estado.

A nova linha de crédito de ajuda a Cabo Verde destina-se ao financiamento da 2.ª fase do projeto do Porto de Sal Rei, resultando da reafecção de financiamento não utilizado em outras linhas de crédito de ajuda contratadas com este país. A taxa de juro corresponde à Euribor a 6 meses acrescida de um *spread* de 2%, suportando Cabo Verde 1,37% e Portugal o remanescente.

A garantia ao Fundo de Contragarantia Mútuo, tal como a já concedida em 2012 (€ 215 M), destina-se a substituir, parcialmente e a título excepcional, a dotação de capital que o Estado deveria realizar no Fundo, por forma a manter a solvabilidade e o regular funcionamento do sistema nacional de garantia mútua².

¹ Esta publicação ocorreu em 19/11/2015.

² É um sistema de génese público-privado e de cariz mutualista de apoio às PME, em que, nos casos de incumprimento do mutuário, as sociedades de garantia mútua pagam as garantias que concedem às instituições de crédito e, seguidamente, o FCGM paga àquelas sociedades, automaticamente, parte da perda equivalente à contragarantia que presta.



O IGCP considerou aceitáveis os níveis de custo subjacentes aos financiamentos garantidos. As taxas de garantia aplicadas fixaram-se em 0,2 % ao ano, com exceção das garantias concedidas à EDA para as quais foi fixada uma taxa de 0,4 %¹.

Em 2014 foram ainda autorizadas alterações a garantias concedidas em anos anteriores, que não se traduziram em alterações do montante das responsabilidades do Estado e constam do quadro seguinte:

Quadro 40 – Alterações de garantias em 2014

Entidade beneficiária / mutuante	Financ. garantido	Despacho autorizador	Motivo
RAM / BANIF	173 M	Desp. n.º 7010/2014, de 3/03/2014, publicado DR, II, de 29/05/2014	Conversão de contrato de mútuo celebrado com o BANIF em empréstimo obrigacionista.
RAM / BEI	107,7 M	Desp. n.º 7011/2014, de 23/05/2014, publicado DR, II, de 29/05/2014	Prorrogação da data de vencimento da última prestação do empréstimo, de 25/11/2030 para 15/03/2031 (em consequência de alteração de regime de taxa de juro).
Parque Escolar / CEB Council of Europe Development Bank	250 M	Desp. n.º 4951/2014, de 28/03/2014, publicado DR, II, de 8/04/2014	Prorrogação da data limite de utilização do empréstimo.
Metro Lisboa / BEI	92,6 M + 27,4 M	Desp. n.º 9326/2014, de 11/07/2014, publicado DR, II, de 18/07/2014	Prorrogação do prazo da garantia ao prazo dos empréstimos (de outubro/dezembro de 2014 a 2019).

Ainda em 2014 foi autorizada a concessão de mais uma garantia ao Fundo de Contragarantia Mútuo, no montante de € 80,7 M, mas cuja formalização só ocorreu em 2015².

b) Responsabilidades do Estado

No final de 2014 as responsabilidades acumuladas assumidas pelo Estado por garantias pessoais prestadas a operações de financiamento totalizavam cerca de € 25.194,4 M, diminuindo € 11.620 M (-32%) face ao ano anterior, conforme se apresenta no quadro seguinte.

Quadro 41 – Responsabilidades assumidas pelo Estado

(em milhões de euros)

Beneficiários	31/12/2013		31/12/2014		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Garantias regime geral e outras	14 455	39	13 162	52	-1 293	-9
Região Autónoma da Madeira	1 196	3	1 193	5	-4	0
Empresas públicas reclassificadas (a)	7 914	21	7 621	30	-293	-4
Outras entidades públicas	5 033	14	4 177	17	-857	-17
Outras garantias	311	1	171	1	-139	-45
Convenções de Lomé e Cotonou	15	0	15	0	0	2
Linhas de crédito de ajuda	1 750	5	1 780	7	30	2
Garantias ao sistema financeiro	13 475	37	3 500	14	-9 975	-74
Garantia de carteira BEI	2 800	8	2 800	11	0	0
Banco BIC	400	1	400	2	0	0
Sociedades veículo ex-BPN	3 920	11	3 537	14	-383	-10
Total	36 814	100	25 194	100	-11 620	-32

(a) Não inclui a PARVALOREM, SA e a PARUPS, SA (Sociedades veículo ex-BPN). Inclui a Transtejo, SA, em ambos os anos.

¹ As linhas de crédito de ajuda, pela sua natureza, não são objeto de comissão de garantia.

² Despacho da Secretária de Estado do Tesouro n.º 237/2015, de 23 de dezembro de 2014, publicado no DR, II Série, de 9 de janeiro de 2015.

A redução significativa das responsabilidades decorreu, essencialmente, das amortizações efetuadas pelos beneficiários nas garantias ao sistema financeiro (€ 9.975 M), nas garantias a outras entidades públicas (caso da Parpública que amortizou € 620 M) e nas sociedades veículo do ex-BPN (€ 382,8 M).

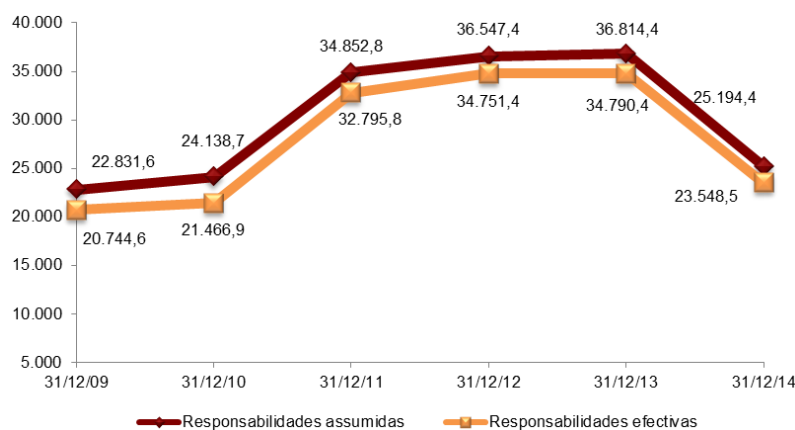
As responsabilidades assumidas por garantias prestadas à RAM, a EPR e a outras entidades públicas, incluindo as sociedades veículo do ex-BPN, representavam, no seu conjunto, cerca de 65% do total (49% no ano anterior).

Por seu lado, as responsabilidades efetivas¹ do Estado por garantias pessoais prestadas totalizavam no final de 2014 cerca de € 23.548,5 M, diminuindo € 11.241,9 M face ao ano anterior. Porém, a DGTF registava responsabilidades efetivas no montante de € 23.451,7 M, encontrando-se subavaliadas em cerca de € 96,8 M, pois não englobavam a totalidade das utilizações do financiamento contraído pela RAM para regularização da sua dívida comercial².

A diferença entre as responsabilidades assumidas e as efetivas decorre, essencialmente, da utilização que registavam as linhas de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa (€ 960 M num total contratado de € 1.780 M), da não utilização pelo Banco BIC do programa de papel comercial garantido pelo Estado (€ 400 M) e, ainda, devido à utilização faseada por alguns beneficiários do financiamento que dispõem junto do BEI.

A evolução das responsabilidades do Estado nos últimos anos foi a seguinte:

Gráfico 7 – Evolução das responsabilidades do Estado por garantias pessoais prestadas



As responsabilidades do Estado retornaram a níveis idênticos aos observados em 2010, anteriores ao crescimento depois registado com as garantias concedidas ao sistema financeiro. A taxa anual média de crescimento das responsabilidades no período situa-se em 2%.

¹ As responsabilidades assumidas correspondem aos montantes garantidos pelo Estado, enquanto as efetivas são apuradas a partir das utilizações que os beneficiários efetuam daqueles montantes.

² O financiamento contraído pela RAM junto de diversas instituições de crédito registou utilizações no total de € 1.073,7 M, compreendendo € 854,1 M utilizados em 2013 e € 219,6 M em 2014. A DGTF não registou as últimas utilizações do financiamento, ocorridas em junho de 2014, no total de € 96,7 M. Também não foi registado pela DGTF, relativamente ao FCGM, o acréscimo de responsabilidades decorrente de montante recebido a título de cancelamento de execuções (€ 19.615).



Das anteriores responsabilidades merecem particular destaque as seguintes:

i. Garantias ao sistema financeiro (Lei n.º 60-A/2008)

As responsabilidades por garantias prestadas para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros (Lei n.º 60-A/2008) totalizavam € 3.500 M, assim distribuídas:

Quadro 42 – Responsabilidades por garantias ao sistema financeiro

(em milhões de euros)

Beneficiários	31/12/2013	31/12/2014	Varição
CGD	3 600	0	-3 600
Novo Banco (anterior BES)	4 750	3 500	-1 250
BCP	4 250	0	-4 250
BANIF (Grupo)	875	0	-875
Total	13 475	3 500	-9 975

De notar que estas emissões de dívida garantida pelo Estado foram, na sua generalidade, retidas em carteira pelos bancos emitentes e utilizadas como colateral, designadamente, em operações de financiamento junto do BCE.

Os beneficiários amortizaram antecipadamente dívida no montante total de € 9.975 M, estando no final do ano as garantias do Estado limitadas a três financiamentos do Novo Banco, no total de € 3.500 M.

Esses três financiamentos, emitidos originalmente pelo BES, transitaram para o Novo Banco na sequência da medida de resolução aplicada pelo Banco de Portugal em 3 de agosto de 2014. Em outubro foi solicitada a manutenção da garantia do Estado à prorrogação do prazo das emissões por mais ano, sendo a mesma autorizada por Despachos da Ministra de Estado e das Finanças de 15 de dezembro de 2014¹.

A extensão de maturidade dos financiamentos foi justificada pelo Novo Banco com a necessidade de manutenção de colaterais para utilização em operações de política monetária do Eurosistema ou de prestação de garantias que se revelem necessárias à prossecução da sua atividade de concessão de crédito.

ii. Garantia de carteira BEI

Esta garantia do Estado assegura ou contragarante, até ao limite de € 2.800 M, o cumprimento das obrigações assumidas pelas instituições de crédito nacionais, enquanto garantes ou mutuárias numa carteira de financiamentos concedidos e a conceder pelo BEI, num montante máximo de € 6.000 M.

Abrange o seguinte tipo de operações: (i) garantias prestadas pelo BPI, BCP, Novo Banco (anterior BES) e CGD em financiamentos concedidos pelo BEI às principais empresas e parcerias público

¹ A maturidade dos três empréstimos obrigacionistas de € 1.000 M, € 1.000 M e € 1.500 M, originariamente de 3 anos, foi prorrogada para as datas de 23/12/2015, 6/01/2016 e 17/02/2016, respetivamente. A taxa de cupão para o 4.º ano foi fixada na Euribor a 3 meses +1,5%, refletindo as condições atuais de mercado (a taxa de cupão original era Euribor a 3 meses +12%). A taxa de garantia do Estado foi fixada em 0,962%.

privadas nacionais, cujas responsabilidades em 30 de junho de 2013 atingiam um máximo de € 2.928,6 M; (ii) financiamentos contraídos pela CGD junto do BEI, cujas responsabilidades em 30 de junho de 2013 atingiam um máximo de € 337,2 M; e (iii) operações futuras a contratar pelas instituições de crédito nacionais com o BEI, tanto sob a forma de financiamentos como de garantias, até ao limite correspondente à diferença entre € 6.000 M e as responsabilidades das anteriores operações.

No decorrer de 2014 foram incluídas novas operações na carteira no montante total de € 537,7 M, compreendendo € 309 M de financiamento contratado pelo BCP e € 228,7 M de garantias prestadas pelo BPI (€ 34 M), BCP (€ 126,7 M), Novo Banco (€ 34 M) e CGD (€ 34 M)¹.

As responsabilidades subjacentes às operações que integravam a carteira, tanto por tipo de operação como por banco aderente, eram as seguintes.

Quadro 43 – Responsabilidades da carteira por tipo de operação e por banco aderente

(em milhões de euros)

Tipo de operação	31/12/2013	31/12/2014	Bancos	31/12/2013	31/12/2014
Garantias do BPI, BCP, Novo Banco e CGD	2 777	2 178	BPI	568	193
Financiamentos da CGD	317	287	BCP	859	1 207
Novas operações	798	1 018,7	Novo Banco	1 302	1 170
Total	3 892	3 484	CGD	1 163	914
Por utilizar (face ao limite de € 6.000 M)	2 108	2 516	Total	3 892	3 484

Fonte: DGTF/BEI.

Porém, e como já referido, a garantia do Estado apenas cobre responsabilidades até ao limite máximo acumulado de € 2.800 M.

iii. Garantias ao Banco BIC e Sociedades veículo do ex-BPN

No âmbito do programa de papel comercial de € 400 M garantido pelo Estado ao Banco BIC (ex-BPN), não foram efetuadas quaisquer emissões, sendo nulas as responsabilidades efetivas do Estado no final de 2014.

Relativamente às Sociedades veículo do ex-BPN, as responsabilidades do Estado por garantias prestadas a emissões obrigacionistas e de papel comercial subscritas pela CGD totalizavam € 3.537,2 M, assim distribuídas:

Quadro 44 – Dívida das Sociedades veículo do ex-BPN garantida pelo Estado

(em milhões de euros)

Sociedade veículo	Instrumento de dívida	31/12/2013	31/12/2014	Varição
Parvalorem	Obrigações	2 177	1 885	-292
Parvalorem	Papel comercial	1 000	1 000	0
Parups	Obrigações	691	605	-87
Parparticipadas	Obrigações	51	47	-4
Total		3 920	3 537	-383

¹ Por outro lado, um financiamento do BPI (€ 309 M) que havia sido incluído na carteira em 2013 foi retirado em 2014, por solicitação deste banco. Foi ainda renovada uma garantia já constante da carteira pela CGD (€ 14,6 M). As taxas de garantia para as novas operações foram fixadas em 0,91% e 0,96%.



A redução de dívida em € 382,8 M decorreu das amortizações efetuadas pelas sociedades, em grande medida com recurso a empréstimos da DGTf.

iv. Garantias à ANA e ANAM

Conforme referido no Parecer de 2013, o Estado continuava a deter responsabilidades por garantias prestadas à ANA e ANAM, em empréstimos do BEI que totalizavam € 134,3 M no final desse ano, estando assim por cumprir o previsto no Acordo de venda da ANA quanto à desoneração destas responsabilidades.

Em 23 de dezembro de 2014, o BEI deu o seu acordo ao cancelamento das referidas garantias à ANA e ANAM (atualmente incorporada na ANA¹), em empréstimos que à data totalizavam € 123 M, desonerando o Estado das respetivas responsabilidades.

Um conjunto de outros empréstimos do BEI à ANA, que o Estado garantia indiretamente através da garantia de carteira BEI aos bancos nacionais, no montante total de € 130,4 M, deixaram também, a partir de dezembro de 2014, de integrar aquela carteira.

c) Pagamentos em execução de garantias

O Estado, em execução de garantias pessoais, efetuou pagamentos no montante total de € 50,6 M, através do Capítulo 60.º do Orçamento do Ministério das Finanças – Ativos financeiros², discriminando o quadro seguinte os pagamentos realizados:

Quadro 45 – Pagamentos do Estado em 2014 em execução de garantias

(em euros)

Mutuário / Emitente / Beneficiário	Capital	Juros	Juros de mora e outros	Total
EUROPARQUE	4 811 983	32 415	0	4 844 398
PARQUE EXPO, SA	4 920 446	823 375	0	5 743 821
FCGM	39 914 769	0	0	39 914 769
Casa do Douro	0	0	(a) 71 876	71 876
Total	49 647 197	855 791	71 876	50 574 864

(a) Prémio de seguro sobre os vinhos penhorados a favor do Estado.

A percentagem de execução de garantias face às responsabilidades efetivas do Estado no final do ano situa-se em 0,21%.

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 € 34,9 M, os quais foram sendo objeto de sucessivas reestruturações a prorrogar os seus planos de reembolso.

¹ Em operação de fusão por incorporação com efeitos a 1/10/2010.

² Rubricas de classificação económica 09.09.01 A0 – Execução de garantias – Entidades privadas e 09.09.02 A0 – Entidades públicas.

No final de 2011 a AEP – Associação Empresarial de Portugal¹ veio informar da incapacidade da EUROPARQUE para fazer face ao serviço da dívida dos empréstimos, cujo capital totalizava € 30,3 M, sendo o Estado chamado a efetuar o seu pagamento, em execução dos avales prestadas.

Pelas prestações vencidas em 2014, foram pagos cerca de € 4,8 M, elevando para € 28,2 M o total dos montantes já despendidos em execução das garantias. No final de 2014 o capital em dívida dos empréstimos garantidos totalizava € 3,1 M.

Existe hipoteca constituída a favor do Estado sobre o prédio urbano onde estão edificados o centro de congressos da EUROPARQUE e respetivos serviços, tendo decorrido negociações por forma a serem criadas as condições para o referido imóvel ser objeto de dação em pagamento ao Estado. Segundo informação prestada pela DGTF em contraditório, o correspondente auto de dação foi assinado em 4 de maio de 2015.

PARQUE EXPO

Desde 2012, com a anunciada extinção da PARQUE EXPO, SA, e por incapacidade da sociedade, o Estado tem sido chamado a efetuar o pagamento das prestações de dois empréstimos obrigacionistas garantidos.

Pelas prestações vencidas em 2014 do segundo empréstimo obrigacionista, foram pagos cerca de € 5,7 M, elevando para € 36,6 M os montantes já despendidos em execução das garantias prestadas². No final de 2014 o capital em dívida deste último empréstimo ascendia a € 14,8 M.

Em Assembleia Geral da PARQUE EXPO, SA, realizada em 6 de outubro de 2014, foi deliberada a dissolução da sociedade e a sua entrada em liquidação, devendo a mesma ser concluída no prazo máximo de 2 anos.

Fundo de Contragarantia Mútua

Ao abrigo do contrato de garantia celebrado em 2012, no montante de € 215 M, a SPGM – Sociedade de Investimento, SA, na qualidade de gestora do FCGM, veio solicitar o reembolso do montante total de cerca de € 39,9 M, referente às contragarantias liquidadas pelo Fundo entre 1 de julho de 2013 e 31 de outubro de 2014.

Com este pagamento, as verbas já despendidas pelo Estado em execução desta garantia, que abrange as Linhas de crédito PME Investe V, VI, VI Aditamento e PME Crescimento, elevam-se a € 93,4 M, situando-se o seu valor remanescente em € 121,6 M³.

Segundo dados reportados pela SPGM, desde o início da vigência das referidas linhas de crédito as contragarantias liquidadas pelo FCGM às sociedades de garantia mútua totalizaram cerca de

¹ Associado maioritário da EUROPARQUE.

² Em execução da garantia prestada ao primeiro empréstimo obrigacionista, o Estado pagou a última prestação desse empréstimo, vencida em 2012, no montante de € 24,9 M.

³ Em 2012 foram pagos € 19,9 M pelas contragarantias liquidadas pelo Fundo entre 3/01/2012 (data do contrato de garantia) e 30/09/2012 e em 2013 foram pagos € 33,6 M pelas contragarantias liquidadas até 30/06/2013.



€ 116,6 M, representando um nível médio de incumprimento de 5,5% (para um total máximo contragarantido pelo Fundo de € 2.125,4 M).¹

Na garantia de € 100 M concedida em 2014, abrangendo as Linhas de crédito PME Crescimento 2013 e Caixa Capitalização, não foi ainda solicitado qualquer reembolso².

No final de 2014 foi autorizada a concessão de mais uma garantia ao FCGM, no montante de € 84,7 M, novamente para substituição parcial e excecional da dotação que as entidades públicas que operam na esfera do Ministério da Economia deveriam realizar para capitalizar o Fundo.

d) Comissões de garantia e recuperações de pagamentos

As comissões de garantia recebidas pelo Estado em 2014 totalizaram € 161,7 M, dos quais € 120,1 M de garantias ao sistema financeiro³. Foram regularizadas as comissões de garantia que se encontravam em falta de pagamento no ano anterior.

Por seu lado, as recuperações de pagamentos efetuados em execução de garantias totalizaram cerca de € 13,3 M, respeitando, praticamente a sua totalidade, a um valor recebido do BPI decorrente de uma ação intentada em 1996 contra o ex-Banco de Fomento e Exterior, na sequência de pagamento efetuado pelo Estado em execução de um aval concedido ao abrigo do Decreto-Lei n.º 35670 de 28/05/1946.

Para além daqueles valores, foram ainda recebidos € 2,16 M e € 0,72 M em recuperações relativas ao BPP e ao FCGM, respetivamente, que não foram contabilizados na receita. O valor relativo ao BPP respeita à venda de um imóvel hipotecado a favor do Estado no âmbito da garantia concedida a este banco, aguardando a DGTF o desfecho de um processo de reclamação apresentado por terceiro no sentido da anulação do procedimento de venda.

O total de recuperações ocorridas em 2014 ascende assim a € 16,2 M.

4.2.2. Garantias a seguros de crédito e similares

a) Responsabilidades assumidas

As responsabilidades assumidas pelo Estado em apólices emitidas pela COSEC totalizaram € 236,2 M, assim distribuídas:

¹ Valores acumulados até 31/12/2014.

² As responsabilidades assumidas pelo Estado situam-se em € 100 M e as efetivas em € 82,5 M, por ausência de operações de garantia mútua na Linha Caixa Capitalização (abrangida pela garantia do Estado em € 17,5 M).

³ Em comissões de garantia foram incorretamente contabilizados € 19.616, recebidos do FCGM pelo cancelamento de execuções (de anos anteriores), que deveriam ter sido contabilizados como reposições não abatidas a pagamentos.

Quadro 46 – Apólices de seguro garantidas em 2014

(em milhões de euros)

Produtos	N.º apólices	Montante
Seguro de créditos:		
Apólices globais	4	11
Facilidade países fora da OCDE	1 241	219
Seguro-caução	19	6
Total		236

Fonte: COSEC.

A maior parte das operações respeitou a seguros de crédito de curto prazo, realizadas no âmbito da “Facilidade para países fora da OCDE”¹, com a emissão de 1.241 apólices no montante total de € 219 M. As utilizações de apólices globais² (€ 10,9 M) e as operações de seguro-caução (€ 6,3 M) perfizeram a restante atividade.

b) Responsabilidades acumuladas

A posição de final de ano das responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito e similares apresentou a seguinte evolução, segundo informação da COSEC³:

Quadro 47 – Responsabilidades do Estado no final de 2014

(em milhões de euros)

Produtos	31/12/2013		31/12/2014		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos	273	21	268	23	-4	-2
Seguro de créditos financeiros	1 013	78	863	75	-151	-15
Seguro-caução	14	1	14	1	0	-2
Total	1 300	100	1 145	100	-155	-12

Fonte: COSEC.

No final de 2014 as responsabilidades acumuladas do Estado totalizavam cerca de € 1.144,6 M, reduzindo-se € 155,2 M (-12%) face ao ano anterior, por via, essencialmente, dos decréscimos verificados nos seguros de créditos financeiros. Este tipo de seguros, de médio e longo prazo, continuavam a representar a maior parte das responsabilidades do Estado, cerca de 75% do total.

O gráfico seguinte evidencia as responsabilidades do Estado no final de 2014, por países destinatários das exportações:

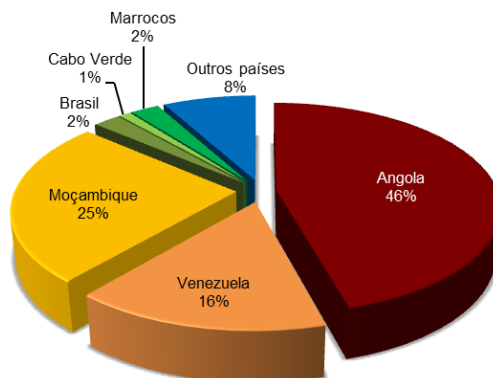
¹ Esta Facilidade foi criada no final de 2008, com um *plafond* global de € 1.000 M, posteriormente reforçado em € 156 M e € 350 M, sendo disponibilizada através da COSEC para cobertura de riscos de natureza comercial e política em países fora da OCDE, Turquia e México.

² Atas adicionais de risco político e extraordinário a apólices globais de seguro de crédito.

³ Corresponde ao valor acumulado das apólices emitidas, deduzido dos montantes das amortizações efetuadas e dos sinistros pagos.



Gráfico 8 – Responsabilidades do Estado no final de 2014 por países



A maior exposição do Estado verificava-se relativamente a Angola, que continua a dominar (46%), seguindo-se Moçambique (25%) e a Venezuela (16%).

c) Pagamentos em execução de garantias

No que respeita a indemnizações por sinistros decorrentes de riscos garantidos pelo Estado, foram efetuados pagamentos no total de € 7,6 M, através do Capítulo 60.º do Orçamento do Ministério das Finanças – Ativos financeiros¹.

A maior parte dos pagamentos (€ 6,8 M) respeitou a sinistros verificados no âmbito da Facilidade para países fora da OCDE, tendo o remanescente decorrido da Facilidade OCDE II² e de outras apólices individuais de seguro de crédito da COSEC.

d) Prémios de seguro e recuperações de pagamentos

Os prémios pagos pelos segurados e entregues nos cofres do Estado pela COSEC ascenderam a € 1,8 M.

A despesa paga pelo Estado a título de comissão de gestão da COSEC³ e outros encargos totalizou cerca de € 1,6 M⁴.

Quanto às recuperações de créditos do Estado ocorridas em 2014, ascenderam a € 21,4 M segundo informação prestada pela DGTF, respeitando quase a sua totalidade (€ 21,3 M) ao recebimento da sexta prestação de capital e décima de juros previstas no acordo de reestruturação da dívida de Angola e o remanescente a valores recuperados através das seguradoras.

¹ Rubrica de classificação económica 09.09.16.B0 – Execução de garantias – Seguros.

² Facilidade criada em 2009 e que caducou no final de 2012. Destinava-se à cobertura dos riscos comerciais mais gravosos, recusados pelas seguradoras, em mercados da OCDE.

³ A comissão da COSEC pela gestão dos riscos com garantia do Estado é estabelecida pelo Despacho conjunto de 14/10/1999 dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e Adjunto do Ministro da Economia e pelo Protocolo celebrado para a Facilidade de curto prazo para países fora da OCDE.

⁴ Rubrica de classificação económica 02.02.25.A0 – Encargos com a administração de garantias inscrita no Capítulo 60.º do Orçamento do Ministério das Finanças – Comissões e outros encargos.

4.2.3. Apoio aos clientes de retorno absoluto do BPP

a) Caracterização geral

O artigo 81.º da LOE para 2010¹ autorizou o Governo a garantir aos titulares de contas de retorno absoluto de investimento indireto garantido (RAIIG) junto do BPP, que fossem participantes do Fundo especial de investimento fechado constituído para recuperação das respetivas aplicações e reunissem os critérios de elegibilidade legalmente aplicáveis do Fundo de Garantia de Depósitos (FGD) e do Sistema de Indemnização dos Investidores (SII), a recuperação de até € 250.000 por titular de conta das referidas aplicações.

Pelo Despacho n.º 19070-B/2010 do SETF, de 22 de dezembro², foram definidos os termos e condições a observar na garantia à recuperação do investimento. Os seus beneficiários deveriam preencher cumulativamente os seguintes requisitos: (i) serem titulares de contas RAIIG junto do BPP à data de 24 de novembro de 2008; (ii) terem aderido ao Fundo com a totalidade das aplicações de RAIIG de que fossem titulares; e (iii) serem reconhecidos pelo FGD e pelo SII como elegíveis para proteção pelos respetivos sistemas, nos termos da legislação aplicável.

A recuperação assegurada pelo Estado, com o limite de € 250.000 por titular, corresponderia à diferença entre o valor nominal das aplicações dos titulares de contas de RAIIG à data de 24 de novembro de 2008 e o valor total recebido pelos detentores das unidades de participação do Fundo até ao termo do seu período inicial de duração, em resultado, designadamente, das quantias recebidas do acionamento do FGD e do SII e da participação no Fundo.

O Fundo especial de investimento fechado foi constituído em 30 de março de 2010, com uma duração de 4 anos³ e a emissão de 558,5 milhões de unidades de participação a € 1 cada, resultante da transferência dos ativos e passivos subjacentes às aplicações de RAIIG, detidos por sociedades veículo (SIV's) sediadas nas Ilhas Virgens Britânicas. Estes ativos e passivos foram avaliados, a preços de 1 de março de 2010, em € 778,4 M e € 219,9 M, respetivamente.

Com o termo do período inicial de duração do Fundo, em 30 março de 2014, foram apurados os valores a pagar pelo Estado pela garantia de recuperação prestada, a partir de certificação efetuada pela IGF.

b) Certificação da IGF e pagamentos efetuados

A IGF, em trabalho de validação dos beneficiários da garantia do Estado e dos exatos montantes objeto da mesma, certificou um valor a pagar pelo Estado de € 34,5 M, envolvendo 3.192 titulares elegíveis e um montante nominal de aplicações de RAIIG no total de € 734,9 M. Foram considerados não elegíveis 612 titulares (aplicações no valor nominal de € 48 M) e em situação de análise/elegível suspenso⁴ 20 titulares (aplicações no valor nominal de € 6,3 M).

¹ Na redação da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril.

² Publicado no DR, II Série, de 23/12/2010.

³ Prorrogável por período não superior ao inicial, mediante deliberação da Assembleia de Participantes, não podendo a sua duração total exceder os 10 anos. Em Assembleia de 15/10/2013 foi prorrogada a sua duração pelo período de 2 anos.

⁴ Por parte do FGD e do SII.



O valor a apagar pelo Estado decorre das seguintes grandezas, apuradas para o total de titulares elegíveis:

Quadro 48 – Garantia de recuperação aos clientes BPP

(em milhões de euros)

	Montante
Valor nominal das aplicações de RAIIG em 24/11/2008	735
Valor das unidades de participação do Fundo em 30/03/2014	407
Valores recebidos do Fundo até 30/03/2014 (rendimentos e amortizações)	199
Indemnizações do SII	78
Indemnizações do FGD	49
Valor a pagar pelo Estado	34

Fonte: IGF/DGTF.

Para além disso, a IGF considerou também não elegível¹ um conjunto de aplicações de RAIIG incorretamente formalizadas, no montante total de € 124,7 M e abrangendo 679 titulares (elegíveis), às quais corresponderia a um valor a pagar pelo Estado de até € 8,7 M. Trata-se de aplicações para as quais não foi apresentada pelo BPP evidência do respetivo documento de subscrição, por forma a comprovar a sua ligação aos respetivos titulares, pese embora tais aplicações terem sido reconhecidas pelo BPP, pelo SII e pelo FGD, assim como na constituição do Fundo.

Pelo Despacho n.º 7711/2014 da SET, de 4 de junho², que já teve em conta os valores certificados pela IGF, foi fixado em € 40 M o limite da despesa a realizar pela DGTF.

Os pagamentos efetuados em 2014 totalizaram € 31,8 M, sendo processados através do Capítulo 60.º do Orçamento do Ministério das Finanças – Outras despesas correntes³. A diferença face ao valor total certificado de € 34,5 M decorre, maioritariamente, da existência de titulares não localizados ou de heranças.

A DGTF notificou também os titulares considerados não elegíveis, assim como os abrangidos pelas aplicações de RAIIG incorretamente formalizadas, possibilitando o exercício do direito de reclamação ou a apresentação da documentação em falta das referidas aplicações. As reclamações e documentos apresentados têm sido remetidos à IGF para análise.

4.2.4. Balanço entre receita e despesa orçamental associada às garantias

Os valores pagos pelo Estado em execução de garantias e a título de comissão da COSEC e os recebidos em consequência de recuperações, comissões de garantia e prémios de seguros constam do quadro seguinte.

¹ Com a concordância prévia da tutela, obtida por despacho da SET de 28/03/2014 e tendo por base uma primeira auditoria realizada em 2011, para validação das listas de beneficiários da garantia do Estado e dos valores nominais das aplicações de RAIIG.

² Publicado no DR, II, de 16/06/2014.

³ Rubrica de classificação económica 06.02.03 B0 – Avals/Outras garantias (fundo perdido).

Quadro 49 – Balanço entre receita e despesa associada às garantias

(em milhões de euros)

Designação	Garantias a financiamentos	Garantias a seguros de crédito e similares	Cientes BPP	Total
Pagamentos em execução de garantias	-51	-8	-32	-91
Comissão da COSEC	-	-2	-	-2
Recuperações	16	21	-	37
Comissões de Garantia e Prémios de Seguro	162	2	-	164
Saldo	127	13	-32	108

O saldo entre receitas e despesas foi positivo em € 108 M.

4.2.5. Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

A LOE para 2014 fixou, em termos de fluxos líquidos anuais¹, o limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em € 5.000 M (artigo 125.º, n.º 1), apresentando-se no quadro seguinte a respetiva cabimentação.

Quadro 50 – Observância do limite fixado na Lei do Orçamento (artigo 125.º)

(em milhões de euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			5 000
Operações autorizadas e concedidas em 2014	(a) 128		
Operações autorizadas em 2014 e não concedidas nesse ano	0		
Total	128	(b) 1 628	-1 500
	Saldo por utilizar		6 500

(a) Garantias concedidas à EPAL (€ 44 M e € 6 M), AdP (€ 16 M) e EDA (€ 50 M e € 12 M).

(b) Amortizações efetuadas pelos beneficiários.

Foi respeitado o limite, que acabou mesmo por não ser utilizado em virtude das amortizações ocorridas.

A LOE estabelece, ainda, os seguintes limites para garantias:

- ◆ Artigo 125.º, n.º 4 – € 130 M (que acresce ao limite fixado no n.º 1) para concessão de garantias ao Fundo de Contragarantia Mútuo para cobertura de responsabilidades por este assumidas a favor de empresas; foi autorizada uma garantia no montante de € 80,7 M mas só concretizada em 2015;
- ◆ Artigo 125.º, n.º 5 – € 110 M para a prestação de garantias por outras pessoas coletivas de direito público; não foi autorizada qualquer garantia por conta deste limite;
- ◆ Artigo 137.º n.º 2 – € 24.670 M para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilidade de liquidez nos mercados financeiros; neste âmbito, não ocorreu qualquer autorização ou concessão de garantias;

¹ O que significa que as amortizações de financiamentos garantidos em anos anteriores fazem aumentar este limite.



- ◆ Artigo 125.º n.º 3 – € 1.000 M para a concessão de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento; o total das apólices de seguro garantidas em 2014 ascendeu a € 236,2 M, embora a DGTF tenha apenas registado € 63,4 M na utilização daquele *plafond*¹, sendo que qualquer dos montantes considerados fica aquém do limite estabelecido.

Ouvida em contraditório, a COSEC afirmou não ter observações a fazer.

4.3. Dívida não financeira

Desde 2006 que, no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas vinha desenvolvendo um inquérito junto dos serviços públicos e dos hospitais empresarializados no sentido de identificar os principais credores do Estado e o valor dos créditos respetivos o que lhe permitia, em cada Parecer, apresentar uma estimativa da dívida não financeira dos serviços da Administração Central e das entidades do Serviço Nacional de Saúde.

Contudo, a partir de 2012, a CGE passou a apresentar elementos sobre a dívida não financeira dos subsetores da administração pública, como é o caso, no Relatório da CGE/2014, dos quadros 65 (*Stock de passivo não financeiro e contas a pagar dos serviços integrados*), 66 (*Stock de passivo não financeiro e contas a pagar dos SFA*) e 67 (*Contas a pagar do SNS - Sector Público Administrativo*).

Para obter os valores que constam dos referidos quadros, a DGO dispõe de uma base de dados em que os SI, SFA e EPR devem lançar, mensalmente, um conjunto de valores relativos a pagamentos em atraso, “*Contas a pagar*” e “*Passivos não financeiros*”, discriminados por códigos de classificação económica da despesa, dados esses que são complementados por informação que é fornecida à DGO pela Administração Central do Sistema de Saúde e que inclui entidades públicas e empresarializadas do Serviço Nacional de Saúde e pela DGTF sobre entidades empresariais (não-SNS).

Em face desta evolução, o Tribunal de Contas considerou que não só não se justificava continuar a proceder ao levantamento sobre dívida não financeira nos mesmos moldes em que este se vinha desenvolvendo, mas também que seria mais consentâneo com as suas competências legais avaliar os dados que sobre a matéria constam agora da CGE.

Preparou-se assim um novo modelo de inquérito, o qual foi enviado para preenchimento a uma amostra de SI, SFA e entidades do Serviço Nacional de Saúde, incluindo hospitais empresarializados. No caso das EPR, relativamente às quais a CGE não apresenta qualquer informação², salvo a que consta dos quadros 17 e 18 do relatório da CGE e que parece reportar-se ao endividamento financeiro, o inquérito abrangeu todas as entidades, de forma a permitir que se obtivessem dados sobre a dívida não financeira de todo este subsetor.

¹ Na afetação de operações ao limite orçamental, a DGTF utiliza um conjunto de critérios tendo por base as promessas de garantia e as garantias emitidas, fazendo com que os valores imputados em cada ano não coincidam com as responsabilidades assumidas (que ocorrem posteriormente com a emissão da apólice, se a operação se concretizar). No caso da Facilidade de curto prazo, imputou globalmente o seu montante no ano em que foi criada ou nos anos em que ocorreram posteriores reforços.

² Tal deve-se, aparentemente, a razões de natureza estatística uma vez que a DGO também dispõe, na sua base de dados, de elementos sobre a dívida não financeira destas entidades.

Salienta-se que os dados solicitados através do inquérito, embora respeitantes à dívida não financeira, deveriam ser apresentados com referência à contabilidade patrimonial (POCP, SNC, etc.) das entidades inquiridas, enquanto à DGO esses dados são fornecidos, como já se referiu, agrupados segundo os códigos da classificação económica das despesas públicas.

É dos resultados deste inquérito e do seu confronto com os dados que constam da CGE e com os que lhe serviram de base que se dá conta nos pontos seguintes.

4.3.1. Serviços Integrados e Serviços e Fundos Autónomos (sem EPR)

O confronto entre os dados enviados pelos SI e SFA através do inquérito e os constantes da base de dados da DGO aponta no sentido de que os valores indicados nos quadros 65 e 66 do relatório da CGE traduzem adequadamente a situação geral existente nestes subsectores em termos de dívida não financeira no final de 2014.

As discrepâncias dignas de nota respeitaram ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas – IFAP, IP, que no inquérito indicou dívida de apenas € 661,6 m¹ e que à DGO reportara cerca de € 21,2 M, quer em “*Passivos não financeiros*”, quer em “*Contas a pagar*”. Na mesma situação, embora com diferenças menores estão a Direção-Geral de Saúde, o Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto e a Polícia de Segurança Pública.

4.3.2. Entidades do Serviço Nacional de Saúde

O quadro 67 do relatório da CGE/2014 reflete apenas a situação da dívida não financeira das entidades do SNS que pertencem ao sector público administrativo. No entanto, os dados que lhe servem de base, fornecidos à DGO pela ACSS, abrangem a totalidade das entidades do SNS.

Esses dados não fazem a distinção entre “*Passivos não financeiros*” e “*Contas a pagar*” mas entre dívida vincenda e vencida. Assim, os dados que constam da CGE como “*Contas a pagar*” correspondem, na realidade, ao valor total da dívida vincenda e vencida.

Do confronto entre os dados da ACSS e os resultados do inquérito enviado a entidades do SNS conclui-se que os valores indicados no quadro 67 do relatório da CGE e os dados que lhe servem de base traduzem adequadamente a situação existente em termos de dívida não financeira no final de 2014 das entidades por ele abrangidas, com exceção da Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, relativamente à qual foi omitido no reporte à DGO cerca de € 98 M de dívida não financeira existente no final de 2014, que a ARSLVT contabilizou em «*Outros acréscimos de custos*».

Apurou-se que em 31/12/2014 a dívida não financeira total do SNS² era de € 2.034 M (€ 470,8 M do SPA e € 1.563,2 M do SPE) dos quais € 1.672,2 M a fornecedores externos.

Dado que a DGO dispõe dos dados sobre a dívida não financeira do conjunto das entidades do Serviço Nacional de Saúde, não se vislumbra razão para que a CGE não apresente tais valores. Na realidade, considerar apenas as entidades que, integrando o SNS, pertencem também ao sector público

¹ Contas 221 e 2611.

² Que inclui dívida a fornecedores externos, a entidades do SNS e ao Estado.



administrativo, ou seja, que são SFA, é redutor e, nesse caso, essa dívida deveria ser considerada juntamente com a dívida dos restantes SFA.

4.3.3. Entidades Públicas Reclassificadas

De acordo com o inquérito realizado a dívida não financeira em 31/12/2014 das entidades públicas reclassificadas era de € 3.840,6 M em “Passivos não financeiros” e de € 176,8 M em “Contas a pagar”. Se retirarmos dos passivos não financeiros o valor indicado pela ex-EP - Estradas de Portugal, SA (€ 3.638,2 M) e que respeita essencialmente a encargos futuros com parcerias público-privadas o valor da dívida em “Passivos não financeiros” reduzir-se-ia para € 202,5 M. Ainda no que respeita à ex-EP, a análise das demonstrações financeiras indicou que, em sede do inquérito, não teriam sido fornecidos os dados relativos à totalidade ou parte dos “Acréscimos de gastos relativos à conservação periódica de estradas”¹. Na RTP não foi considerado um valor relativo ao *leasing* financeiro (€ 61,9 M²), incluído no formulário como dívida não financeira.

Os valores obtidos através do inquérito foram objeto de cruzamento com os dados dos relatórios e contas de algumas destas entidades³ e revelaram-se, de um modo geral, compatíveis com esses dados, no que respeita aos “Passivos não financeiros”. Por sua vez, nem os dados obtidos no inquérito, nem os dos relatórios e contas analisados são compagináveis com os que constam da base de dados da DGO, em regra mais elevados, existindo em vários casos diferenças muito significativas, como se explicita, a título de exemplo, no quadro seguinte.

Quadro 51 – Dívida não financeira das EPR – diferenças entre os dados da DGO e do inquérito

(em milhões de euros)

Entidade	Passivos não financeiros			Contas a pagar		
	Dados do formulário (1)	Dados da DGO (2)	Diferença (3)=(1)-(2)	Dados do formulário (4)	Dados da DGO (5)	Diferença (6)=(4)-(5)
EP - ESTRADAS DE PORTUGAL, SA	3 648,9	4 437,4	-788,5	42,5	58,4	-15,9
METRO DO PORTO, SA	33,9	103,1	-69,2	25,1	24,2	0,9
REDE FERROVIÁRIA NACIONAL - REFER, EPE	36,1	127,4	-91,3	34,6	107,2	-72,6
RTP - RÁDIO E TELEVISÃO DE PORTUGAL, SA	48,8	403,7	-354,9	24,3	30,9	-6,6
POLIS LITORAL NORTE, SA	0,8	6,5	-5,7	0,0	0,9	-0,9
METROPOLITANO DE LISBOA, EPE	14,6	2,3	12,3	14,6	2,3	12,3
PARQUE ESCOLAR - EPE	12,6	19,2	-6,6	12,3	18,9	-6,6
POLIS LITORAL RIA FORMOSA	0,4	6,1	-5,7	0,0	0,2	-0,2
POLIS LITORAL SUDOESTE	0,4	6,7	-6,3	0,0	0,3	-0,3
SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DE LISBOA (a)	10,0	0,0	10,0	0,0	0,0	0,0
CENTRO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL DAS PESCAS E DO MAR	0,0	5,5	-5,5	0,0	5,3	-5,3
POLIS LITORAL RIA DE AVEIRO, SA	1,4	12,8	-11,4	1,4	0,8	0,6
Total	3 807,8	5 130,7	-1 322,9	154,9	249,4	-94,5

(a) A SCML não forneceu dados à DGO.

Fonte: DGO e inquérito aos EPR.

¹ No Relatório e Contas constam € 162,9 M.

² Valor considerado aliás na dívida financeira dos SFA.

³ Foram selecionadas seis EPR, que apresentavam as maiores diferenças com os dados da DGO (EP - Estradas de Portugal, SA, Metro do Porto, SA, Rede Ferroviária Nacional - REFER, E.P.E., RTP - Rádio e Televisão de Portugal, SA, Parque Escolar - E.P.E e Polis Litoral Ria de Aveiro, SA).

Salienta-se que as EPR utilizam a contabilidade patrimonial e sentem dificuldade em traduzir os correspondentes valores em contabilidade pública e em identificar quais as contas e valores a considerar quer em “*Passivos não financeiros*” quer em “*Contas a pagar*”.

4.3.4. Reporte de dados

A dicotomia “*Passivos não financeiros/Contas a pagar*” levanta algumas dificuldades, desde logo porque não se trata de conceitos diretamente traduzíveis em termos da contabilidade patrimonial, nem sempre sendo fácil aos serviços identificar as contas que são relevantes em cada uma das situações. Isso foi evidente nos inquéritos recebidos, em que muitos inquiridos, onde se encontram com frequência os mesmos valores reportados em “*Passivos não financeiros*” e em “*Contas a pagar*”, ou seja, não conseguiram estabelecer, mesmo em termos de contas POCP ou SNC, as que são relevantes para um e outro conceito, o mesmo sucedendo nos dados que são prestados à DGO. Por isso se considera que aquela Direção-Geral deverá repensar o formato dos dados que solicita, que deverá ser mais aproximado dos da contabilidade patrimonial que os serviços já possuem, ainda que isso implique alterações à forma como tais dados são apresentados na CGE, nomeadamente o atual formato de apresentação segundo códigos da classificação económica das despesas públicas.

De notar ainda que o conceito de passivos não financeiros, tal como é definido nas instruções pertinentes da DGO, poderá englobar algumas realidades contabilísticas que eventualmente não se pretendia enquadrar no âmbito da dívida não financeira, como será o caso dos acréscimos de gastos, e em particular certos valores relativos a pessoal, nomeadamente férias e subsídios de férias do ano seguinte. Aliás, esta questão da inclusão das despesas com pessoal merece também uma outra ponderação na medida em que, de acordo com os dados da própria CGE, a sua maioria respeita à entrega de descontos à segurança social que não poderão ser considerados propriamente como dívida¹. Com efeito, no conjunto da dívida não financeira (SI, SFA e SNS) as despesas com pessoal representam apenas 4,3% dos “*Passivos não financeiros*” e 11,7% das “*Contas a pagar*” e desses valores, 74,3% e 81,7%, respetivamente, correspondem a encargos com a segurança social. Por isso se entende que esta realidade poderia ser excluída do conceito de dívida não financeira, que ficaria restrito à dívida com outra natureza económica (fornecimentos de bens e serviços, empreitadas, subsídios, indemnizações, etc.).

Ouvida sobre este ponto, a Direção-Geral do Orçamento apenas refere que compila e divulga os dados referentes à dívida não financeira que são reportados na síntese de execução orçamental.

¹ Lembra-se que as contribuições para a segurança social normalmente transitam em dívida no final de cada mês pois só são entregues no início do mês seguinte àquele a que respeitam.



CAIXA 5 – IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ECONÓMICA E FINANCEIRA 2011/2014

No âmbito da ação plurianual, iniciada em 2012, sobre a implementação do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) o TC realizou três auditorias que abrangeram as medidas de política orçamental e orçamentais estruturais nas áreas da gestão financeira pública, da administração pública, do sector empresarial do Estado, da saúde e da educação previstas no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (MoU); os PCGE têm apresentado uma síntese das conclusões sobre o impacto financeiro das medidas adotadas em sede do PAEF¹.

Nesta Caixa apresentam-se os principais resultados da implementação do PAEF apurados no final de 2014 que respeita ao conjunto das medidas de política orçamental e a medidas sectoriais – administração pública, saúde e educação – com relevância financeira na execução orçamental.

1. Enquadramento do PAEF

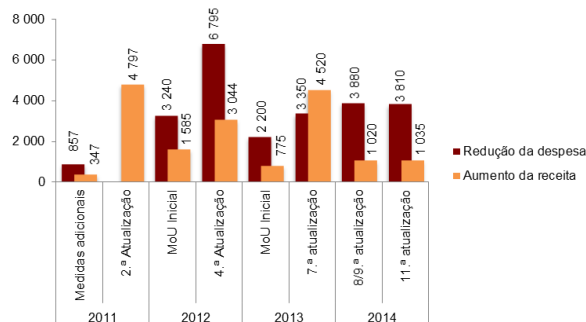
O Programa assentava em três eixos: a estabilidade financeira e a continuidade do financiamento da atividade económica; a consolidação orçamental e a redução do endividamento; e as reformas estruturais. Permitia um empréstimo de € 78.000 M, com um período de utilização de maio de 2011 até 2014, concedido pela UE (€ 52.000 M) e pelo FMI (€ 26.000 M); do valor global, € 12.000 M consignavam-se ao mecanismo de apoio à solvabilidade bancária. O valor nominal do empréstimo ficou em € 77.710 M², por não ter sido solicitado o último desembolso (€ 2,6 mil M) uma vez que o Governo decidiu dar por concluído o programa em 30 de junho de 2014.

Os Memorandos foram objeto de 11 atualizações trimestrais (até março de 2014) decorrentes das avaliações externas, que aferiram o cumprimento das medidas e permitiram a libertação dos desembolsos.

2. Medidas de política orçamental

O MoU inicial (de 17 de maio de 2011) previa um conjunto de compromissos orçamentais que visavam a trajetória descendente do défice orçamental (de 5,9% do PIB em 2011 a 2,3% do PIB em 2014), atribuindo à redução da despesa um maior contributo face ao aumento da receita.

Gráfico 9 – Impacto previsto no MoU das medidas de consolidação orçamental (€ M) (2011/2014)



Considerando o impacto financeiro inicial e o final previstos para cada ano orçamental, verificou-se que as atualizações do MoU incorporaram medidas adicionais para aumentar o esforço do ajustamento orçamental em 2011, 2012 e 2013; destacam-se os anos de 2012, em que as medidas adicionais previstas ascenderam a € 5.014 M (mais 104% face ao inicialmente previsto) e de 2013, com a revisão da estimativa das medidas a atingir € 2.646 M (mais 51%).

Nota: Para 2011 o MoU remetia para as medidas adotadas antes de maio de 2011 expressas no documento "Note on policy guidelines and measures the Portuguese Government will adopt to address main economic challenges".

Fonte: MoU (inicial e atualizações).

¹ Relatórios n.ºs 28/2013, 27/2014 e 26/2015 – 2.ª S; Caixa 2 do PCGE/2011, Caixa 2 do PCGE/2012 e Caixa 4 do PCGE/2013 (disponíveis em www.tcontas.pt).

² Em abril de 2014. Note-se que o valor do empréstimo do FMI foi contratado em DSE, estando sujeito a alterações cambiais.

Com exceção do ano de 2011, em que as medidas introduzidas incidiram exclusivamente no aumento da receita, o esforço de consolidação inicialmente esperado para o triénio 2012/2014 assentava, principalmente, em medidas de redução da despesa; este perfil de ajustamento foi alterado relativamente ao ano de 2013 em que o aumento da receita passou a representar 57% do total das medidas de consolidação (que compara com 26% no MoU inicial).

Os compromissos assumidos em matéria de política orçamental refletiram-se nas medidas de consolidação definidas nos orçamentos do Estado no período de vigência do PAEF, como se observa no quadro seguinte.

Quadro 52 – Impacto previsto no OE das medidas de consolidação orçamental (2011/2014)

(em milhões de euros)

Medidas	2011	2012	2013	2014
Redução da despesa	3 871	7 460	2 699	2 957
Aumento da receita	2 112	2 890	3 939	944
Total	5 983	10 350	6 638	3 901

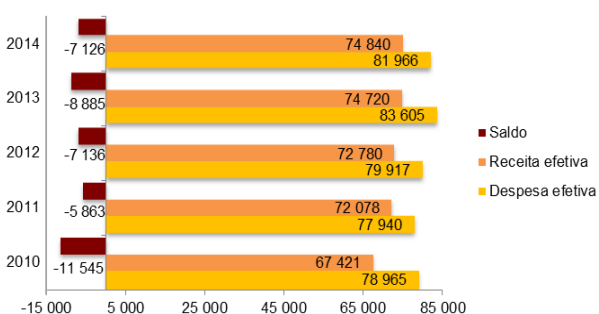
Fonte: Relatórios dos OE/2011 a 2014; Parecer da UTAO à proposta de OE/2011.

Nos anos de 2011 a 2013 o valor das medidas de consolidação orçamentado superou o previsto no MoU inicial e respetivas atualizações por via da inclusão de novas medidas no OE, em resultado: i) da fragilidade e inconsistência das previsões orçamentais; ii) do não cumprimento dos objetivos de défice inicialmente fixados para o período do Programa e do respetivo efeito dinâmico sobre os anos seguintes decorrente da alteração da base (efeito de *carry over*); iii) das revisões em baixa do cenário macroeconómico; iv) da substituição de medidas declaradas inconstitucionais.

À semelhança do verificado nas CGE de 2011 a 2013, a CGE/2014 continuou a não apresentar os resultados obtidos na execução das medidas de consolidação orçamental, o que impede a sua avaliação. Esta falta reiterada de informação fundamentou a formulação de recomendações ao Governo desde 2012 nos PCGE e nos relatórios de auditoria ao acompanhamento do PAEF¹. No âmbito do exercício do contraditório, o Ministério das Finanças informou que “*estão a ser desenvolvidos mecanismos de quantificação, tanto ex-ante como ex-post, de políticas [que] permitirá a correta avaliação das medidas incluídas no programa de reformas estruturais, especialmente dos programas associados à implementação de medidas de consolidação orçamental*”.

Assim, a análise da execução das medidas de política orçamental limita-se à evolução da despesa e da receita das administrações públicas (central, regional, local e segurança social), sem ser possível quantificar por medida concreta, expressa nos OE e no MoU, os resultados da execução orçamental.

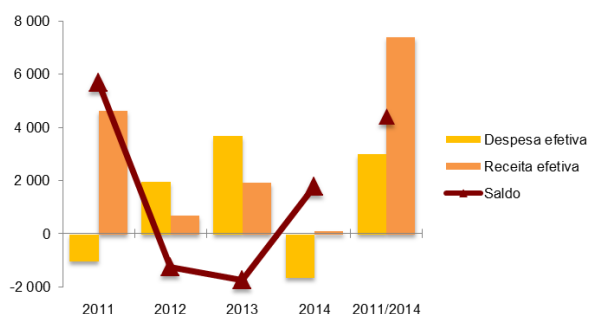
Gráfico 10 – Evolução da receita, da despesa e do saldo global das administrações públicas (€ M)



Nota: em 2012 verificou-se uma alteração significativa do universo por incorporação das EPR no perímetro orçamental.

Fonte: CGE de 2010 a 2014.

Gráfico 11 – Contributo da receita e da despesa na variação do saldo (€ M)



¹ Recomendações n.ºs 25/2011, 25/2012 e 2/2013 dos respetivos PCGE; recomendações n.º 5 do Relatório n.º 28/2013 e n.º 4 do Relatório n.º 27/2014, da 2.ª S.



Entre 2010 e 2014, a melhoria verificada na variação do saldo global (€ 4.418 M, menos 38%) deveu-se exclusivamente ao aumento da receita (€ 7.419 M, 11%), uma vez que a despesa aumentou (€ 3.001 M, 4%). Considerando o saldo primário global, a variação favorável (€ 7.370 M, menos 115%) foi também decorrente do aumento da receita, em todo o período, na medida em que a despesa primária cresceu (€ 49 M, 0,1%), assinalando-se oscilações no triénio; com efeito, a redução da despesa primária observada em 2011 (€ 3.930 M) foi compensada pelos aumentos nos anos de 2012 e de 2013, voltando a registar-se uma diminuição em 2014 (€ 1.779 M). As principais variações nas rubricas da despesa e da receita com impacto no saldo global (2014/2010) encontram-se identificadas no quadro abaixo.

Quadro 53 – Principais variações ocorridas nas receitas e despesas, por classificação económica (2010/2014)

Rubricas da despesa que registaram aumentos:	Principais reduções em rubricas da despesa:
<ul style="list-style-type: none"> - Juros e outros encargos - € 2.952 M (mais 57%); - Transferências correntes - € 1.977 M (mais 6%); - Outras transferências correntes - € 515 M (mais 74%); - Aquisição de bens e serviços - € 487 M (mais 4%). 	<ul style="list-style-type: none"> - Despesas com o pessoal - € 1.877 M (menos 10%); - Investimento - € 457 M (menos 11%); - Transferências de capital - € 424 M (menos 29%).
Rubricas da receita que registaram diminuições:	Principais aumentos em rubricas de receita:
<ul style="list-style-type: none"> - Outras receitas de capital - € 1.183 M (menos 85%); - Transferências de capital - € 1.155 M (menos 42%). 	<ul style="list-style-type: none"> - Impostos diretos - € 4.025 M (mais 24%); - Outras receitas correntes - € 2.832 M (mais 45%); - Contribuições - € 1.479 M (mais 8%); - Impostos indiretos - € 1.274 M (mais 6%).

Fonte: CGE de 2010 a 2014.

O aumento da receita total foi maioritariamente suportado pela receita fiscal, que contribuiu em 71% (mais € 5.299 M e uma taxa de crescimento de 14% no período), e pela receita de contribuições sociais, que concorreu em 20% para esse aumento (mais € 1.479 M, 8%). Do lado da despesa, as rubricas que apresentaram maior redução foram as despesas com pessoal (representando 64% das rubricas que registaram diminuições no período) e as despesas de investimento e transferências de capital (€ 881 M no seu conjunto, 30% da redução); a rubrica que apresentou o maior aumento foi a de juros e outros encargos (€ 2.952 M), responsável por cerca de 50% do total das rubricas onde se verificou um acréscimo no período.

Estes dados demonstram que o esforço de consolidação orçamental assentou essencialmente no lado da receita, contrariamente ao previsto no MoU inicial. Acresce que o programa inicial previa que o aumento da receita resultasse fundamentalmente da proveniente de impostos sobre o consumo, tendo, porém, a execução orçamental no período 2010/2014 evidenciado que o principal aumento se concentrou nos impostos sobre o rendimento, em especial o IRS, cuja receita registou um crescimento de 24%, enquanto as receitas dos impostos indiretos subiram apenas 6%.

O quadro seguinte identifica as principais medidas adotadas e o seu impacto financeiro nos anos de 2011 a 2014 apurado com base nos valores disponibilizados nas CGE.

Quadro 54 – Principais medidas adotadas e seu impacto financeiro (2011/2014)

(em milhões de euros)

	2011	2012	2013	2014
Redução de despesa				
Redução remuneratória aplicável aos trabalhadores da administração pública	N/D	N/D	N/D	N/D
Suspensão parcial dos subsídios de férias e de Natal dos trabalhadores da administração pública, reformados e pensionistas	-	N/D	-	-
Aumento da receita				
Sobretaxa extraordinária de IRS	790	-	-	-
Sobretaxa de IRS	-	-	N/D	N/D
Revisão e limitação dos benefícios e das deduções fiscais em sede de IRS e de IRC	-	N/D	N/D	-
Alterações dos escalões e aumento das taxas do IRS	-	-	N/D	-
Contribuição do sector bancário	-	140	127	161
Aumento da taxa normal de IVA para 23%	N/D	-	-	-

(...)

	2011	2012	2013	2014
Sujeição do consumo de eletricidade e gás natural à taxa normal de IVA	N/D	-	-	-
Reestruturação das taxas do IVA	-	N/D	-	-
Contribuição extraordinária de solidariedade	-	6	153	212
Contribuição extraordinária sobre o sector energético	-	-	-	65
Regime especial de regularização tributária de elementos patrimoniais no exterior (RERT)	50	258	-	-
Regime extraordinário de regularização de dívidas fiscais e à segurança social (RERD)	-	-	1 277	-
Concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil	-	800	400	-
Leilão dos direitos de utilização de frequências de 4.ª geração da rede móvel	-	272	20	-
Reprivatização da EDP - Energias de Portugal	600	1 672	-	-
Reprivatização da REN - Redes Energéticas Nacionais	-	496	-	-
Reprivatização do BPN	-	40	-	-
Reprivatização dos CTT	-	-	467	-
Reprivatização da ANA	-	-	993	-
Transferência dos fundos de pensões do sector bancário	3 263	2 687	-	-
Transferência dos fundos de pensões da PT	621	476	-	-
Transferência do fundo de pensões do BPN	-	97	-	-
Transferência do fundo de pensões do IFAP	-	-	48	-

Nota: N/D – Não disponível.

Fonte: CGE de 2011 a 2014 e Sínteses de Execução Orçamental de dezembro de 2013 e de 2014.

Estes dados revelam que o ajustamento orçamental foi essencialmente suportado por operações de natureza pontual – a transferência dos fundos de pensões, as reprivatizações e concessões e a regularização excepcional de dívidas fiscais e à segurança social – e por medidas reversíveis – as reduções remuneratórias e a suspensão dos subsídios de férias e de Natal dos funcionários públicos, reformados e pensionistas, as sobretaxas em sede de IRS, a contribuição sobre o sector bancário e a de solidariedade e as alterações na tributação direta e no regime do IVA. Não se identificam medidas suficientes que apontem para alterações de natureza estrutural.

3. Medidas sectoriais

3.1. Administração pública

O MoU continha um conjunto de medidas destinadas à administração pública, nomeadamente a racionalização dos recursos humanos, estabelecendo limitações à admissão de trabalhadores, com vista a atingir decréscimos no período de 2012 a 2014 de 2% por ano.

Quadro 55 – Evolução do número de trabalhadores das administrações públicas (2011/2014)

Administrações Públicas	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	Variação			
					2012/2011	2013/2012	2014/2013	2014/2011
Administração central	458 951	437 081	419 406	409 017	-21 870	-17 675	-10 389	-49 934
Administração regional - Açores	15 177	14 837	14 501	14 427	-340	-336	-74	-750
Administração regional - Madeira	17 679	17 261	16 835	16 354	-418	-426	-481	-1 325
Administração local	120 759	116 421	112 997	109 037	-4 338	-3 424	-3 960	-11 722
Total	612 566	585 600	563 739	548 835	-26 966	-21 861	-14 904	-63 731

Taxa de variação	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2014/2011
Administração central	-4,8	-4,0	-2,5	-10,9
Administração regional	-2,3	-2,4	-1,8	-6,3
Administração local	-3,6	-2,9	-3,5	-9,7
Total	-4,4	-3,7	-2,6	-10,4

Nota: Universo - administrações públicas de acordo com o SEC 95; nos dados de 2014 considerou-se o universo comparável, excluindo as entidades reclassificadas em Contas Nacionais (SEC 2010) a partir de setembro de 2014.

Fonte: DGAEP, Síntese Estatística do Emprego Público (2.º trimestre de 2014) e Sistema de Informação da Organização do Estado (4.º trimestre 2014).



A meta anual de 2% de redução de trabalhadores foi superada em todos os anos em análise, com destaque para 2012, em que ocorreu a maior diminuição (4,4% face ao ano anterior e 42,3% da redução no período). Entre 2011 e 2014 a redução no conjunto das administrações públicas atingiu 10,4% (menos 63.731 trabalhadores), em particular na administração central (10,9%, menos 49.934 trabalhadores); ao nível dos outros subsectores, o decréscimo na administração local foi de 9,7% e na administração regional de 6,3%.

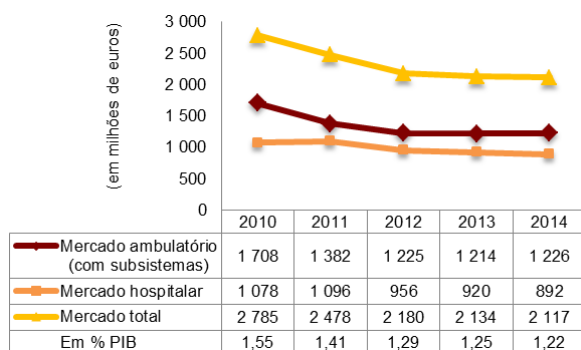
3.2. Saúde

O MoU estabelecia um conjunto de medidas no sector da saúde dirigidas ao controlo da despesa, nomeadamente com medicamentos e meios complementares de diagnóstico e terapêutica (MCDT).

a) Despesa pública com medicamentos

Com vista à redução da despesa com medicamentos, o MoU inicial fixava para esta o limite de 1,25% do PIB em 2012 e de 1% em 2013 e em 2014. Para este objetivo concorreu um conjunto de medidas, destacando-se a prescrição eletrónica e por denominação comum internacional, com vista a aumentar o consumo de medicamentos genéricos, e a alteração das margens de comercialização de medicamentos.

Gráfico 12 – Evolução da despesa com medicamentos – SNS (€ M) – 2010/2014



No período de 2010/2014, a despesa pública com medicamentos¹ reduziu-se em € 668 M (menos 24%), dos quais € 482 M respeitam ao mercado ambulatório (menos 28%, representando 72% da diminuição global) e € 186 M ao mercado hospitalar; a despesa referente ao mercado ambulatório concentra-se nas administrações regionais de saúde (que são responsáveis pelo pagamento da comparticipação dos medicamentos dispensados nas farmácias) e a do mercado hospitalar nos hospitais do SPE.

As reduções anuais mostraram-se insuficientes para dar cumprimento às metas fixadas para os anos de 2012 a 2014.

Nota: A despesa corresponde às obrigações para com terceiros geradas no ano, independentemente da sua liquidação financeira, não se encontrando refletido o stock de dívida vencida.

Fonte: ACSS; INE - PDE, 2.ª notificação de 2015.

Em contraditório, a ACSS alegou que “A fonte para a aferição da despesa de medicamentos de ambulatório é o INFARMED, uma vez que a despesa incluída na conta do SNS abrange produtos que não foram considerados na fixação do objetivo, como seja as tiras usadas para a medição da diabetes”, e que “o objetivo de 2012 foi considerado cumprido (...) já quanto aos anos de 2013 e 2014, foi assumido o não alcance da meta”. Reitera-se que o MoU não especificou a fonte dos dados para o cálculo da despesa pública com medicamentos nem introduziu exceções para o seu apuramento, pelo que foi considerada a informação contabilística da ACSS por se tratar da mais adequada para efeitos da quantificação da despesa pública com medicamentos².

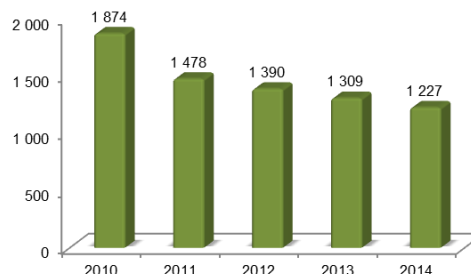
¹ Dados contabilísticos disponibilizados pela ACSS, que diferem dos apresentados pelo INFARMED (baseados no consumo, não incluindo acertos de faturação, descontos comerciais e corte de operações de final de ano).

² Cfr. Relatório n.º 27/2014 – 2.ª S.

Gráfico 13 – Evolução da despesa com produtos vendidos em farmácias (€ M) – 2010/2014

Entre 2010 e 2014 a redução da despesa das administrações regionais de saúde e das entidades que gerem os sistemas públicos de saúde¹, refletida nas CGE, com *produtos vendidos em farmácias*, foi de € 647 M (menos 35%).

A título de contrapartida pelos encargos com medicamentos, os subsistemas públicos de saúde transferiram para a ACSS o valor total de € 51 M em 2013 e de € 59 M em 2014.

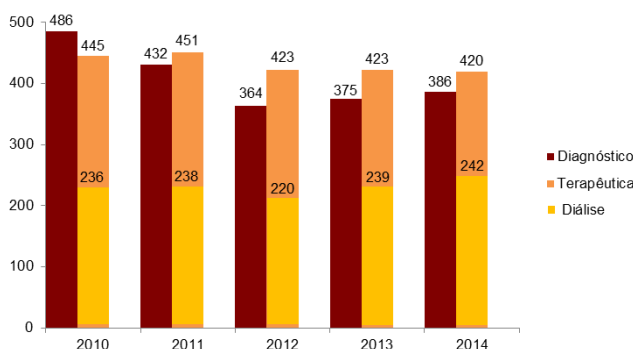


Fonte: SIGO e Relatórios de Atividades da ADSE 2010/2014.

b) Meios complementares de diagnóstico e terapêutica

O MoU determinava a adoção de medidas destinadas a reduzir os encargos do SNS com MCDT no âmbito dos contratos de convenção celebrados com prestadores privados, estabelecendo como meta a redução da despesa em 10% em 2011 e em 10% adicionais até ao final de 2012; não foram fixadas metas para os anos de 2013 e de 2014.

Gráfico 14 – Evolução da despesa com MCDT (€ M) – 2010/2014



Entre 2010 e 2014, a despesa com MCDT reduziu-se em € 125 M (13,4%), em particular nos meios de diagnóstico (€ 100 M), sendo menos expressiva nos meios terapêuticos (5,6%); em 2014, a hemodiálise representava 57,6% (€ 242 M) da despesa com meios de terapêutica, apresentando um aumento de € 6 M face a 2010.

A despesa com MCDT em 2011 atingiu € 882 M, menos 5% face a 2010, não alcançando a meta de 10% de redução fixada no MoU; em 2012, a diminuição foi de 11%, superando o objetivo para esse ano.

Fonte: ACSS.

3.3. Educação

As medidas previstas no MoU visavam a redução de custos através, designadamente, da racionalização da rede escolar, da diminuição da contratação de recursos humanos e da despesa com contratos de associação, a par do combate à baixa escolaridade e ao abandono escolar precoce e da melhoria da qualidade do ensino secundário e do ensino e formação profissional.

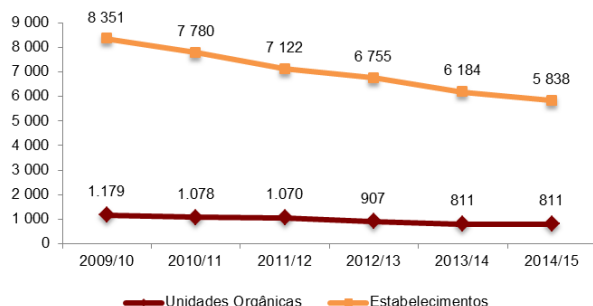
a) Reorganização da rede escolar

A racionalização da rede escolar operar-se-ia através, designadamente, da constituição de agrupamentos escolares, com a inerente diminuição da necessidade de contratação de recursos humanos.

¹ Desde abril de 2013, a comparticipação de medicamentos por parte dos subsistemas públicos passou a ser suportada pelo SNS, exceto quanto à faturação das farmácias localizadas nas regiões autónomas; no período de 2010 a 2013, a despesa com medicamentos destes subsistemas ascendeu a € 401 M, em termos acumulados, e em 2014 a € 9 M.



Gráfico 15 – Evolução da rede escolar (anos letivos 2009/10 a 2014/15)



A concentração da oferta formativa resultou na redução de 368 unidades orgânicas (31%) e 2.513 estabelecimentos (30%), originando poupanças que o MEC estimou em € 69 M no período de 2012 a 2014.

Esta reorganização refletiu-se no aumento do número de unidades orgânicas com mais de 2.000 alunos (6,1% do total no ano letivo de 2009/10 e 27,1% no último ano letivo); deste conjunto, 28 unidades orgânicas têm mais de 3.000 alunos.

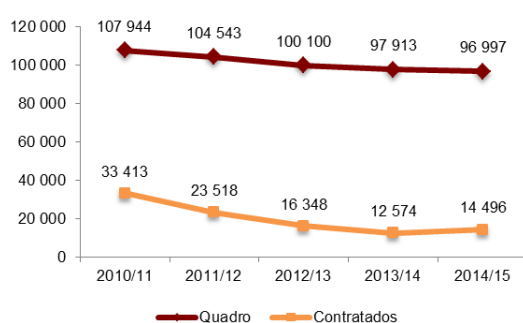
Nota: Unidades orgânicas: agrupamentos e escolas não agrupadas. Estabelecimentos: unidades que compõem os agrupamentos e as escolas não agrupadas.

Fonte: DGEEC – BIMEC, dados extraídos em 21/9/2015.

b) Redução da contratação de recursos humanos

Para a redução da necessidade de contratação de pessoal contribuíram, nomeadamente, a reorganização da rede escolar, a redução de docentes em atividades não letivas e as revisões curriculares.

Gráfico 16 – Evolução no n.º de docentes (anos letivos 2010/11 a 2014/15)



Entre os anos letivos de 2010/11 e de 2014/15 a redução de pessoal docente alcançou 21,1%, em especial devido à quebra em mais de metade do número de contratados (56,6%); no período em análise, o ano letivo de 2014/15 foi o único em que se verificou um aumento do número de docentes contratados (mais 1.922, 15,3%).

A redução de despesas com pessoal decorrente, designadamente, da quebra na contratação de pessoal originou impactos financeiros estimados pelo MEC em € 328 M nos anos de 2012 a 2014.

Fonte: DGEEC – BIMEC, dados extraídos em 21/9/2015.

c) Contratos de associação

Para além da redução da despesa com os contratos de associação, o MoU previa a definição de um quadro de financiamento para estas escolas baseado num valor fixo por turma. O quadro seguinte apresenta a execução física e financeira respeitante às escolas privadas com contratos de associação no período de 2010/2015.

Quadro 56 – Contratos de associação – Evolução da execução física e financeira (2010/2015)

Indicadores	Ano letivo					Variação 2015/2010	
	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/2015	N.º	Tx (%)
N.º de escolas	85	81	81	80	79	-6	-7,1
N.º de turmas	1 997	1 915	1 841	1 809	1 744	-253	-12,7
N.º de alunos	48 755	46 203	45 642	45 604	44 845	-3 910	-8,0
Despesa por ano letivo (em M€)	197,6	163,2	159,7	150,8	141,3	-56	-28,5
Valor por turma (em €)	90 000	85 288	85 288	81 023	81 023	-	-

Fonte: IGeFE (os dados para 2014/2015 são provisórios).

No período em análise verificou-se uma redução generalizada em todos os indicadores, destacando-se a redução de 12,7% verificada no número de turmas (menos 253) e de 28,5% na despesa por ano letivo (menos € 56 M).

d) Objetivos do MoU para a educação no quadro da Estratégia Europa 2020

Os objetivos relativos ao aumento dos níveis de escolaridade, à redução das taxas de abandono escolar e à adaptação dos currículos ao mercado de trabalho previstos no MoU encontram-se em linha com as medidas para a educação constantes do Programa Nacional de Reformas¹ e com as metas da Estratégia Europa 2020, às quais se encontram alocados os fundos comunitários, em particular o FSE através dos Eixos 1 - *Qualificação Inicial* e 2 - *Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida*, bem como da tipologia de intervenção 11 do Eixo 6 - *Programas Integrados de Promoção de Sucesso Educativo* previstos no Programa Operacional Potencial Humano (POPH).

Quadro 57 – Execução financeira dos Eixos 1 e 2 e da tipologia de intervenção 11 do Eixo 6 – 2008/2014

(em milhões de euros)

Eixo Prioritário / Tipologia de Intervenção	Execução acumulada (2008/2014)		
	FSE	CPN	DPT
1. Qualificação Inicial, destacando-se:	2 132	653	2 784
<i>Cursos Profissionais</i>	1 340	390	1 730
2. Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida, destacando-se:	1 515	587	2 102
<i>Cursos de Educação Formação de Adultos</i>	759	322	1 080
6.11. Programas Integrados de Promoção de Sucesso Educativo	173	69	242
Total	3 820	1 308	5 128
Por memória			
<i>Total POPH</i>	6 234	2 195	8 429
Natureza da entidade beneficiária dos fundos:			
Privada	2 265	749	3 014
Pública	1 555	559	2 114

CPN – contrapartida pública nacional; DPT – despesa pública total.

Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC).

Na execução do Eixo 1 assumem particular relevância os *cursos profissionais* que representaram 62,1% da execução acumulada (€ 1.730 M). As entidades beneficiárias privadas absorveram 56,4% da despesa pública total deste Eixo (€ 1.572 M) e as públicas 43,6% (€ 1.213 M); as escolas e o IEFP foram os principais beneficiários do FSE (€ 672 M e € 229 M, respetivamente).

Relativamente ao Eixo 2, os *cursos de educação e formação de adultos* representaram 51,4% da despesa pública total (€ 1.080 M); as entidades privadas registaram uma execução acumulada de € 1.443 M (68,6% do total do Eixo) e as entidades públicas € 659 M (31,4%); à semelhança do anterior, neste Eixo o IEFP e as escolas foram os principais beneficiários do FSE (€ 330 M e € 119 M, respetivamente).

Na tipologia 6.11, os beneficiários dos apoios foram os estabelecimentos públicos de ensino e os serviços centrais do MEC, que absorveram a totalidade do FSE (€ 173 M).

¹ “Portugal 2020”, de março de 2011.



Tribunal de Contas

|||
**5. Fluxos Financeiros com a
União Europeia**
|||



5. FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA

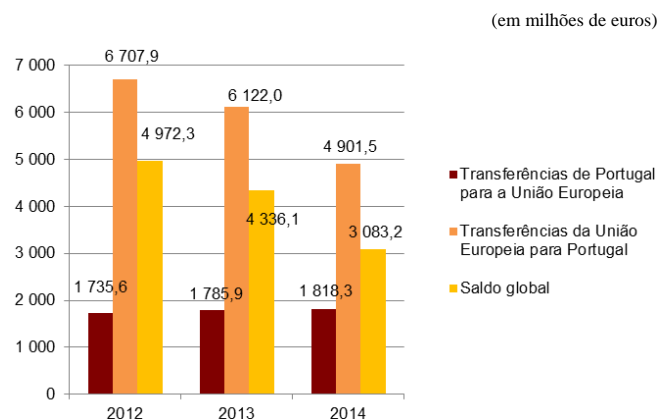
No Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas deve apreciar os fluxos financeiros com a UE, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos¹.

Neste ponto procede-se à análise dos fluxos financeiros entre Portugal e a UE, bem como à avaliação da execução financeira dos instrumentos que em Portugal concretizam a aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento, da garantia agrícola e de outros instrumentos financeiros de iniciativa comunitária.

5.1. Saldo global

A informação representada no gráfico seguinte foi apurada pelos serviços do Tribunal de Contas e, como se desenvolve nos pontos seguintes, não é totalmente coincidente com a que consta da CGE/2014 (Volume I – Quadro 68).

Gráfico 17 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia – 2012 a 2014



Fonte: DGTC.

Analisando a evolução do “Saldo global” face ao ano anterior, observa-se a sua redução em € 1.252,9 M (-28,9%) devido, sobretudo, ao comportamento dos fluxos financeiros provenientes da UE (€ -1.220,5 M; -19,9%).

5.2. Fluxos financeiros para a União Europeia

Os valores constantes do Quadro 68 da CGE respeitantes aos fluxos financeiros para a UE ocorridos em 2014 foram confrontados com a informação obtida junto da DGO e com os mapas de execução orçamental.

¹ Por força do disposto na alínea i) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

O referido Quadro apresenta os valores que se relacionam com a contribuição de Portugal para o financiamento do orçamento da UE e, ao contrário do observado em anos anteriores, os valores da CGE coincidem com os valores apurados pelos serviços do Tribunal, como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro 58 – Transferências para a União Europeia em 2014

(em milhões de euros)

Designação	CGE (*) (1)	Valor apurado (2)
Transferências de Portugal para a UE	1 818,3	1 818,3
Direitos aduaneiros e agrícolas (a)	147,2	147,2
Recursos próprios IVA	244,8	244,8
Recursos próprios RNB	1 352,1	1 352,1
Compensação ao Reino Unido	106,7	106,7
Redução do RNB da Suécia e Holanda	-	-
Diversos (b)	4,9	4,9
Restituições e reembolsos (c)	-0,9	-0,9
Despesas de cobrança DA (d)	-36,6	-36,6

(*) Quadro 68 publicado no Volume I da CGE.

(a) Inclui as quotizações sobre o açúcar e isoglucose e RPT não cobrados.

(b) Inclui outros encargos e juros.

(c) Correções de anos anteriores.

(d) Encargos de cobrança dos direitos aduaneiros e agrícolas (25%).

Fonte: DGO e dados apurados em auditoria.

Apurou-se que a contribuição líquida de Portugal para o financiamento do orçamento da UE, em 2014, ascendeu a cerca de € 1.818,3 M.

Em termos globais regista-se um aumento das transferências totais para a UE de € 32,4 M face a 2013, correspondendo a um acréscimo de 1,8%, em razão do aumento global dos “Recursos próprios IVA” (+€ 14,0 M), “Compensação ao Reino Unido” (+€ 11,8 M) e “Recursos próprios RNB” (+€ 6,7 M), devido em grande parte a ajustamentos do RNB de anos anteriores.

As transferências assentaram maioritariamente nos “Recursos próprios RNB”, os quais representam 74,4% do total transferido, situando-se entre o peso registado em 2013 (75,3%) e o registado em 2012 (73,0%).

Por outro lado, importa referir que embora não se tenham registado transferências a título de “Redução RNB Suécia e Holanda”, em virtude da Decisão 2014/335/UE, Euratom do Conselho, de 26 de maio, que prevê essa contribuição para o período 2014-2020, não estar em vigor em 2014, os seus efeitos retroativos a 1 de janeiro de 2014 implicarão o seu pagamento no futuro.

No decurso da auditoria realizada verificou-se ainda o seguinte:

- ◆ A DGO acolheu a recomendação do Tribunal, tendo passado a observar o princípio da não compensação no processamento das despesas relativas aos recursos próprios tradicionais não cobrados;



- ◆ Apesar da boa prática registada quanto à decisão de se pagar condicionalmente os montantes solicitados pela Comissão, continuaram a verificar-se atrasos nos pagamentos, o que faz onerar o Estado Português em encargos acrescidos;
- ◆ Foram pagos € 4,9 M de juros, relativos a processos de forma geral muito antigos, acarretando encargos acrescidos para o Estado por não terem sido pagos nos prazos comunicados pela Comissão. Num caso, o montante pago no valor de € 4,8 M, representou cerca de 10 vezes o valor da dívida inicial;
- ◆ Em 2014, as receitas no valor de € 2,3 M, provenientes do pagamento de indemnizações ao Estado Português, resultantes dos acordos pré judiciais celebrados entre a Comissão Europeia e as empresas tabaqueiras, foram consignadas ao capítulo 70 do Orçamento do Estado, nos termos do art.º 5.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

Em sede de contraditório, a DGO confirmou a prática referida de pagamento condicional de recursos próprios tradicionais não cobrados, como forma de evitar juros de mora, salientando, no entanto, que só pode diligenciar nesse sentido após a comunicação pela Autoridade Tributária, responsável pela gestão dos processos em litígio e pelo apuramento dos montantes a pagar.

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 UE foram confrontados com a informação recolhida junto das Autoridades de Certificação/Entidades Pagadoras dos fundos europeus¹ e com os elementos de suporte da DGO e do IGCP². Foi também considerada a informação obtida junto de beneficiários diretos de apoios no âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária³.

Quanto aos valores indicados no Quadro 68 do Volume I da CGE, verificou-se que as únicas diferenças significativas ocorreram nos itens “PAIC” e “Diversos” e num valor devolvido à CE, de € 260.817,22, respeitante ao Fundo de Coesão II que foi registado pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão mas não se encontrava contemplado no quadro.

No exercício do contraditório, a DGO, relativamente ao item de “Restituições e Reembolsos”, referiu que a divergência entre o valor inscrito na CGE e o apurado pelo Tribunal, tem origem no facto de a Agência para o Desenvolvimento e Coesão não lhe ter comunicado essa informação.

¹ As Autoridades de Certificação são a Agência para o Desenvolvimento e Coesão para o FEDER, FSE e Fundo de Coesão e o IFAP para o FEP. Esta última entidade é também Entidade Pagadora do FEAGA e do FEADER.

² 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.

³ Neste âmbito foi recolhida informação junto de um conjunto representativo de entidades beneficiárias, tendo-se apurado transferências no valor total de € 64,7 M, dos quais apenas uma parte (€ 23,0 M) transitou pela Tesouraria do Estado.

Quadro 59 – Transferências da UE – Divergências apuradas

(em milhões de euros)

Designação	CGE (1)	Valor apurado (2)	Diferença (valor) (3)=(1)-(2)
Transferências da UE para Portugal	4 898,0	4 901,5	-3,5
FEOGA-Garantia/FEAGA	711,3	711,3	0,0
FEDER	1 688,3	1 688,3	0,0
FSE	907,0	907,0	0,0
FEOGA-Orientação	4,8	4,8	0,0
FEADER	722,6	722,6	0,0
IFOP	1,7	1,7	0,0
FEP/FEAMP	29,0	29,0	0,0
Fundo de Coesão	731,4	731,4	0,0
PAIC	25,5	44,6	-19,1
Diversos	77,2	61,9	15,3
Restituições e reembolsos	-0,8	-1,1	0,3

Fonte: CGE/2014, Agência para o Desenvolvimento e Coesão e IFAP.

Assinala-se o progresso realizado nos últimos anos por parte da DGO no apuramento dos fluxos da UE e que conduziu a uma maior aproximação dos valores face aos anos anteriores, em que se registaram diferenças mais significativas.

Contudo, à semelhança do referido em Pareceres anteriores, a CGE de 2014 não evidencia todos os fundos recebidos da UE no ano. Contribui para este facto o carácter menos centralizado das transferências relativas a PAIC ou a dotações diversas do orçamento comunitário (sem recurso a entidades pagadoras nacionais), a sua frequente tramitação fora da tesouraria do Estado e a falta de comunicação à DGO pelos respetivos beneficiários públicos.

Assim, apesar do procedimento instituído pela DGO de reporte dos montantes recebidos diretamente da UE pelas entidades sujeitas à disciplina orçamental¹, este dever não foi ainda cumprido por várias delas, pelo que se revela necessária a promoção do respetivo cumprimento junto das referidas entidades.

Verificou-se também que a rubrica “Diversos” inclui informação que se relaciona com os demais PAIC, que não os englobados no item criado para o efeito, devendo a DGO no apuramento das transferências da UE evidenciar estes montantes adequadamente.

Na CGE de 2014 os mapas que contêm informação sobre a execução orçamental da despesa por fonte de financiamento são o mapa 22 – “Desenvolvimento das despesas dos serviços integrados”, o mapa 31 “Discriminação das receitas e das despesas dos Serviços e Fundos Autónomos”, os mapas 53 a 62 relativos a “Projetos “ e o mapa “Elementos informativos sobre os programas orçamentais”, sendo apenas este último aquele que, apesar de não dispor de informação agregada, permite obter totais globais sobre a origem do financiamento da despesa orçamental. Já o quadro 100 reflete a execução da despesa consolidada por programa orçamental com menção do seu financiamento, comunitário e nacional, sem indicar os fundos europeus envolvidos.

Ora, para a evidência do financiamento comunitário na execução orçamental a informação constante do mapa “Elementos informativos sobre os programas orçamentais” deveria ser agregada por fonte de

¹ Constante do ponto 110 da Circular Série A, n.º 1375, da DGO.



financiamento ou por fundo europeu, à semelhança do mapa 53 relativo aos “Projetos”, de modo a espelhar o montante de despesa cofinanciada por cada um dos fundos europeus por programa orçamental em cada ano económico.

Embora os dados disponibilizados sobre a execução orçamental no SIGO não sejam totalmente comparáveis com os dados oriundos das Autoridades de Certificação uma vez que nestas últimas a despesa corresponde a despesa validada e não a pagamentos efetivos, os totais de cada fundo europeu deveriam ser próximos em milhões de euros, o que não se verifica.

Dessa análise comparativa resultam divergências acentuadas, na generalidade dos fundos (€ 706,3 M no FEDER, € 579,8 M no FEAGA/FEOGA-Garantia e € 392,1 M no Fundo de Coesão), que podem traduzir a aplicação do modelo de registo preconizado pela DGO, se estas diferenças corresponderem realmente a execução financeira de fundos comunitários sem cofinanciamento público nacional, situação em que os serviços registam a receita e a despesa como extraorçamental¹, ou podem representar uma incorreta utilização da classificação económica na movimentação deste tipo de fundos.

Revela-se, assim, necessário que, no domínio dos fundos comunitários, exista informação sobre as operações extraorçamentais das entidades da administração central sujeitas à disciplina orçamental, dado o relevo desta informação para a análise da execução dos fundos europeus.

Verificou-se, ainda, que para 2014 não foram criados novos códigos para as fontes de financiamento relacionadas com o novo período de programação 2014-2020, sendo utilizados os que no passado respeitavam a outro período de programação, constituindo fator de erro no registo das operações e menor desagregação da informação. A Agência para o Desenvolvimento e Coesão, em sede de contraditório, refere ainda outra situação – a inexistência de fontes de financiamento que permitam o registo das verbas destinadas aos Programas Operacionais das Regiões Autónomas.

Revela-se assim necessária a revisão das fontes de financiamento respeitantes aos fundos europeus.

5.3.2. Fluxos relativos ao Período de Programação 2014-2020

No final de 2014 ocorreram as primeiras transferências da UE destinadas ao Portugal 2020, tendo-se apurado que a título de pré-financiamentos foram rececionados € 227,3 M – € 45,7 M de FEDER, € 40,4 M de Fundo de Coesão, € 87,5 M de FSE e € 53,7 M de FEADER.

Estes pré-financiamentos respeitam à parcela de 1,5% dos fundos afetos ao PO Competitividade e Internacionalização (FEDER, FC e FSE), PO Inclusão Social e Emprego (FSE), PO Capital Humano (FSE), PO Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos (Fundo de Coesão) e PO Centro (apenas para o FSE). No que se refere ao FEADER o montante de pré-financiamentos ascendeu a € 53,7 M, sendo apenas respeitante ao PDR 2020 do Continente.

O faseamento dos pré-financiamentos ao longo do período de programação, em vez das duas tranches iniciais que vigoraram nos quadros comunitários anteriores, constitui uma alteração significativa no regime pois o novo ritmo a que se processam os pré-financiamentos terá consequências no cálculo das

¹ Cfr. ponto 39 da Circular Série A, n.º 1370, relativo à forma de registo pelas entidades da administração central dos fundos comunitários e da contrapartida nacional. Quando esta última existe dá sempre lugar a registo da receita e despesa orçamental.

anulações automáticas. Embora o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, tenha generalizado a regra “n+3” para todos os FEEI e para todo o período de programação, o faseamento no tempo dos pré-financiamentos implicará, pelo menos no apuramento de 31 de dezembro de 2017, um esforço adicional pelas Autoridades de Gestão para conseguirem apresentar atempadamente os pedidos de reembolso à CE.

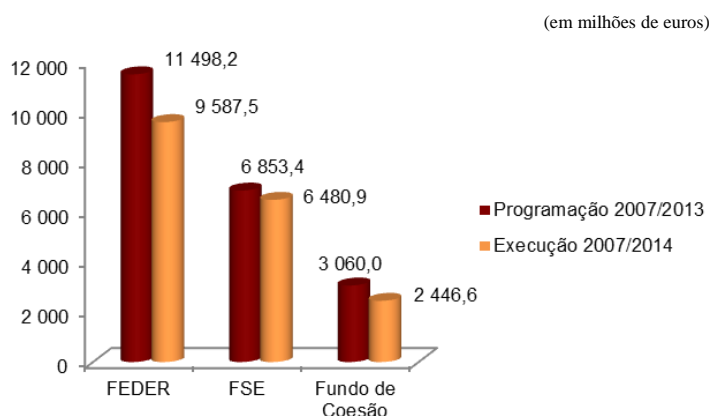
Em 2014, apenas se deu início à execução do FEADER, apresentando o PDR do Continente, em 31 de dezembro, uma despesa comunitária de € 109,2 M o que significa, face aos € 509,5 M previstos, uma taxa de execução de 21,4%.

5.3.3. Fluxos relativos ao Período de Programação 2007-2013

5.3.3.1. Execução do QREN

As transferências oriundas da UE no ano de 2014 totalizaram € 3.071,4 M, devido sobretudo aos reembolsos de FEDER (€ 1.633,6 M), do FSE (€ 819,2 M) e do Fundo de Coesão (€ 618,6 M) para os respetivos PO, fruto dos níveis de execução registados.

Gráfico 18 – Programação e execução acumulada dos fundos do QREN, em 31 de dezembro de 2014



Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Em termos absolutos a despesa pública acumulada validada no âmbito do QREN ascendeu a € 22.695,9 M. Deste valor € 18.515,0 M respeitam a financiamento comunitário, representando taxas de execução¹ de 87,8% para a despesa pública e de 86,5% para a despesa comunitária.

O FSE voltou a destacar-se positivamente quanto ao grau de execução financeira da despesa comunitária, com uma taxa de execução de 94,6% (nomeadamente do POPH). Já em relação ao FEDER e ao FC as taxas situaram-se em 83,4% e 80,0%, respetivamente.

Na execução do QREN evidenciaram-se os três PO Temáticos² (€ 12.251,5 M) que representaram 66,2% da execução comunitária (€ 18.515,0 M), seguindo-se os POR do Continente (25,0%,

¹ Taxa de execução = despesa validada / despesa programada.

² PO Fatores de Competitividade, PO Valorização do Território e PO Potencial Humano.



€ 4.630,5 M), os PO das Regiões Autónomas (8,2%, € 1.518,3 M) e, por último, os PO relativos à Assistência Técnica (0,6%, € 114,8 M).

Apresentaram as melhores taxas de execução o PO Regional dos Açores FSE (100,6%, € 191,2 M), o PO Regional dos Açores FEDER (96,1%, € 928,7 M), o POPH (94,6%, € 6.102,3 M) e o PO Regional da Madeira FSE (91,5%, € 123,9 M).

Restando apenas um ano para a execução do QREN os PO que se destacavam negativamente, por apresentarem as taxas de execução mais baixas foram o PO Assistência Técnica FEDER (72,2%, € 51,3 M), o PO Regional do Alentejo (75,2%, € 642,0 M), o PO Regional Algarve (77,0%, € 134,7 M) e o PO Regional Lisboa (79,5%, € 243,8 M).

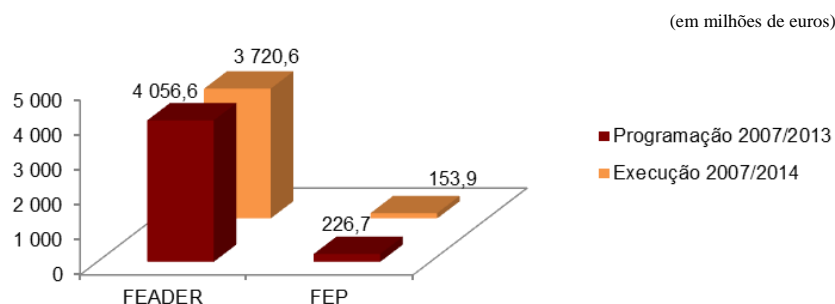
5.3.3.2. Execução dos Programas Operacionais financiados pelo FEADER e FEP

Os quatro programas operacionais cofinanciados pelo FEADER receberam da UE em 2014 um total de € 668,9 M. O valor mais significativo, correspondente a 92,0%, destinou-se ao PRODER (€ 615,1 M), sendo os restantes montantes muito inferiores, de € 26,6 M (4,0%) para o PRODERAM, € 25,9M (3,9%) transferidos para o PRORURAL. O PRRN foi destinatário de € 1,2 M (0,2%).

No final de 2014 o PRODER, o PRRN e o PRORURAL apresentavam taxas de execução de 92,6%, 92,5% e 88,9%, respetivamente. Apenas o PRODERAM (78,9%) ainda não tinha compensado os níveis insuficientes de execução atingidos nos anos anteriores.

O PROMAR registou uma taxa de execução mais baixa, de apenas 67,9%.

Gráfico 19 – Programação e execução acumulada do FEADER e do FEP, em 31 de dezembro de 2014



Fonte: IFAP

Quanto à perda de recursos comunitários verificou-se que apenas o PROMAR não conseguiu apresentar pedidos de reembolso em montante suficiente para executar a totalidade da autorização orçamental comunitária para 2012. Depois das anulações automáticas de € 19.738.581,24¹, este Programa foi novamente sujeito, em 2014, a uma terceira anulação automática de € 882.401,00.

¹ Respeitante às anulações de € 3.544.532,48 em 31 de dezembro de 2012 e € 16.194.048,76 em 31 de dezembro de 2013, conforme previsto no Regulamento da Comissão Europeia 1198/2006, do Conselho, de 27 de julho (regra n+2).

5.3.4. Outros fluxos

Os fluxos financeiros oriundos da UE, no âmbito do FEAGA, ascenderam, em 2014, a € 711,3 M, dos quais € 702,7 M para os mercados agrícolas, € 4,1 M para a gestão centralizada das pescas e € 4,5 M para as medidas veterinárias. A execução financeira do ano evidenciou pagamentos no montante de € 726,0 M, tendo ocorrido, porém, no mesmo período, devoluções no valor de € 33,9 M.

Dos dados disponíveis sobre a campanha de 2014 destacam-se os pagamentos respeitantes às Ajudas Diretas Dissociadas (€ 429,3 M), a Outras Ajudas Diretas (€ 200,7 M) e aos Produtos do Sector Vitivinícola (€ 60,7 M).

No âmbito de Programas de Ação de Iniciativa Comunitária foram identificados € 64,7 M de transferências em 2014, dos quais apenas foi possível identificar na tesouraria do Estado € 19,6 M relativos ao Programa Aprendizagem ao Longo da Vida e € 3,4 M aos fundos FER, FFE, FI e FR.

Sendo certo que a DGO já encetou procedimentos com vista à recolha de informação neste domínio, continua a ser necessário que a respetiva implementação permita a obtenção de informação global sobre os recursos comunitários anualmente transferidos pela UE para Portugal, nomeadamente no âmbito de transferências diversas e dos Programas de Ação de Iniciativa Comunitária e a sua expressão na CGE. O apuramento realizado pela DGO identificou € 33,2 M, dos quais € 14,9 M recebidos por entidades que também reportaram informação ao Tribunal de Contas. Relevam assim para os fluxos financeiros oriundos da UE € 18,3 M.

Em relação aos anteriores períodos de programação, verificaram-se, ainda, em 2014, algumas transferências no âmbito dos saldos finais dos diversos PO, ou projetos. São exemplos as transferências de € 8,9 M de FEDER no âmbito do QCA II, € 4,8 M de FEOGA – Orientação, € 1,7 M de IFOP, € 0,3 M relacionados com o FSE e € 72,4 M no âmbito de projetos do Fundo de Coesão II.

Pela tesouraria do Estado transitaram também € 28,6 M, oriundos de dotações comunitárias diversas, classificados como “Diversos” pelo IGCP. Parte deste total inclui parcelas já tidas em conta no âmbito dos fluxos relativos a PAIC e ao FEAGA pelo que apenas relevam para o apuramento dos fluxos financeiros oriundos da UE € 23,5 M.



Tribunal de Contas

|||
**6. Fluxos Financeiros entre o
Orçamento do Estado e o
Sector Público Empresarial**
|||



6. FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

Na CGE, os fluxos financeiros da administração central com o sector público empresarial (SPE)¹ estão, nuns casos, identificados através da respetiva classificação económica, noutros, englobados em classificações em que essa especificação não existe. Assim, o classificador económico das receitas e das despesas² não distingue as sociedades financeiras públicas das privadas, o que não é coerente, uma vez que essa distinção é feita relativamente às sociedades não financeiras. Do lado das receitas, nos *ativos financeiros*, o classificador também não distingue as que provêm do SPE.

Estas lacunas não permitem uma análise detalhada dos valores constantes na CGE e dificultam o cumprimento pelo Tribunal de Contas do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto. Com vista a colmatar as deficiências de informação sobre os fluxos com o SPE, no exame efetuado neste capítulo é utilizada informação resultante de ações de controlo e de solicitações a diversas entidades processadoras.

Na Proposta de LOE/2014 (n.º 387/XIII), dando cumprimento ao disposto na LEO³ e a anteriores recomendações do Tribunal, foram incluídos elementos informativos sobre as “transferências orçamentais para as empresas públicas”⁴.

Em 2014, os fluxos financeiros entre o OE e o SPE foram os que se sintetizam no quadro seguinte:

Quadro 60 – Resumo dos fluxos entre a administração central e o SPE

(em milhões de euros)

Classificação económica	Receitas provenientes do SPE	Despesas destinadas ao SPE	Saldo
Juros	124	-	124
Dividendos e participações nos lucros	250	-	250
Transferências e subsídios	3	399	-396
Empréstimos a m. l. prazos (líquidos de reembolsos)	-	4 430	-4 430
Aumentos de capital e outros ativos financeiros	4	1 886	-1 882
Alienação de partes sociais de empresas	384	-	384
Total	766	6 715	-5 949

Fonte: CGE/2014 e serviços processadores.

Desses fluxos resultou um saldo global desfavorável para a administração direta do Estado de € 5.949 M e que se deveu, essencialmente, à despesa com *empréstimos a médio e longo prazos* e aumentos de capital (*ações e outras participações*), que atingiram € 6.316 M.

¹ Para efeitos do presente capítulo, utiliza-se uma aceção ampla de SPE, segundo a qual este é constituído pelas empresas, sob qualquer forma legal, em que o capital social ou estatutário é detido de forma direta ou indireta pelo Estado ou por quaisquer outras entidades da administração pública central, regional ou local. Neste capítulo inclui-se nas empresas públicas as abrangidas, a partir de 2012, no subsector dos SFA como entidades públicas reclassificadas (EPR) e que, nesta qualidade, são mencionadas noutros pontos do Parecer.

² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

³ Artigo 37.º, n.º 1, alínea q).

⁴ Quadro A 2.1 – «Transferências e subsídios da Administração Central para Entidades Públicas Empresariais».

6.1. Fluxos financeiros para o SPE

A CGE evidencia como fluxos para entidades do SPE despesas nas classificações económicas de *transferências correntes*, *subsídios*, *transferências de capital* e *ativos financeiros*, desagregadas nos termos evidenciados no quadro seguinte:

Quadro 61 – Fluxos financeiros para o SPE

(em milhões de euros)

Classificação das despesas	Serviços integrados	SFA	Total	Estrutura (%)
Despesas correntes	228	82	310	4,6
Transferências correntes	125	74	199	3,0
Sociedades (*) não financeiras/Públicas	4	70	75	1,1
Serviços e fundos autónomos (EPR)	121	3	124	1,8
Subsídios	103	8	111	1,7
Sociedades (*) não financeiras/Públicas	71	8	79	1,2
Sociedades financeiras / Bancos e outras instituições financeiras (**)	32	-	32	0,5
Despesas de capital	6 332	74	6 405	95,4
Transferências de capital	22	68	89	1,3
Sociedades (*) não financeiras / Públicas	6	68	73	1,1
Serviços e fundos autónomos (EPR)	16	-	16	0,2
Ativos financeiros	6 311	6	6 316	94,1
Empréstimos a médio e longo prazos (líquidos de reembolsos)	4 424	6	4 430	66,0
Ações e outras participações/Sociedades financeiras/Bancos (a)	138	-	138	2,0
Ações e outras participações/ Sociedades (*) não financeiras / Públicas	457	-	457	6,8
Ações e outras participações/ Serviços e fundos autónomos (EPR)	1 246	-	1 246	18,6
Outros ativos financeiros	46	-	46	0,7
Total	6 560	155	6 715	100,0
(%)	97,7	2,3	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.

(a) Inclui € 37,5 M do aumento de capital da Parparticipadas, incorretamente classificado nesta rubrica.

Fonte: CGE/2014 e serviços processadores.

O total dos fluxos destinados ao SPE (incluindo EPR) evidenciados na CGE é de € 6.715 M. Deste montante, € 6.560 M (98%), realizados por serviços integrados, com destaque para a concessão de *empréstimos a médio e longo prazos*, líquidos de reembolsos, (€ 4.424 M) e para os aumentos de capital (€ 1.841 M) de que beneficiaram as empresas identificadas no quadro seguinte:



Quadro 62 – Empresas beneficiárias de empréstimos, aumentos de capital e indemnizações compensatórias

(em milhões de euros)

Empresas	Empréstimos a médio e longo prazos (a)			Aumentos de capital	Indemnizações compensatórias (b)	Outras verbas (c)	Total
	Concessão	Reembolsos	Líquido				
Transportes e Infraestruturas	3 614	225	3 389	1 246	155	20	4 810
CP	2 283	-	2 283	-	22	2	2 307
ESTRADAS DE PORTUGAL (EPR)	-	-	-	793	-	-	793
CARRIS	458	-	458	-	8	-	466
REFER (EPR)	64	-	64	240	50	9	363
STCP	301	-	301	-	10	-	311
METRO DO PORTO (EPR)	500	225	275	-	11	2	288
METROPOLITANO DE LISBOA (EPR)	-	-	-	211	32	4	247
TRANSTEJO (EPR) e SOFLUSA (EPR)	8	-	8	2	9	-	19
SATA INTERNACIONAL	-	-	-	-	10	-	10
TAP	-	-	-	-	3	-	3
Metro Mondego	-	-	-	-	-	2	2
PARVALOREM (EPR), PARUPS (EPR) e PARPARTICIPADAS	489	-	489	38	-	-	526
Empresarialização dos Hospitais (18 entidades)	-	-	-	455	-	-	455
EMPORDEF - Empresa Portuguesa de Defesa	208	-	208	-	-	-	208
EDIA - Empresa Desenvolvimento e Infra-Estruturas Alqueva	189	-	189	-	-	-	189
PARQUE EXPO 98	150	-	150	-	-	-	150
IFD - Instituição Financeira de Desenvolvimento	-	-	-	100	-	-	100
LUSA - Agência de Notícias de Portugal	-	-	-	-	13	-	13
OPART (EPR), TNDM II e TN S. JOÃO (EPR)	-	-	-	-	23	-	23
Administrações portuárias (APA, APVC, APFF)	-	-	-	-	-	2	2
PARQUE ESCOLAR (EPR)	23	23	-	-	-	-	-
Sociedade Portugal Venture Capital Iniciative	-	-	-	2	-	-	2
Total	4 672	248	4 424	1 841	191	22	6 478

(a) Por conta do Cap. 60 – Despesas excecionais do Ministério das Finanças.

(b) As indemnizações compensatórias das entidades que não são EPR foram atribuídas pela RCM n.º 52/2014, de 29 de agosto, e processadas por conta do Cap. 60 do Ministério das Finanças. As destinadas a EPR passaram, a partir de 2014, a ser inscritas e executadas no programa orçamental em que a entidade está integrada.

(c) Transferências de capital do Ministério da Economia (empresas transportes, infraestruturas e administrações portuárias).

Fonte: CGE/2014 e serviços processadores.

Às 46 empresas foi entregue € 6.478 M, correspondente a 97% dos fluxos para o SPE. Foram principais beneficiárias as empresas de transportes e de infraestruturas que receberam € 4.810 M [com destaque para a CP (€ 2.307 M) e as Estradas Portugal (€ 793 M)], as sociedades veículo criadas no âmbito do BPN (€ 526 M), os hospitais EPE (€ 455 M)¹, a Refer (€ 363 M) e a Empordef (€ 208 M)].

Em *subsídios a sociedades financeiras* a CGE contabiliza o montante de € 75 M. Pelas razões apontadas (o classificador económico da despesa não distingue entre sociedades financeiras públicas e sociedades financeiras privadas) não é possível quantificar o montante destinado às instituições financeiras do SPE, tendo-se, no entanto, apurado junto da DGTF que, daquele montante, foi pago à CGD a quantia de € 32 M referente a bonificação de juros.

Têm também significado as *transferências correntes* efetuadas pelo subsector dos SFA para empresas públicas (incluindo EPR), que totalizaram € 74 M, com destaque para as efetuadas pelo Instituto do Turismo de Portugal (€ 24 M, dos quais € 15 M para a AICEP), pelo Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (€ 22 M, para a ESTAMO) e pelo IAPMEI (€ 11 M, para a AICEP).

¹ A 11 centros hospitalares (€ 373 M), 3 hospitais distritais (€ 33 M) e 4 unidades locais de saúde (€ 49 M).

As *transferências de capital* para empresas públicas atingiram € 89 M, com destaque para as efetuadas pelo IFAP (€ 59 M) e pelo IHRU (€ 5 M).

A despesa em *outros ativos financeiros* foi de € 46 M, referente a pagamentos em execução de avales ao Fundo de Contragarantia Mútuo (€ 40 M) e à Parque Expo'98 (€ 6 M).

Em 2014, foram ainda autorizadas operações relacionadas com entidades do SPE, no montante de € 0,5 M, referentes à assunção de passivos e à regularização de responsabilidades de sociedades anónimas de capitais públicos, previstas no artigo 120.º da LOE/2014.

6.2. Fluxos financeiros provenientes do SPE

As receitas provenientes do SPE constam do 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 da CGE de forma agregada, tendo-se determinado os que respeitam a entidades do SPE através do exame da informação prestada pelos serviços recebedores.

Quadro 63 – Fluxos financeiros com origem no SPE

(em milhões de euros)

Classificação económica	Serviços integrados	SFA	Total	Estrutura (%)
Receitas correntes	370	6	376	49,1
Rendimentos de propriedade	370	4	374	48,9
Juros / Sociedades (*) não financeiras públicas	-	1	1	0,1
Juros / Bancos e outras instituições financeiras	78	-	78	10,2
Juros / Administrações públicas / SFA (EPR)	45	-	45	5,9
Dividendos e participações nos lucros de sociedades (*) não financeiras (**)	44	1	45	5,9
Dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras (**)	202	2	205	26,7
Transferências correntes de Sociedades (*) não financeiras/Públicas	0	1	2	0,3
Receitas de capital	265	125	390	50,9
Transferências de capital	1	-	1	0,1
Ativos financeiros, dos quais	264	125	389	50,8
Empréstimos a médio e longo prazos / SFA (EPR)	(a)			
Alienação de partes sociais empresas	264	119	384	50,1
Total	635	131	766	100,0
(%)	82,9	17,1	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.

(a) Os reembolsos, por EPR, de empréstimos do Estado totalizaram € 248 M, montante deduzido à despesa com empréstimos (cfr. Quadros 60 e 61).

Fonte: CGE/2014 e serviços processadores.

O total dos fluxos provenientes do SPE foi de € 766 M, correspondendo as receitas correntes a 49% e as de capital a 51% do total, constituindo receita dos serviços integrados € 635 M (83%) e dos serviços e fundos autónomos € 131 M (17%).

Destaca-se a *alienação de partes sociais de empresas* que ascendeu a € 384 M, correspondendo a parcelas da receita da privatização dos CTT (€ 345 M) e da REN (€ 39 M).



Tribunal de Contas

Os *dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras* ascenderam a € 205 M, dos quais € 202 M respeitam ao Banco de Portugal e os de *sociedades não financeiras* a € 45 M, dos quais € 38 M da Parpública.

De *juros de bancos e outras instituições financeiras públicas* foram recebidos € 78 M (pagos pela CGD, referentes a obrigações de capital contingente) e de *juros de empresas públicas* EPR € 45 M (dos quais € 43 M pagos pela Metro do Porto).



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

O exame dos fluxos de receita e de despesa, orçamental e extraorçamental, entre a administração central, incluindo a segurança social, e as administrações regional e local¹ baseou-se nos dados contidos nos mapas da CGE, na informação obtida através dos sistemas informáticos da DGO (SIGO e SGR) e de validações junto das entidades envolvidas².

O OE prevê as transferências da administração central para as regiões autónomas no Mapa XVIII (“Transferências para as regiões autónomas”), para os municípios no Mapa XIX (“Transferências para os municípios” – FEF, FSM e IRS) e para as freguesias no Mapa XX (“Transferências para as freguesias” – FFF).

Por sua vez, a CGE integra apenas mapas relativos às transferências para as regiões autónomas e para os municípios, que não sistematizam nem contêm a totalidade dos fluxos financeiros com as administrações regional e local. O Relatório da Conta inclui (Quadros 57 e 60) informação adicional, mas não os fluxos processados através de operações extraorçamentais.

Com base na informação recolhida pelo Tribunal, o quadro seguinte faz essa sistematização e apura diferenças.

Quadro 64 – Fluxos financeiros para as Administrações Regional e Local em 2014

(em milhões de euros)

	OE (inicial)	CGE (Mapas XVIII, XIX e Quadros 57 e 60)	Valores da execução apurados TC	Diferença
Regiões Autónomas	443	654	840	186
Mapas e quadros orçamentais	443	654	654	-
Transferências da administração central (Mapa XVIII)	426	425	425	-
Transferências da segurança social (Mapa XII)	17	36	36	-
Empréstimos da administração central	-	193	193	-
Operações extraorçamentais	-	-	186	186
Autarquias Locais	2 361	3 001	3 381	380
Mapas e quadros orçamentais	2 361	3 001	3 001	-
Transfer. da adm. central para municípios (Mapa XIX)	2 176	2 176	2 176	-
Transfer. da adm. central para freguesias Mapa (XX)	185	-	-	-
Outras transfer. e subsídios para municípios e freguesias	-	656	656	
Empréstimos da administração central	-	157	157	
Transferências e subsídios da segurança social (Mapa XII)	-	11	11	-
Operações extraorçamentais	-	-	380	380

Fonte: OE, CGE, SIGO e informação prestada pelas entidades.

Nos fluxos da administração central para as regiões autónomas, não constam do Mapa XVIII da CGE os *empréstimos a médio e longo prazos* (€ 193 M) e, tal como no Quadro 57, as operações extraorçamentais (€ 186 M).

¹ Não abrange os fluxos relativos aos sistemas contributivos (SS, ADSE, CGA).

² No que respeita aos fluxos com as regiões autónomas a validação foi realizada através das Secções Regionais do TC.

Quanto às autarquias locais, os Mapas XIX e XX do OE e XIX da CGE, incluem as transferências para os respetivos fundos (FEF, FSM e FFF) e a participação variável dos municípios no IRS¹, mas não consideram um conjunto de fluxos que totalizam € 1.193 M: outras *transferências e subsídios* (€ 656 M), *empréstimos a médio e longo prazos* (€ 157 M) e, do mesmo modo que no Quadro 60, as operações extraorçamentais (€ 380 M).

7.1. Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas

7.1.1. Da Administração Central para as Regiões Autónomas

O OE previa, inicialmente, transferências para a administração regional no montante de € 426 M (€ 174 M para a Madeira e € 252 M para os Açores)², valor que não incluía os *ativos financeiros/empréstimos* (€ 386 M) e as transferências e subsídios da segurança social (€ 53 M). Este valor global inicial, de € 866 M, sofreu anulações de € 116 M (€ 100 M nos *ativos financeiros* e € 16 M no subsector segurança social), ascendendo no final a € 750 M. A execução orçamental foi de € 654 M (incluindo € 36 M da segurança social), menos € 347 M que em 2013, conforme se mostra no quadro seguinte:

Quadro 65 – Fluxos financeiros destinados à Administração Regional

(em milhões de euros)

Entidades pagadoras	Tipologia	Pagamentos		Variações
		2013	2014	2014/2013
Operações orçamentais				
Região Autónoma da Madeira		600	366	-235
DGTF - Cap. 60	Empréstimos a médio e longo prazos	358	193	-166
ACSS, IHRU, IAPMEI, IFAP E INAC	Diversos	-	-	-
Gabinete do Representante da RAM	Lei de meios ao apoio e reconstrução na RAM e repartição de solidariedade	242	173	-69
Região Autónoma dos Açores		319	252	-67
DGTF - Cap. 60	Subsídios	-	-	-
Gabinete do Representante RAA	Fundo de Coesão e repartição de solidariedade	318	251	-67
ACSS, IFAP, INAC, IHRU e IAPMEI	Diversas	1	1	0
Total Regiões Autónomas		919	618	-301
Segurança Social		82	36	-46
Total das Operações orçamentais das Regiões Autónomas		1 001	654	-347
Operações extraorçamentais				
Região Autónoma da Madeira		130	45	-85
IFDR	FEDER e Fundo de Coesão	110	25	-85
IGFSE	P.O. Madeira (RUMOS)	18	16	-1
IFAP	PRODERAM	3	4	1
Região Autónoma dos Açores		232	142	-91
IFDR	FEDER e F. Coesão	194	126	-68
IGFSE	P.O. Açores (PRO-Emprego)	39	15	-24
IFAP	FEAGA e PRORURAL	0	1	1
Total das Operações Extraorçamentais das Regiões Autónomas		362	186	-176
Total geral		1 363	840	-523

Fonte: SIGO e informação prestada pelas entidades intervenientes, designadamente no que toca às operações extraorçamentais, pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ex-IGFSE e ex-IFDR) e pelo IFAP.

¹ Em 2014 passou a ser processado em receita e despesa orçamental.

² De acordo com o Mapa XVIII do OE inicial.



Dos € 654 M executados por operações orçamentais, 65% (€ 424 M) resultaram da aplicação da Lei das Finanças Regionais¹ (Açores – € 251 M e Madeira – € 173 M) e 29% (€ 193 M) decorreram de empréstimos a médio e longo prazos à Madeira. O valor remanescente, € 3 M, respeita à segurança social.

Os fluxos extraorçamentais totalizaram € 186 M, € 142 M destinados aos Açores e € 45 M à Madeira. Segundo a informação recolhida junto das entidades executoras, estes fluxos corresponderam à execução de fundos comunitários, maioritariamente do FEDER e Fundo Coesão (Açores - € 126 M e Madeira - € 25 M), P.O. Açores – Pro-Emprego (€ 15 M), P.O. Madeira – RUMOS (€ 16 M).

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 66 – Fluxos financeiros da Administração Regional destinados à Administração Central

(em milhões de euros)

Administração Central	Execução		Variação	
	2013	2014	Valor	%
SFA	10	8	-3	-27
RAA	8	6	-2	-29
RAM	3	2	-1	-20
SI	43	74	31	72
RAA	4	19	15	376
RAM	39	55	16	41
Total	53	81	28	53

Fonte: CGE, SIGO e SGR.

Do total das receitas, € 81 M² (mais € 28 M do que em 2013), € 57 M provieram da Madeira e € 24 M dos Açores. Destaca-se no subsector dos SI, a DGTF, que recebeu € 72 M, relativos ao reembolso de empréstimos e de juros.

7.2. Fluxos financeiros com as Autarquias Locais

7.2.1. Da Administração Central para as Autarquias Locais

O OE, no Mapa XIX – “Transferências para os municípios”, previa a transferência de € 2.176 M³, destinando-se € 2.025 M às autarquias do continente, € 90 M às dos Açores e € 61 M às da Madeira, incluindo o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), o Fundo Social Municipal (FSM) e a participação variável no IRS.

No Mapa XX – “Transferências para as freguesias”, inscreveu € 185 M, respeitando € 175 M às freguesias do continente, € 4 M às da Madeira e € 7 M às dos Açores, correspondentes ao Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF).

¹ Repartição de Solidariedade e Fundo de Coesão para as regiões ultraperiféricas.

² O Quadro 57 da CGE apresenta € 43 M por não incluir os juros de empréstimos (€ 38 M).

³ A serem realizadas pela DGAL.

A execução (abrangendo *transferências, subsídios e empréstimos*) foi a que se evidencia seguidamente:

Quadro 67 – Fluxos financeiros destinados à Administração Local

(em milhões de euros)

Entidade Processadora	Tipologia	Pagamentos		
		2013	2014	Variação 2014/2013
Direção-Geral das Autarquias Locais	Municípios – Fundo de Emergência Municipal	1	0	-1
	Municípios – Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)	1 752	1 701	-51
	Municípios – Fundo Social Municipal (FSM)	141	141	-
	Municípios – Transportes Escolares	23	23	-
	Municípios – Produto da participação no IRS	-	335	365
	Freguesias – Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF)	184	184	-
	Freguesias – Remunerações dos Eleitos Locais	6	6	-
	Freguesias – Cooperação Técnica e Financeira	-	-	-
Áreas Metropolitanas e Associações de Municípios	5	5	-	
Subtotal DGAL		2 113	2 396	283
ARSLVT, ARSC, ARSN e INEM	Saúde	2	2	-
IHRU	Habitação	22	6	-17
IFAP	Agricultura	9	3	-6
Turismo de Portugal	Turismo	42	45	3
IEFP	Emprego e Formação Profissional	42	59	17
DRE's e estabelecimentos de ensino não superior	Educação e ensino	386	304	-82
DGTF – Cap. 60 (Despesas excecionais)	Empréstimos a médio e longo prazos	495	155	-339
	Diversas	2	1	-1
Outros Organismos	Diversas	15	18	3
Subtotal (SI e SFA excluído DGAL)		1 013	594	-420
Subtotal		3 126	2 990	-136
Segurança Social		10	11	1
Total das Operações Orçamentais		3 136	3 001	-135
Operações Extraorçamentais				
AD&C	QREN, FEDER e FC	-	262	262
IFAP	PRODER e Outros	28	24	-4
IGFSE	POPH	6	9	3
IFDR	QREN – FEDER e outros	538	84	-454
IFCNF	Baldios	-	1	1
Total		571	380	-191
Total geral		3 707	3 381	-326

Fonte: OE; CGE; SIGO; informação prestada pelas entidades intervenientes.

Do montante executado por operações orçamentais (€ 3.001 M), 80% (€ 2.396 M) foram processados pela DGAL, destinando-se € 2.200 M aos municípios, € 191 M às freguesias e € 5 M às áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, mais € 283 M do que em 2013, devido essencialmente à integração da “*participação variável dos municípios no IRS*” que em 2014 foi integrada nas operações orçamentais¹.

Dos € 2.176 M previstos no Mapa XIX do OE para os municípios foram efetivamente transferidos pela DGAL € 2.162 M², tendo ocorrido retenções no valor de € 14 M devido a:

¹ Em 2013, foi de € 392 M, processados à margem do OE.

² Inclui € 72 M que foram pagos diretamente a entidades credoras dos municípios, nomeadamente SNS, ADSE e outras (penhoras, bancos, DGTF, etc.).

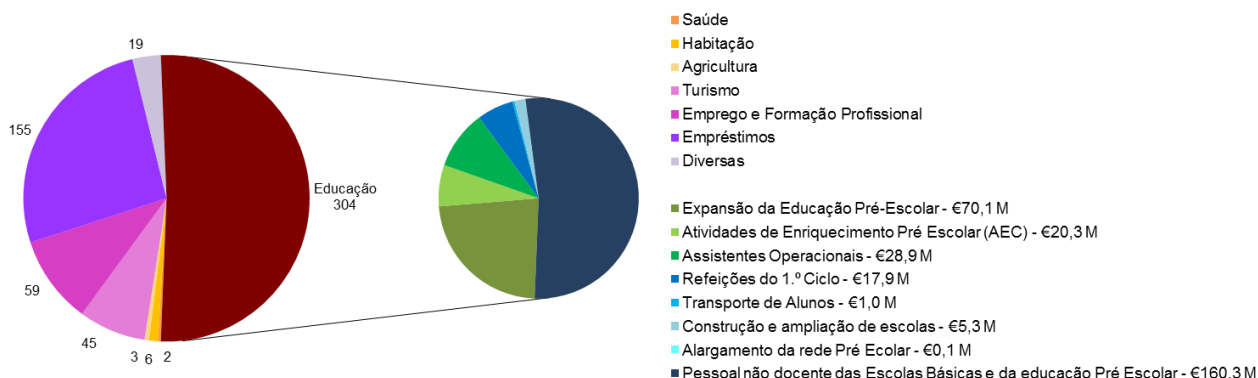


- ◆ € 1,6 M relativos a 0,1% do FEF dos municípios do continente, que constituiu receita própria da DGAL¹;
- ◆ € 0,7 M por incumprimento da prestação atempada de informação financeira à DGAL e à DGO²;
- ◆ € 11,7 M por violação dos limites de endividamento (sendo que as reduções das transferências são afetadas ao Fundo de Regularização Municipal³).

A par dessas retenções ocorreram restituições aos municípios no montante de € 10,5 M (€ 7,0 M – Fundo de Regularização Municipal; € 3,5 M – libertação de retenções por incumprimento de prestação de informação).

As verbas processadas pelas demais entidades (SI e SFA, exceto DGAL) atingiram € 594 M, menos € 420 M do que no ano anterior, em resultado da diminuição dos *empréstimos a médio e longo prazos*. Aquele montante, pago por diversos organismos, teve a seguinte utilização:

Gráfico 20 – Verbas para as Autarquias Locais excluindo os fluxos processados pela DGAL



Fonte: OE; CGE; SIGO; informação prestada pelas entidades intervenientes.

Destacam-se nos pagamentos por outras entidades que não a DGAL, os efetuados por serviços do Ministério da Educação € 304 M (51,2% do total), com relevo para as verbas destinadas ao “pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar” (€ 160 M), à educação pré-escolar (€ 70 M) e aos “assistentes operacionais” (€ 18 M).

Nas operações extraorçamentais, foram registados € 380 M, menos € 191 M do que em 2013, destacando-se os fundos comunitários transferidos pela AD&C (€ 262 M) para financiamento dos projetos enquadrados no QREN, FEDER e FC e pelo IFDR, € 84 M, para financiamento QREN, FEDER e outros.

¹ Nos termos do artigo 93.º do OE.

² Cfr. artigo 78.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

³ Cfr. artigos 95.º do OE e 67.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

7.2.2. Das Autarquias Locais para a Administração Central

O quadro seguinte sintetiza os fluxos da administração local para a administração central.

Quadro 68 – Fluxos financeiros da Administração Local destinados à Administração Central

(em milhões de euros)

Administração Central	Execução	
	2013	2014
Receitas orçamentais		
SFA	59	49
SI	38	139
Total operações orçamentais	97	189
Receitas extraorçamentais		
SFA	-	1
Total	97	190

Fonte: CGE, SIGO e SGR.

Destaca-se: no subsector dos SI, € 187 M destinados à DGTF relativos a reembolsos de empréstimos concedidos a diversas autarquias locais; e nos SFA, € 35 M de pagamentos à ACSS relativos a encargos com os trabalhadores da administração local por prestações de saúde pelo SNS.

Também nas receitas recebidas de autarquias locais constata-se uma diferença em relação ao Quadro 60 da CGE, que não inclui € 20 M de juros recebidos.

Em contraditório, a DGO refere que: “(...) Os mapas XVIII e XIX referenciados tratam somente os fluxos com a natureza de transferências para as Regiões Autónomas e Autarquias Locais provenientes da Administração Central, sendo que a integralidade dos fluxos orçamentais consta dos Quadros 57 e 60 incluídos no Relatório da CGE 2014”. Além de outros fluxos, os mapas mencionados não incluem a totalidade das transferências da administração central para as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais, enquanto os referidos quadros não abrangem as operações extraorçamentais e os juros.



Tribunal de Contas

|||
**8. Benefícios Fiscais, Subsídios
e Outras Formas de Apoio**
|||



8. BENEFÍCIOS FISCAIS, SUBSÍDIOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO

8.1. Benefícios Fiscais

No Relatório e Parecer sobre a CGE o Tribunal examina os apoios concedidos através dos benefícios fiscais¹ (BF). Ao atribuir BF o Estado renuncia à receita que seria obtida caso fosse aplicado o regime de tributação-regra de cada imposto a factos ou a contribuintes a ele sujeitos. Essa receita cessante é designada por Despesa Fiscal (DF), prevista no OE por imperativo constitucional² e relevada na CGE de acordo com o Classificador dos BF (CBF)³.

A apreciação do Tribunal sobre a DF relevada na CGE⁴ decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer que envolveram a formulação de questionários e exame das respostas dos serviços responsáveis, a revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e o exame de uma amostra representativa das operações de quantificação da DF. Do exame efetuado resulta, em síntese:

- ◆ A DF relevada na CGE de 2014 (€ 1.920 M) supera em 14,5% a de 2013 (€ 1.678 M), na sequência do aumento de € 133 M em IRS e de € 128 M em IRC – *vide 8.1.1.*
- ◆ A CGE não releva toda a DF quantificada pela AT omitindo € 34 M em IRC – *vide 8.1.1.*
- ◆ A CGE releva 332 € M de DF em IS proveniente de três verbas da Tabela Geral do IS (TGIS)⁵. Porém, foram ainda declarados € 103.917 M, por operações e atos isentos relativos às restantes verbas da TGIS, sem quantificação de DF pela AT, alegadamente por insuficiências do sistema de informação e controlo desse imposto. Acresce que a DF potencial resultante da aplicação das taxas mínimas previstas na TGIS aos montantes declarados ascende a € 143 M – *vide 8.1.2.*
- ◆ A criação, em 2014, dos BF em IRC por “*reinvestimento de lucros e reservas*”, “*Regime fiscal das entidades organizadoras das finais das competições da UEFA*” e “*Regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos*” sem as medidas destinadas à cobertura da respetiva receita cessante, não cumpriu a LEO na medida em que vai reduzir a receita do imposto (a partir de 2015), não contribuindo para a consolidação orçamental – *vide 8.1.2. e 8.1.3.*
- ◆ A informação disponível sobre os BF e a sua inventariação continuam insuficientes faltando, ainda, aprovar as fontes de informação, a metodologia e os procedimentos de quantificação e de controlo da DF, o que inviabiliza a sua quantificação integral e fiável – *vide 8.1.2. e 8.1.5.*
- ◆ As deficiências detetadas nos sistemas e nos procedimentos de controlo da receita cessante afetam a integralidade e a fiabilidade da informação relativa aos BF, mantendo o Tribunal reservas sobre a DF relevada na CGE, manifestamente subavaliada – *vide 8.1.4. a 8.1.6.*

¹ Nos termos do artigo 2.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho: “*Consideram-se benefícios fiscais as medidas de carácter excecional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem*”.

² Nos termos do artigo 106.º da Constituição da República Portuguesa e dos artigos 6.º, 8.º, 13.º, 24.º, 32.º e 37.º da LEO.

³ O CBF foi aprovado pela Deliberação n.º 1447/2007 do Conselho Superior de Estatística, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 144, de 27 de julho.

⁴ Tendo por referência os regimes de tributação de cada imposto, a LGT, o EBF, a LEO, os OE de 2012 a 2014, os resultados da última reavaliação dos BF (em 2005) e referenciais internacionais neste domínio.

⁵ A TGIS prevê 34 verbas suscetíveis de isenção.

A falta de informação sobre parte dos BF, a subavaliação recorrente da DF pela AT e a sua inadequada relevação na CGE, em suma, a subsistência das principais deficiências detetadas pelo Tribunal (e objeto recorrente das suas recomendações) constituem limitações importantes para o exame e para uma opinião de auditoria sobre os valores envolvidos.

8.1.1. Subavaliação da despesa fiscal na CGE

A evolução da DF relevada na CGE de 2012 a 2014 consta do quadro e do gráfico seguintes:

Quadro 69 – Evolução da despesa fiscal

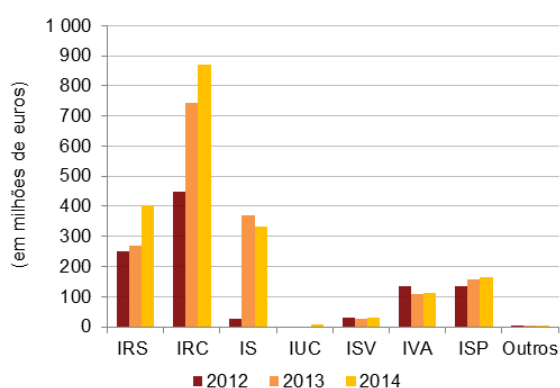
(em milhões de euros)

Imposto	Valor			Evolução		
	2012	2013	2014	2013/12	2014/13	2014/12
IRS	251	269	402	18	133	151
IRC	448	745	872	297	127	424
IS	28	370	332	342	-38	304
IUC			7		7	7
ISV	30	26	29	-4	3	-1
IVA	135	109	112	-26	3	-23
ISP	137	158	164	21	6	27
IABA+IT	2	2	2	0	0	0
Total	1 030	1 678	1 920	648	241	889

A DF em IRS e em IRC quantificada no ano é relativa ao exercício anterior.

Fonte: CGE.

Gráfico 21 – Evolução da despesa fiscal



A DF relevada na CGE de 2014 (€ 1.920 M¹) supera a de 2013² em 14,5% (€ 242 M) devido ao registo, pela primeira vez, da DF por BF em IRS relativos a “Residentes não habituais”³ (€ 60 M) e ao “e-Fatura”⁴ (€ 19 M), da DF por BF em IRC relativo ao “Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento” (CFEI)⁵ (€ 218 M) e, por fim, da DF por BF em IUC (€ 7 M).

Porém, a CGE continua a não relevar toda a DF quantificada pela AT⁶. Concretamente, € 34 M em IRC por BF ao “reinvestimento dos valores de realização”.

¹ DF de 139 BF (18 em IRS, 47 em IRC, 7 em IVA, 9 em IUC, 28 em IS, 17 em ISV, 10 em ISP, 2 em IABA e 1 em IT).

² A evolução reporta-se, com as limitações assinaladas, à DF relevada na CGE, dependendo a apreciação dessa evolução de efetiva e integral relevação da DF na CGE.

³ Nos termos do artigo 16.º do CIRS e do Código Fiscal do Investimento em vigor até 5 de novembro de 2014 (Decreto-Lei n.º 249/2009, de 23 de setembro), por força do disposto no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho.

⁴ Dedução, em sede de IRS, de IVA suportado em fatura, nos termos da alteração ao artigo 78.º do CIRS (deduções à coleta) introduzida pela Lei do OE para 2014 (artigo 175.º).

⁵ O CFEI foi criado pela Lei n.º 49/2013, de 16 de julho, e vigorou apenas nesse ano. A receita cessante desse BF estimada pela AT foi de € 221 M e a DF resultante da utilização desse BF em 2013 é a relevada na CGE de 2014.

⁶ Em contraditório, a AT reitera que o “reinvestimento dos valores de realização” e o “regime de tributação especial pelo grupo de sociedades” não integram o conceito de BF. Remete-se, pois, para a fundamentação expressa pelo Tribunal em Pareceres anteriores – vide 8.1.6. e 8.1.1 dos Pareceres sobre as CGE de 2011 e de 2012.



Em contraditório, a AT alega: “*Não se entende, assim, a afirmação do TC de que a despesa fiscal em IRC se encontra subavaliada, designadamente pelo facto de não incluir 34 M€ referentes ao regime geral do reinvestimento, quando (...) refere (...) a necessidade de a AT proceder, fundamentadamente, à rigorosa inventariação dos BF (...). Contudo e numa aparente dualidade de critérios, o TC vem considerar que o facto de um montante – que, em nosso entender, é claramente imputável a um desagramento estrutural – não ter sido considerado no cômputo da despesa fiscal conduz a uma subavaliação desta*”.

É certo que a completa e rigorosa inventariação dos BF, por imposto, tem sido recorrentemente recomendada pelo Tribunal, por ser essencial para distinguir a receita cessante proveniente desses benefícios, a quantificar e relevar como DF nos termos legais, das restantes perdas de receita por desagramentos fiscais estruturais que integram o regime de tributação-regra de cada imposto. Nesse sentido o Tribunal também tem sublinhado a importância de quantificar todas as perdas de receita por desagramentos fiscais (como prevê o EBF), por isso ser necessário para a apreciação eficaz dos BF.

É neste quadro que o Tribunal tem concluído fundamentada e reiteradamente¹ que o “*reinvestimento dos valores de realização*” e o “*regime de tributação especial pelo grupo de sociedades*” são BF.

Não há pois nem qualquer “*dualidade*” nem inconsistência. Cabe à AT inventariar os BF e quantificar todas as perdas de receita por desagramentos fiscais sendo competência do Tribunal fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas públicas, incluindo as receitas cessantes.

Por insuficiência de informação sobre os BF utilizados pelos contribuintes e por falta de metodologia para a quantificação da DF aprovada pela AT – *vide 8.1.3. a 8.1.5.* – também continua por quantificar e relevar a DF seguinte:

- ◆ Em IRC, por BF à “*dedução de prejuízos fiscais*”² e ao “*regime de tributação especial pelo grupo de sociedades*”³ e, em IRS, por BF aos “*arrendatários de imóveis de fundos de investimento*”⁴.
- ◆ Em IS, por operações e atos isentos enquadrados em 31 verbas da TGIS com taxas de imposto diferenciadas⁵. A DF potencial resultante da aplicação das taxas mínimas previstas na TGIS aos montantes declarados ascende a € 143 M.
- ◆ Em IVA, por isenções e operações sujeitas a taxa reduzida ou intermédia⁶.

A subavaliação da DF na CGE, por omissão de montantes conhecidos, é material e a ela acrescem valores indeterminados, também relevantes, suscitando reservas os primeiros e reparos os segundos.

¹ A mais recente fundamentação consta das páginas 62 e 63 do Relatório de Auditoria n.º 24/2015 (2.ª Secção) disponível em www.tcontas.pt.

² Nos termos do artigo 52.º do CIRC.

³ Nos termos do artigo 69.º do CIRC, na redação que vigorou até 2013 – *vide 8.1.1. do Parecer sobre a CGE de 2012 e § 23 do Relatório n.º 19/2014 (2.ª Secção)*.

⁴ Nos termos do Regime Jurídico dos Fundos de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional (FIIAH), aprovado pelo artigo 102.º da LOE para 2009.

⁵ Foram declarados € 103.917 M de operações e atos isentos previstos nas verbas 2 a 27.2. da TGIS.

⁶ Caso das operações isentas previstas nos n.ºs 15 e 30 do artigo 9.º do CIVA e das operações com finalidade extrafiscal sujeitas a taxa reduzida ou intermédia (v.g. verbas 1.9, 2.14, 2.17 da Lista I e 1.10, 2.5 e 2.6 da Lista II do CIVA).

8.1.2. Insuficiente quantificação da despesa fiscal por imposto

8.1.2.1. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

Na DF em IRS relevada na CGE (€ 402 M), os BF a "pessoas com deficiência" representam 63% (€ 251 M). Porém, no método de cálculo utilizado para quantificar essa DF não são tidas em conta as "perdas a recuperar"¹ nem o "reinvestimento dos valores de realização resultantes da alienação de bens imóveis" pelos contribuintes com deficiência, apurando-se um rendimento tributável superior ao que resultaria com a inclusão dessas perdas, e que tem como consequência a sobreavaliação da DF.

A AT² reconheceu tais erros e afirmou que a sua correção se "encontra em fase de implementação". Também "pretende evoluir para uma repartição mais rigorosa" assente na "determinação do valor efetivo da DF correspondente às deduções à coleta" e na quantificação da DF imputável à "isenção por diferença entre o valor total da DF dos deficientes e o valor relativo à dedução à coleta"³. Confirmou ainda que a quantificação da DF de "pessoas com deficiência" abrange a "isenção do rendimento e todas as deduções à coleta inerentes à condição de deficiente, nelas se incluindo as do artigo 87.º do CIRS". Ora, nas deduções à coleta⁴ por "pessoas com deficiência" o legislador inclui deduções de despesas com educação suscetíveis de inclusão na tributação-regra do imposto⁵ e, portanto, de qualificação como desagravamentos fiscais estruturais, aliás, o que sucede com as despesas de educação dos sujeitos passivos sem deficiência⁶.

Em contraditório a AT alega: "a dedução prevista no n.º 2 do artigo 87.º do Código do IRS refere-se a despesas de educação e reabilitação, não dispondo a AT de informação que permita efetuar a segregação entre estes dois tipos de despesas, em ordem a considerar a dedução correspondente às despesas de educação nos termos aplicáveis aos sujeitos passivos sem deficiência".

Qualificar tais deduções como BF ou não, consoante o sujeito passivo seja ou não deficiente, ilustra bem a necessidade de a AT proceder, fundamentadamente, à rigorosa inventariação dos BF⁷ nos termos exigidos pelo EBF⁸ distinguindo-os dos desagravamentos fiscais estruturais⁹.

¹ Nos termos do artigo 55.º do CIRS.

² Resposta ao Tribunal em 16-02-2015.

³ A desagregação dessa DF por tipo de BF (v.g. isenção e dedução à coleta) tem resultado da repartição de 30% para as isenções e de 70% para as deduções à coleta, o que não se encontra suportado por qualquer tratamento estatístico (v.g. dados históricos) nem foi objeto de formalização e aprovação.

⁴ Nos termos do n.º 2 do artigo 87.º do CIRS. A distinção entre BF e desagravamento fiscal estrutural também se coloca para outras deduções à coleta referidas no artigo 87.º (v.g. no n.º 1).

⁵ Porque assentes no princípio da capacidade contributiva e no regime de tributação de rendimento legalmente previsto no CIRS – vide Relatório relativo à "Reavaliação dos benefícios fiscais", 2005, ponto V.2.2.1.1.

⁶ Deduções à coleta - Despesas de educação e formação - Artigo 83.º do CIRS (atual artigo 78.º-D do CIRS).

⁷ "O ponto de partida para qualquer estudo rigoroso dos benefícios fiscais deve ter presente a definição precisa dos contornos e alcance normativo da tributação-regra, excluindo, desde logo, do conceito de benefício fiscal, todo o desagravamento tributário que, expressa ou implicitamente, caiba no modelo instituído por essa tributação-regra, isto é, que tenha natureza estrutural." (...) "O conceito de benefício fiscal é um conceito operacional que tem interesse quer para efeitos de aplicação dos princípios gerais constantes no EBF, aos restantes benefícios ali não regulamentados, quer para efeito de controlo da respetiva despesa fiscal, a incluir no relatório do OE (...) a medida desagravadora excepcional para ser considerada benefício fiscal há de ter ainda fundamento extrafiscal, pois as medidas que tenham mero fundamento fiscal, inserem-se no modelo de tributação-regra." – Vide Nuno Sá Gomes, "Teoria Geral dos Benefícios Fiscais", Título II, Pontos 3 e 4, Lisboa, 1991.

⁸ Nos termos do n.ºs 1 e 2, *in fine*, do artigo 2.º.

⁹ Nos termos do artigo 4.º do EBF: "1 - Não são benefícios fiscais as situações de não sujeição tributária. 2 - (...) consideram-se, genericamente, não sujeições tributárias as medidas fiscais estruturais de carácter normativo que estabeleçam delimitações negativas expressas da incidência".



8.1.2.2. Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

Além das omissões reportadas, relativas à falta de quantificação e de relevação na CGE – *vide 8.1.1.* – verificou-se que o método de cálculo utilizado na quantificação da DF em IRC (€ 872 M) continua a excluir os BF anualmente declarados por contribuintes com prejuízos fiscais. Tais BF devem ser considerados, para efeitos de quantificação da DF, no ano em que o contribuinte apura lucro tributável, na medida em que aumentam o valor dos prejuízos fiscais dedutíveis com a subsequente diminuição do imposto liquidado¹. A AT apenas invoca a “*elevada complexidade e acréscimo de custos associados*”² para não quantificar essa DF (deficiência que concorre para a subavaliação da DF em IRC).

Como referido, em 2014 foram criados BF em IRC relativos “*ao reinvestimento de lucros e reservas*”³, ao “*Regime fiscal das entidades organizadoras das finais das competições da UEFA*”⁴ e ao “*Regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos*”⁵. A criação desses BF sem ter sido acompanhada pelas medidas destinadas à cobertura da respetiva receita cessante, não cumpriu a LEO⁶ e vai diminuir a receita do imposto a partir de 2015, não contribuindo para a consolidação orçamental.

Para o BF relativo ao “*Regime fiscal das entidades organizadoras das finais das competições da UEFA*”, o MF estimou uma DF “*inferior a 1 milhão de euros*”⁷. Porém, a AT alega não ter “*informação que permita a quantificação da respetiva despesa*” por ser “*aplicável exclusivamente a entidades não residentes*”⁸.

Ora, a CGE “*deverá conter todos os (...) elementos que se mostrem adequados a uma prestação clara e completa das contas públicas*”⁹ e “*sempre que o julgar necessário, pode a administração fiscal exigir dos interessados os elementos necessários para o cálculo da receita que deixa de cobrar-se por efeito das situações de não sujeição tributária*”¹⁰.

A DF em IRC por “*isenções definitivas*” (€ 50 M) diminuiu 13%. Após o exame do Tribunal à DF de 2013 ter detetado indevida quantificação¹¹, a AT aplicou medidas para melhorar a qualidade dos dados através de alterações do suporte declarativo¹². Contudo, do exame da DF de 2014 resultou que ainda subsistem erros dessa natureza¹³, o que coloca em causa a fiabilidade da DF por isenções em IRC.

¹ A DF é quantificada pelo método da receita cessante, no qual a DF é o imposto devido sem considerar os BF utilizados. Porém, no ano em que sejam deduzidos prejuízos fiscais deve considerar-se, também, o efeito dos BF que concorreram para os prejuízos fiscais deduzidos e quantificada a respetiva DF.

² Resposta da AT em 12/06/2015.

³ A LOE para 2014 (artigo 208.º) aditou o capítulo XIII à parte II do EBF sobre o benefício ao reinvestimento de lucros e reservas – regime de incentivos fiscais ao investimento em favor de pequenas e médias empresas constituído pela dedução por lucros retidos e reinvestidos (DLRR). O Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro, aprovou o Código Fiscal do Investimento e revogou os artigos do EBF que estabeleciam o regime da DLRR, o qual passou a fazer parte desse Código (Capítulo IV). A Portaria n.º 297/2015, de 21 de setembro, procedeu à respetiva regulamentação. A DF do BF (DLRR) utilizado em 2014 será relevada na CGE de 2015 (ano de entrega das declarações de rendimentos de 2014).

⁴ Nos termos da Lei n.º 24/2014, de 28 de abril, os rendimentos dessas entidades estão isentos de IRS e de IRC.

⁵ Nos termos da Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto, que aprovou o referido regime.

⁶ Nos termos da alínea v) do n.º 1 do artigo 37.º da LEO.

⁷ Resposta do MF em 23/06/2015.

⁸ Resposta da AT em 12/06/2015.

⁹ Nos termos do n.º 7 do artigo 76.º da LEO.

¹⁰ Nos termos do n.º 3 do artigo 4.º do EBF.

¹¹ Vide Relatório de Auditoria n.º 24/2015 (2.ª Secção).

¹² Anexo D da declaração Modelo 22, a vigorar a partir de 2014.

¹³ Rendimentos provenientes de quotas e de subsídios (não sujeitos a IRC) foram declarados como rendimentos isentos (v.g. € 20.384.492,55 de rendimentos (não sujeitos a IRC) declarados com o código 049 - Outras Isenções Definitivas).

Sendo a DF em IRC quantificada com base nos montantes declarados pelos contribuintes importa, face à sua relevância, intensificar os controlos inspetivos e/ou implementar outros mecanismos (v.g. *cruzamentos de dados*) para confirmar a veracidade dos correspondentes elementos declarativos, definindo, assim, procedimentos de controlo para deteção e correção tempestiva de erros¹.

8.1.2.3. Imposto do Selo

O BF por “*Aquisição gratuita de bens, incluindo usucapião*” representa 78% (€ 258 M) da DF em IS relevada na CGE (€ 332 M). A redução dessa DF (€ 38 M) foi atenuada pela DF do BF por “*Atos de Reorganização e Concentração de Empresas*” que passa de € 0,2 M em 2013 para € 10,3 M².

Porém, a DF em IS continua subavaliada visto que os sujeitos passivos declaram outras operações e atos isentos (€ 103.917 M³) cuja DF não foi quantificada nem relevada na CGE. Essa omissão é responsabilidade da AT porquanto ao não exigir a discriminação das isenções declaradas pelas correspondentes verbas da TGIS⁴, não possibilita a determinação da taxa aplicável e o cálculo do imposto que seria devido na ausência de norma de isenção⁵. A omissão é materialmente relevante visto que, da mera aplicação das taxas mínimas da TGIS às operações e aos atos isentos declarados (€ 103.917 M), resulta uma DF potencial de € 143 M⁶.

A AT reconhece que ainda não foram implementados “*sistemas de indicadores estatísticos, de controlo, análise e quantificação de benefícios fiscais*” devido a “*constrangimentos vários*”⁷. Alega também que, atenta a “*enorme experiência adquirida pela AT na criação e implementação de sistemas*”, não é necessário realizar estudos técnicos para suportar a sua posição de que a quantificação integral da DF em IS, “*exequível do ponto de vista técnico (...), acarretaria (...) o crescimento dos custos de cumprimento (...) desproporcional ao ganho de informação em matéria de quantificação da despesa fiscal*”⁸. Em contraditório, alega ainda: “*Quanto à subavaliação da despesa ínsita neste ponto, sem prejuízo da pertinência da conclusão que lhe é inerente, cabe destacar que a “omissão potencial da DF de € 143M”, resulta da aplicação da taxa mínima ao valor (€103.917 M), referente às “operações/factos isentos” do Anexo Q, relativos ao ano de 2014*”.

Face ao quadro legal e à importância da quantificação da DF em IS, o Tribunal sublinha a necessidade de a 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*”⁹, bem como de fundamentar adequadamente as suas opções técnicas.

¹ Vide “Manual de Boas Práticas na Medição de Gastos Tributários”, Centro Interamericano da Administrações Tributárias – CIAT (2011), Capítulo 1, Ponto 8.

² Evolução devida à reorganização empresarial de uma instituição financeira que, por si só, representou 93% da DF.

³ Fonte: Declaração anual de informação contabilística e fiscal (Anexo Q) apresentada à AT pelos sujeitos passivos.

⁴ Verbas a que correspondem diferentes taxas de tributação.

⁵ A LOE para 2014 alterou o artigo 52.º do CIS para: “*os sujeitos passivos (...) são obrigados a apresentar anualmente declaração discriminativa do imposto do selo liquidado e do valor das operações e dos atos realizados isentos deste imposto, segundo a verba aplicável da tabela, preferencialmente por via eletrónica.*”

⁶ Face à diferença entre o decréscimo da DF potencial (de € 455 M em 2013 para € 143 M) e o do valor declarado (de € 126.111 M em 2013 para € 103.917 M) a AT responde, em 08-10-2015, que os “*valores reportados correspondem aos declarados pelos sujeitos passivos no Anexo Q à IES*” e que desconhece “*quem são os titulares do encargo*” e “*as razões subjacentes à diferença de valores da Despesa Fiscal entre o ano de 2013 e 2014*”.

⁷ Resposta da AT em 12-06-2015.

⁸ Resposta da AT em 10-09-2015.

⁹ Nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro, e da alínea e) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro.



A AT deve discriminar a DF em IS por natureza e função, aquando da inventariação dos respetivos BF, à semelhança do procedimento que desenvolve no domínio dos impostos sobre o rendimento com base em formulários (Anexo H em IRS e Anexo D em IRC) com estrutura idêntica ao Anexo Q da declaração anual.

As insuficiências e deficiências detetadas nos sistemas de informação e controlo da DF em IS constituem verdadeiras limitações à sua rigorosa quantificação e suscitam a pertinência da tomada das ações corretivas necessárias por parte da AT para que essa DF passe a ser devidamente quantificada e relevada no Orçamento de Estado e na Conta Geral do Estado.

8.1.2.4. Imposto sobre o Valor Acrescentado

A DF em IVA (€ 112 M) provém, sobretudo, de isenções a “*instituições particulares de solidariedade social*” e às “*forças armadas e de segurança*” (€ 77 M) que operam por restituição de imposto¹.

A DF em IVA continua subavaliada porque não é quantificada a despesa relativa a todas as operações isentas ou sujeitas a taxa reduzida ou intermédia que visam prosseguir finalidades extrafiscais².

Permanece ainda por realizar a inventariação dos BF e os estudos técnicos necessários para proceder a uma rigorosa definição das fontes de informação e dos métodos de cálculo da DF em IVA. A AT pretende “*identificar e explorar formas de apuramento*”³ da DF em IVA no manual de quantificação da DF que prevê terminar “*em novembro de 2015, de forma a ser aplicado já em 2016*”⁴.

8.1.3. Concentração da despesa fiscal em IRC

A DF em IRC continua concentrada num reduzido número de benefícios e beneficiários, como evidencia o quadro seguinte:

¹ Através de processo administrativo da competência da Direção de Serviços de Reembolsos da AT.

² Designadamente as operações isentas previstas nos n.º 15 e n.º 30 do artigo 9.º, nos artigos 13.º e 14.º e operações com finalidades extrafiscais sujeitas a taxa reduzida ou intermédia (v.g. verbas 1.9, 2.14, 2.17 da Lista I e verbas 1.10, 2.5 e 2.6 da Lista II do CIVA).

³ Resposta da AT em 12-06-2015.

⁴ Resposta do MF em 14-09-2015.

Quadro 70 – Principais benefícios da despesa fiscal em IRC

(em milhões de euros)

Benefício Fiscal	DF	% DF no Total	DF dos DMB	% DF dos DMB
Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento (CFEI)	218	25,0	16	7,3
Pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social	144	16,5	46	32,4
Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE)	109	12,5	25	22,5
Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)	79	9,1	40	49,8
SGPS, Empresas de Capital de Risco (SCR) e Investidores de Capital de Risco (ICR) ¹	50	5,8	46	91,8
BF ao investimento de natureza contratual (Grandes Projetos de Investimento)	46	5,3	36	77,5
Fundos de pensões e equiparáveis	46	5,3	36	78,0
Subtotal da DF em IRC	692	79,3	244	35,3
Total da DF em IRC	872	100,0		

DMB – Dez Maiores Beneficiários.

Fonte: AT.

Os sete BF identificados originaram € 692 M de DF (79% da DF do imposto), dos quais € 244 M (35%) respeitam aos dez maiores beneficiários (com maior DF por BF). Os BF em IRC atribuídos no âmbito do “CFEI”, “a pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social” e no âmbito do “SIFIDE” representam 54% (€ 470 M) da DF em IRC. Da DF relativa ao BF a “SGPS” 91,8% (€ 46 M) respeita aos seus dez maiores beneficiários.

A elevada concentração da DF em IRC suscita a necessidade de reavaliação dos respetivos BF para confirmação, formal e transparente, de que realizam os interesses públicos extrafiscais que determinaram a sua atribuição². Com efeito, a concessão de BF só é justificável desde que vise relevantes motivos económicos ou de justiça social claramente definidos e quantificados.

Subsiste, também, o incumprimento da LEO quando esta exige que, no ato de “criação ou alargamento de quaisquer benefícios fiscais”, se identifiquem “medidas destinadas à cobertura da [respetiva] receita cessante”³.

São exemplos desse incumprimento os BF em IRC criados em 2014 – vide 8.1.2.2. – alegando o MF que “os incentivos foram criados por Lei da Assembleia da República mas não no âmbito da Lei do Orçamento do Estado (LOE), não se aplicando o disposto na alínea v) do artigo 37.º da LEO”⁴. Ora, o critério para o disposto na LEO ser aplicável à criação de qualquer BF é o impacto orçamental da perda de receita daí decorrente e não a forma jurídica do correspondente ato legislativo.

¹ Revogado pela LOE para 2014 (com efeito na DF a relevar na CGE de 2015 e seguintes).

² Reavaliação “cuja análise deverá ser feita em termos de avaliar a eficácia económico-financeira dos benefícios fiscais, em si mesmos, e no confronto com outras medidas alternativas de intervenção pública, designadamente, mediante o confronto com a eficácia das despesas diretas (subsídios, subvenções e outras participações).” – Vide Nuno Sá Gomes, “Teoria Geral dos Benefícios Fiscais”, Título I, Ponto 1-IV.

³ Nos termos da alínea v) do n.º 1 do artigo 37.º da LEO.

⁴ Resposta do MF em 23-06-2015.



Cabe ainda sublinhar que a manutenção de BF em IRC que operam por dedução à matéria coletável conduz a vantagens fiscais tanto maiores quanto maior é o rendimento do sujeito passivo¹, constituindo esta falta de equidade uma das razões para que a doutrina advogue que esses BF apenas sejam atribuídos a atividades desenvolvidas por pessoas coletivas de utilidade pública na prossecução de funções inerentes ao Estado Social². A recomendação do Tribunal para o Governo rever o regime legal dos BF que operam por dedução à matéria coletável de IRC persiste sem ser acolhida³.

O objetivo orçamental da redução do défice público, a elevada concentração da DF em IRC, o tempo já decorrido desde a última reavaliação dos BF (em 2005) e os demais aspetos enunciados conduzem o Tribunal a reiterar a necessidade de se dispor de uma nova reavaliação⁴.

8.1.4. Inadequada relevação da despesa fiscal

A DF é referida no Relatório do OE, estimada no OE (mapa XXI)⁵ e relevada na CGE (mapa 42). Porém, continua por relevar de forma completa e apropriada, desde logo, não sendo identificados todos os BF acompanhados da sua justificação económica e social como a LEO determina⁶. Subsiste, também, a inconsistência entre a previsão da DF no Relatório do OE (€ 7.380 M) e a inscrita no mapa XXI do OE (€ 1.378 M). A DF em IUC foi prevista no Relatório do OE (€ 6 M) mas não consta do respetivo mapa, tendo sido relevada, pela primeira vez, na CGE de 2014 (€ 7 M).

A informação relativa à DF continua a não estar organizada segundo o mesmo critério nos documentos acima referidos (diferentes discriminações e denominações). Em IRS, ISP, IT, IABA e IS, a DF é relevada no mapa XXI do OE de forma agregada com indicação genérica do BF. Em IRC é indicada por tipo/modalidade técnica. Em IVA e ISV, é relevada por referência à norma ou ao diploma legal que prevê o respetivo BF. Apesar das melhorias evidenciadas na relevação da DF na CGE – a DF em IRC passou a ser desagregada por BF – a DF em ISV mantém-se relevada de forma agregada com indicação genérica do BF (v.g. “*outros benefícios*” representam 10,3% (€ 3 M) da DF desse imposto).

As deficiências da informação orçamental sobre a DF também se verificam na previsão de “*redução adicional [da DF] de 333,2 milhões de euros, o que corresponde a uma diminuição de 4,3% face a 2013*” no Relatório do OE para 2014⁷: a DF relevada na CGE em 2013 foi de € 1.678 M e a prevista no mapa XXI do OE para 2014 de € 1.378 M (menos 18%) e, por sua vez, a DF relevada na CGE de 2014 foi de € 1.920 M, mais 14,5% face a 2013.

¹ Posição também expressa no relatório do Grupo de Trabalho para a avaliação dos BF constituído pelo Despacho n.º 130/97-XIII, do Ministro das Finanças.

² 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 – Vide Stanley S. Surrey and Paul R. McDaniel, “*Tax Expenditures*”, Harvard University Press, 1985.

³ A mais recente é a Recomendação 4 do Relatório de Auditoria n.º 19/2014 (2.ª Secção).

⁴ Vide pontos 4.4.1, 6 e Recomendação 7 do Relatório de Auditoria n.º 19/2014 (2.ª Secção).

⁵ A LEO determina, ainda, a inclusão na LOE de um mapa orçamental sobre “*Receitas tributárias cessantes dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e da segurança social*” - artigo 32.º

⁶ Nos termos da alínea t) do n.º 1 do artigo 37.º da LEO.

⁷ Os Relatórios do OE de 2012 a 2015 não observam o disposto na LEO porque não referem as matérias relevantes para a apresentação e a justificação da DF inscrita nos mapas da LOE, nem atendem a que “*as variáveis utilizadas nas previsões macroeconómicas e orçamentais constantes do relatório devem ter presente os resultados dos anteriores desempenhos em matéria de previsões e os cenários de risco pertinentes*” – vide alínea g) do artigo 36.º da LEO.

A inconsistência da informação sobre a DF, sobretudo entre relatórios e respetivas leis do OE, em incumprimento da LEO, inviabiliza a comparação entre a DF orçamentada e a efetivamente realizada, que o Parecer deste Tribunal sobre a CGE deve comportar¹. Para assegurar essa comparabilidade é necessário que a DF² apenas contenha a previsão e a estimativa das receitas cessantes em virtude de BF (desagravamentos fiscais excecionais) sem lhes adicionar perdas de receita provenientes de desagravamentos fiscais estruturais³.

O CBF, criado com o objetivo de identificar os BF e caracterizar e discriminar a respetiva DF⁴, ainda não foi revisto (apesar de se prever a sua atualização anual) de forma a considerar a sistematização dos BF constante do EBF, incluindo todas as tipologias, modalidades e funções da DF. Essa falta de atualização torna-o um instrumento inadequado para classificar de forma transparente e uniforme a DF, impedindo a sua quantificação rigorosa e o seu controlo eficaz, face ao atual sistema fiscal.

A DF que não foi discriminada por “*função/finalidade*” sendo imputada à rubrica residual “*Outros*” da função “*Assuntos económicos*” relevada na CGE de 2014 (€ 174 M) decresceu 73 % (€ 478 M) face a 2013. No entanto, subsistem ainda montantes elevados de DF por discriminar (58,8% em ISV e 19,7% em IRS), o que prejudica a apreciação da eficiência e eficácia dos BF na prossecução dos objetivos extrafiscais que determinaram a sua atribuição⁵.

Os princípios e regras orçamentais constantes da LEO (v.g. unidade e universalidade, não compensação e especificação) obrigam à relevação no OE e na CGE de todas as receitas do Estado, incluindo a dedução das receitas cessantes em virtude de BF (DF). A relevação da DF pela AT evidencia apenas o valor líquido da receita tributária, não permitindo conhecer as parcelas da operação que lhe deram origem – a receita fiscal bruta e a DF.

A transparência das contas públicas no domínio da receita cessante por BF depende da integral relevação e adequada discriminação da DF no OE e na CGE. Ora, a contabilização das receitas do Estado compete às respetivas entidades administradoras que, nos termos legais, são responsáveis por registar as operações contabilísticas em tempo oportuno, cronologicamente e sem lacunas no Sistema de Gestão de Receitas (SGR).

Porém, apesar de a AT ser a entidade administradora das receitas fiscais, não regista a receita cessante por BF no SGR (exceto a DF em IVA que opera por restituição de imposto), nem dispõe de sistema de informação contabilístico que assegure tal registo, prejudicando a relevação integral, fiável e tempestiva daquela perda de receita no OE e na CGE.

É mais do que oportuno que os serviços do Ministério das Finanças apliquem, como administradores de receitas públicas, princípios e procedimentos que tornaram obrigatórios aos contribuintes (v.g. implementação do e-fatura em poucos meses) por os reputarem essenciais para a eficácia do controlo dessas receitas.

¹ Nos termos do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

² Vide “*Portugal Fiscal Transparency Evaluations*”, Fundo Monetário Internacional – Relatório do País n.º 14/306.

³ Vide 8.1.5. do Parecer sobre a CGE de 2012.

⁴ Vide Deliberação n.º 1447/2007 do Conselho Superior de Estatística, de 27 de julho.

⁵ O OE não comporta a justificação económica e social dos BF prevista na alínea t) do n.º 1 do artigo 37.º da LEO.



8.1.5. Ineficácia do controlo da receita cessante por benefícios fiscais

O Tribunal atualizou o exame dos sistemas de informação e controlo do processo de quantificação e relevação da DF no OE e na CGE¹. As conclusões relevantes para a CGE de 2014 são as seguintes:

- ◆ O processo de quantificação da DF não se encontra suportado por um sistema de informação específico e integrado (interligado com os sistemas de liquidação dos diferentes impostos).
- ◆ Os sistemas de informação e controlo da receita cessante por BF não contêm dados suficientes sobre todos os BF para assegurar a quantificação integral e fiável da respetiva DF.
- ◆ Os procedimentos de controlo vigentes são ineficazes para assegurar a regularidade, correção financeira e adequada relevação da DF no OE e na CGE.
- ◆ A AT não contabiliza a receita cessante por BF no Sistema de Gestão de Receitas nem dispõe de sistema de informação contabilística para registar tal perda de receita na CGE.
- ◆ Os procedimentos subjacentes à relevação da receita cessante por BF no OE e na CGE revelam falta de articulação entre a DGO, responsável pela elaboração dos documentos, e a AT, responsável pela quantificação da DF.
- ◆ A DF relevada na CGE continua subavaliada sobretudo em IRC, IVA e Imposto do Selo.
- ◆ As insuficiências e deficiências detetadas nos sistemas de informação e controlo da receita cessante por BF e os erros materiais detetados na respetiva quantificação continuam a constituir verdadeiras limitações para a quantificação com rigor da DF relevada na CGE.

Foram dirigidas recomendações ao Governo no sentido de serem supridas as deficiências enunciadas. O MF referiu a elaboração de um “Manual de Quantificação de Despesa Fiscal” pela AT, para, em 2016, “melhorar a quantificação da despesa fiscal e, entre outros, aplicar um critério único de apuramento e discriminação das receitas tributárias cessantes”². No essencial, subsistem os motivos que suscitaram as reservas do Tribunal, sendo as medidas (que vierem a ser aplicadas) suscetíveis de oportuno exame.

8.1.6. Deficiente controlo dos benefícios fiscais ao investimento contratual

Do exame da informação³ relativa aos contratos de concessão de BF ao investimento (contratos fiscais) conclui-se que os respetivos sistemas de controlo continuam a ser deficientes, sobretudo, pela falta de informação sistematizada sobre esses contratos e respetiva publicitação⁴, bem como pela reduzida intervenção das respetivas entidades fiscalizadoras e de acompanhamento, o Conselho de Coordenação dos Incentivos Fiscais ao Investimento (CCIFI) e a AT.

¹ Vide Relatório de Auditoria n.º 24/2015 (2.ª Secção) disponível em www.tcontas.pt.

² Resposta do MF em 23-06-2015 (prevendo a conclusão do “Manual de Quantificação de Despesa Fiscal” em 2015).

³ Prestada pela AT e pelo CCIFI, neste caso, com o Relatório de Atividades de 1 de Junho de 2013 a 31 de julho de 2014. Na sua resposta, o CCIFI refere que o “período de referência adotado para os relatórios de atividades não corresponde ao ano civil” e que “na sequência da nomeação do novo Conselho de Coordenação dos Incentivos Fiscais ao Investimento, através do Despacho n.º 5584/2015, de 19 de maio de 2015 (...) se encontra em fase de preparação o relatório do CCIFI que abrangerá o período de 1 de agosto de 2014 a 18 de maio de 2015”.

⁴ Está ainda por concretizar a criação, pelo CCIFI, da base de dados centralizada de todos os contratos fiscais negociados prevista no artigo 9.º do seu Regulamento Interno (aprovado em 4 de fevereiro de 2010).

O quadro seguinte sintetiza a situação dos contratos fiscais e o controlo realizado pelo CCIFI e pelas entidades gestoras:

Quadro 71 – Situação e controlo dos contratos fiscais

Situação dos contratos em 31/12/2014	N.º de Contratos			Contratos fiscalizados em 2014		
	IAPMEI	AICEP	Total	IAPMEI	AICEP	CCIFI
Aprovados	22	94	116	0	50	0
Resolvidos (*)	1	21	22	0	3	0
Findos (*)	9	36	45	0	14	0
Total	32	151	183	0	67	0

(*) Contratos resolvidos e findos após 2010.

Fonte: Ministério das Finanças.

Em 2014, os contratos fiscais não foram objeto de controlo pelo IAPMEI e, em especial, pelo CCIFI, a quem compete¹ a verificação do cumprimento, pelos promotores, dos contratos de concessão de BF ao investimento, nomeadamente através dos relatórios² que lhe devem ser enviados, anualmente, pelo IAPMEI e pela AICEP, o que não se tem verificado.

Sobre a matéria dos contratos fiscais resolvidos³, designadamente no que respeita aos efeitos da resolução do contrato⁴, a AT alega que “os benefícios fiscais de natureza contratual são da competência do CCIFI, não sendo possível efetuar qualquer controlo em termos automáticos e em tempo de liquidação” e que tal “controlo é efetuado à posteriori pelos serviços da Inspeção Tributária em articulação com o CCIFI”⁵.

A informação sobre esses contratos mostra que a AT, no âmbito do controlo dos BF, não realizou ações específicas visando liquidar e cobrar as importâncias correspondentes às receitas fiscais devidas (por contratos resolvidos)⁶ nem instituiu procedimentos para cumprir esse objetivo, pelo que continua a faltar um controlo sistemático e tempestivo desses contratos.

Ora, as competências próprias da AT em matéria de fiscalização e acompanhamento dos contratos de concessão de BF ao investimento incidem sobre todas as vicissitudes que neles ocorrem, com particular importância sobre as que emergem de resolução contratual, tanto mais que é desta que resulta a obrigação de pagamento das receitas fiscais por cobrar acrescidas de juros compensatórios, nos termos do artigo 35.º da LGT.

¹ Nos termos dos artigos 14.º e 17.º do Código Fiscal do Investimento (CFI) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro.

² Nos termos do n.º 2 do artigo 17.º do CFI, os relatórios são enviados ao CCIFI para efeitos do disposto no artigo 7.º do EBF - controlo da verificação dos pressupostos dos BF e do cumprimento das obrigações impostas aos titulares do direito aos benefícios.

³ Nos termos dos artigos 18.º, 20.º e 21.º do CFI.

⁴ Nos termos do n.º 1 do artigo 21.º do CFI, a resolução do contrato implica a perda dos BF concedidos, e ainda a obrigação de pagar as importâncias correspondentes às receitas fiscais não arrecadadas, acrescidas de juros compensatórios.

⁵ Resposta da AT em 12/06/2015.

⁶ No caso de não ter havido pagamento voluntário, nos termos do n.º 2 do artigo 21.º do CFI.



8.2. Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis

Os apoios financeiros não reembolsáveis pagos, nos três últimos anos, pela administração central (serviços integrados e SFA, excluindo a CGA¹) a entidades não pertencentes ao sector público administrativo, correspondentes às classificações económicas *subsídios* e *transferências correntes e de capital*, constam do quadro seguinte:

Quadro 72 – Apoios financeiros não reembolsáveis (2012-2014)

(em milhões de euros)

Sector destinatário	2012	2013	2014	Δ 2013/2014	
				Valor	%
Empresas públicas	264	384	227	-157	-40,9
Empresas privadas	850	905	1 068	163	17,9
Bancos (*)	105	83	80	-3	-4,6
Companhias de seguros e fundos de pensões	30	34	44	10	30,9
Instituições sem fins lucrativos	626	715	704	-11	-1,5
Famílias (**) (excluindo a CGA)	1 025	1 079	955	-124	-11,5
Total dos apoios	2 900	3 200	3 078	-122	-3,8
Total da despesa da Administração Central	67 697	64 854	71 372		
Total dos Apoios/Total da Despesa (%)	4,3	4,9	4,3		

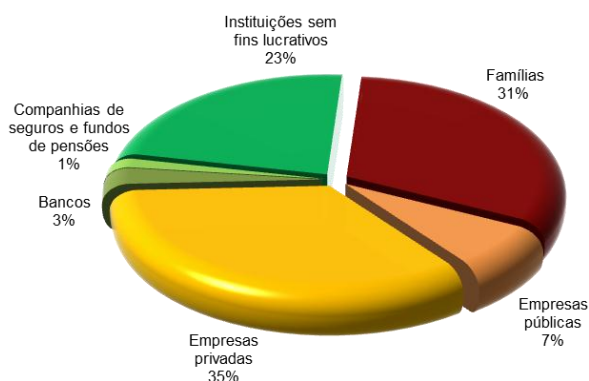
(*) Sobretudo bonificações de juros à habitação própria.

(**) Inclui empresários em nome individual.

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

Em 2014 estes apoios totalizaram € 3.078 M, menos € 122 M que em 2013, devido sobretudo à redução das verbas destinadas a *empresas públicas* (€ 157 M), *famílias* (€ 124 M, excluindo a CGA) e a *instituições sem fins lucrativos* (€ 11 M) e ao aumento das verbas atribuídas a *empresas privadas* (€ 163 M) e a *companhias de seguros e fundos de pensões* (€ 10 M). Esses apoios representaram 4,3% da despesa consolidada da administração central² e tiveram a seguinte distribuição por sector beneficiário:

Gráfico 22 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros em 2014



¹ Pensões e outros abonos a famílias, não consubstanciando apoios financeiros, nos montantes de: € 7.785 M (em 2012), € 9.214 M (em 2013) e € 9.343 (2014). Em 2014, também não inclui a entrega da contribuição sobre o sector bancário ao Fundo de Resolução por não ser apoio financeiro (€ 287 M, classificados com transferências correntes para empresas públicas).

² Cfr. ponto 3.4.

Por classificação económica e por sector institucional, os apoios financeiros da administração central tiveram a seguinte distribuição, em 2014:

Quadro 73 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por classificação económica (2014)

(em milhões euros)

Sector / Classificação Económica	Subsídios	Transferências correntes	Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	79	75	73	227	7,4
Empresas privadas	433	428	207	1 068	34,7
Bancos (*)	78	1	0	80	2,6
Companhias de seguros e fundos de pensões	-	44	-	44	1,4
Instituições sem fins lucrativos	182	376	146	704	22,9
Famílias (**) (excluindo a CGA)	190	623	142	955	31,0
Total dos apoios	962	1 548	569	3 078	100,0
(%)	31,2	50,3	18,5	100,0	

(*) Essencialmente bonificações de juros à habitação.

(**) Inclui empresários em nome individual.

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

Na despesa com apoios financeiros não reembolsáveis, a maior parcela foi concedida a título de *transferências correntes* (50,3%), seguindo-se *subsídios* (31,2%), *transferências de capital* (18,5%) e está concentrada em quatro Ministérios que representaram 84,5% do total: Agricultura e do Mar € 920 M (29,9%); Educação e Ciência € 757 M (24,6%); Solidariedade, Emprego e Segurança Social € 622 M (20,2%); e Finanças € 302 M (9,8%). Os SFA pagaram € 2.303 M (74,8%) e os serviços integrados € 775 M (25,2%), identificando-se no quadro seguinte as principais entidades pagadoras.



Quadro 74 – Apoios financeiros não reembolsáveis – por entidade pagadora

(em milhões euros)

Serviços Integrados		Serviços e Fundos Autónomos	Total	
Empresas públicas	81	Empresas públicas	146	227
DGTF – Transportes ferroviários (CP)	22	IFAP	60	
DGTF – Transportes rodoviários (Carris e STCP)	18	Instituto de Turismo de Portugal	26	
DGTF – Transportes aéreos (SATA e TAP)	13	IGFEJ	22	
DGTF – Comunicação social (Lusa)	13	IAPMEI	11	
DGTF – Espetáculos culturais (TNDM II)	4	ACSS e Inst. Nac. de Emergência Médica	10	
Outros	11	Outros	17	
Empresas privadas	301	Empresas privadas	767	1 068
Min. Educ. – Ensino privado, cooperativo, pré-escolar, especial	230	IFAP	355	
DGTF – PT-Comunicações	36	IEFP	316	
DGTF – Transportes rodoviários, ferroviários e aéreos	20	Fundo Português de Carbono	50	
Outros	14	Instituto do Cinema e do Audiovisual	10	
		Instituto de Turismo de Portugal	9	
		Autoridade Nacional das Comunicações (ICP)	7	
		Outros	20	
Bancos	77	Bancos	3	80
DGTF – Bonificação de juros à habitação própria	71	IEFP	3	
Outros	6			
Companhias de seguros e fundos de pensões	0	Companhias de seguros e fundos de pensões	44	44
		Fundo de Acidentes de Trabalho	33	
		IFAP	11	
Instituições sem fins lucrativos	74	Instituições sem fins lucrativos	630	704
Min. Educ. e Ciência – Ensino não superior	23	IFAP	150	
Min. Educ. e Ciência – Ensino superior	7	IEFP	144	
PCM – Sec. Geral e Serviços da área da cultura	18	Fundação para a Ciência e Tecnologia	86	
Serviços do Min. da Saúde	10	Autoridade Nacional de Proteção Civil	70	
Outros	17	Estabelecimentos de ensino superior	13	
		Instituto Português do Desporto e Juventude	42	
		Instituto Nacional de Emergência Médica	27	
		Assembleia da República (Orçamento privativo)	23	
		Instituto de Turismo de Portugal	20	
		Fundo de Fomento Cultural	17	
		Outros	38	
Famílias	243	Famílias	712	955
Min. da Educ. Ciência – Ensino superior (Fundo Ação Social)	125	IFAP	321	
Min. da Educ. Ciência – Ensino não superior	70	Fundação para a Ciência e a Tecnologia	115	
Min. das Finanças – Arrendamento urbano	14	IEFP	108	
Min. das Finanças – Outras transferências	20	Instituições do Ensino Superior	87	
Outros	15	Fundos de Acidentes e de Garantia Automóvel	25	
		SCM Lisboa	22	
		Outros	34	
Subtotal	775	Subtotal	2 303	3 078

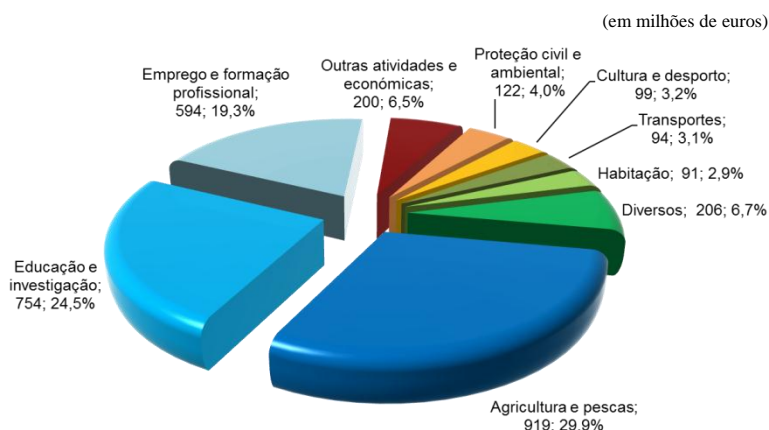
Nos serviços integrados, destacam-se: os apoios do Ministério da Educação a *empresas privadas* (do ensino particular e cooperativo) totalizando € 230 M e a *famílias* (bolsas do Fundo de Ação Social no âmbito do ensino superior) € 125 M; a bonificação de juros à habitação própria (€ 71 M); e as indemnizações compensatórias pagas pela DGTF (Cap. 60 do Ministério das Finanças) a empresas do sector dos transportes (€ 73 M).

No subsector dos SFA, o IFAP (€ 897 M), o IEFP (€ 579 M), a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 202 M), as instituições do ensino superior (€ 97 M) foram os que mais se destacaram, representando 77,1% dos apoios pagos por este subsector.

Como o quadro anterior evidencia, apenas € 227 M (7,4% dos apoios) se destinaram ao sector público.

O gráfico seguinte mostra as áreas cobertas pelos apoios financeiros, em 2014:

Gráfico 23 – Distribuição dos apoios financeiros por áreas – 2014



Em 2014 a área que recebeu mais apoios foi a da “*agricultura e pescas*” com € 919 M (29,9%), na sua maioria concedidos pelo IFAP (€ 900 M). Seguiu-se a “*educação e investigação*” € 754 M (24,5%) [onde se destacam os apoios no âmbito do ensino não superior (€ 322 M), do ensino superior (€ 228 M) e os atribuídos pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 202 M)]; a área do “*emprego e formação profissional*” totalizou € 594 M (19,3%), pagos sobretudo pelo IEFP (€ 579 M).

Nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto¹ (artigo 4.º) a generalidade dos apoios financeiros referidos neste ponto, pagos em 2014, bem como outros benefícios, deveria ter sido objeto de publicitação no sítio na Internet da IGF², até finais de fevereiro de 2015, o que não se verificou. Conforme refere a resposta da IGF, remetida pela Ministra de Estado e das Finanças, foi, entretanto, publicada “*toda a informação e documentação relativa a 2014*”.

¹ Regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares.

² Através de listagem, anual, com indicação da entidade concedente, identificação do beneficiário, do montante transferido ou do benefício auferido, da data da decisão, da sua finalidade e do fundamento legal. A obrigatoriedade de publicitação não inclui: subvenções de carácter social (como as prestações do sistema de segurança social e as bolsas de estudo); subsídios, subvenções, ajudas, incentivos ou donativos cuja decisão de atribuição se restrinja à mera verificação objetiva dos pressupostos legais; resultantes de contratos ao abrigo do Código dos Contratos Públicos.

**CAIXA 6 – APOIOS PÚBLICOS AO SECTOR FINANCEIRO**

Tal como na maioria dos países da área do euro, a crise financeira internacional, iniciada em 2007, exigiu, também em Portugal, um conjunto de intervenções públicas destinadas a apoiar o sistema financeiro como um todo e, em particular, as instituições mais atingidas. Num estudo recente¹, o BCE concluiu que, no conjunto da zona euro, o esforço financeiro bruto das ajudas de Estado ao sistema financeiro, no período 2008-2014, correspondeu a 8 % do PIB, tendo já sido recuperado um valor correspondente a 3,3% do PIB.

O âmbito da presente análise é o dos fluxos² entre as entidades públicas que concederam apoios [a DGTF, o Fundo de Garantia de Depósitos (FGD), o Sistema de Indemnização aos Investidores (SII) e o Fundo de Resolução (FDR)] e os respetivos bancos beneficiários, neles se incluindo as sociedades veículo resultantes do desmembramento do BPN. Por isto, os valores aqui indicados para o BPN diferem dos apresentados na Caixa 7, que considera aquelas sociedades veículo como integrantes do Estado, consolidando os fluxos entre elas e a DGTF e apresentando os fluxos entre a CGD e as sociedades veículo que aqui não são apresentados.

A generalidade dos valores aqui utilizados constam deste e de anteriores Pareceres do Tribunal e apontam para que em termos brutos, no período 2008-2014, as despesas públicas com o sector financeiro atingiram cerca de € 17.635 M (10,2% do PIB de 2014), tendo por sua vez gerado receitas no montante de € 5.813 M (3,4% do PIB de 2014). No total do período os fluxos líquidos para o sector financeiro atingiram € -11.822 M (6,8% do PIB de 2014), tal como discriminado nos quadros seguintes.

Quadro 75 – Fluxos com o Sector Financeiro Nacional – 2008-2014 (por tipo e entidade beneficiária)

(em milhões de euros)

Instrumentos	CGD	BCP	BES/NB	BPI	BPN (a)	BPP	BANIF (b)	Outros (c)	Total
Receitas de capital (1)	0,0	2 250,0	0,0	1 500,0	40,0	0,0	275,0	0,0	4 065,0
CoCos		2 250,0		1 500,0			275,0		4 025,0
Ações	0,0				40,0				40,0
Despesas de capital (2)	3 600,0	3 000,0	4 900,0	1 500,0	2 816,4	451,0	1 100,0	0,0	17 367,4
Empréstimos					2 032,0				2 032,0
CoCos	900,0	3 000,0		1 500,0			400,0		5 800,0
Ações	2 700,0		4 900,0		637,5		700,0		8 937,5
Garantias					146,9	451,0			597,9
Saldo de capital (3)=(1)-(2)	-3 600,0	- 750,0	-4 900,0	0,0	-2 776,4	- 451,0	- 825,0	0,0	-13 302,4
Receitas correntes (4)	441,6	772,1	214,1	167,5	43,8	14,2	90,0	4,8	1 748,0
CoCos	191,7	554,4		167,5			40,0		953,5
Ações	69,8	11,4	0,0						81,1
Garantias	180,2	206,3	214,1		43,8	14,2	50,0	4,8	713,4
Despesas correntes (5)	0,0	0,0	0,0	0,0	51,2	216,5	0,0	0,0	267,7
Ações					51,2				51,2
Garantias						216,5			216,5
Saldo corrente (6)=(4)-(5)	441,6	772,1	214,1	167,5	-7,4	- 202,3	90,0	4,8	1 480,4
Total das receitas (7)=(1)+(4)	441,6	3 022,1	214,1	1 667,5	83,8	14,2	365,0	4,8	5 813,0
Total das despesas (8)=(2)+(5)	3 600,0	3 000,0	4 900,0	1 500,0	2 867,6	667,5	1 100,0	0,0	17 635,0
Saldo Global (9)=(7)-(8)	-3 158,4	22,1	-4 685,9	167,5	-2 783,8	-653,3	-735,0	4,8	-11 822,0

Garantias: responsabilidades efetivas em 31/12/2014			3 500,0		3 537,2				7 037,2
--	--	--	----------------	--	----------------	--	--	--	----------------

(a) Inclui as sociedades veículo PARPARTICIPADAS, PARUPS e PARVALOREM.

(b) BANIF e BANIF Banco de Investimento.

(c) Banco Invest, Banco Mais e Finantia.

Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE e PCGE.

¹ ECB Economic Bulletin, Issue 6/2015 - Articles: *The fiscal impact of financial sector support during the crisis.*² Não inclui benefícios fiscais.

O Quadro 75 é elucidativo dos apoios concedidos, bem como dos diversos instrumentos utilizados e das entidades que deles beneficiaram no período 2008-2014. Para cada um dos períodos destacamos:

- ◆ No último semestre de 2008, ocorreram as primeiras intervenções que consistiram no reforço do capital social da CGD, na nacionalização do BPN, na prestação de garantias pessoais do Estado a diversos bancos nacionais e no reforço dos mecanismos de garantia dos depositantes e tomadores de instrumentos financeiros emitidos pelos bancos.
- ◆ Até 2011, houve novos aumentos de capital da CGD e novas garantias pessoais do Estado a empréstimos contraídos por bancos, que elevaram as responsabilidades efetivas delas decorrentes a € 18.950 M em 31/12/2011. Nesse período foram executadas garantias pessoais do Estado ao BPP e a sociedades veículo BPN, originando despesa no valor de € 597,9 M, e foram acionadas pelos clientes do BPP as garantias do FGD e do SII que resultaram em € 184,8 M de despesa (2010-2014).
- ◆ Em 2012 e 2013, foram utilizadas duas novas formas de apoio, a aquisição de obrigações subordinadas de conversão contingente (CoCos), emitidas por diversos bancos, e a concessão de empréstimos às sociedades veículo do BPN, tendo prosseguido a concessão de garantias pessoais do Estado, elevando-se as responsabilidades efetivas delas decorrentes a € 20.625 M em 31/12/2012. Nesse mesmo ano foram realizadas prestações acessórias de capital ao BPN no valor de € 600 M, antecedendo a sua alienação pelo preço de € 40 M, e houve novo aumento do capital social da CGD. Em 2013, foram concedidos novos empréstimos às sociedades veículo do BPN, prosseguiu a aquisição de CoCos e foi subscrito um aumento de capital do BANIF no valor de € 700 M.
- ◆ No período 2008-2013 alguns dos apoios concedidos com carácter temporário foram reembolsados (CoCos) ou terminaram por pagamento dos empréstimos garantidos (garantias pessoais do Estado) e foram auferidos rendimentos significativos, designadamente sob a forma de dividendos, juros e, sobretudo, taxas de garantia. A aquisição de participações de capital e de obrigações, a concessão de empréstimos e a prestação de garantias originaram despesas e receitas de capital, respetivamente € 11.941,2 M e € 770 M, e estão associadas à constituição de património financeiro (valor nominal: € 10.611,4 M em 31/12/2013) e de dívida contingente (responsabilidades efetivas: € 17.395 M em 31/12/2013). O património financeiro gerou receitas e despesas correntes no valor de € 733,2 M e € 32,1 M, respetivamente, valores que no caso das garantias concedidas ascenderam a € 595,5 M e € 184,0 M.
- ◆ Em 2014 (Quadro 76), como se apresenta detalhadamente noutros pontos deste Parecer, os apoios públicos ao sistema financeiro consistiram na subscrição do capital do Novo Banco pelo FR, € 4.900 M, e em novos empréstimos às sociedades veículo do BPN, no valor de € 488,6 M. Foi ainda subscrito um aumento de capital da PARPARTICIPADAS no valor de € 37,5 M e executada a garantia aos subscritores de produtos de rendimento garantido do BPP, do que resultou uma despesa no valor de € 31,8 M. O saldo das receitas e despesas associadas às medidas de consolidação do sistema financeiro, em 2014, é de € -1.763,4 M.



Quadro 76 – Fluxos com o Sector Financeiro Nacional – 2014 (por tipo e entidade beneficiária)

(em milhões de euros)

Instrumentos	CGD	BCP	BES/NB	BPI	BPN (a)	BPP	BANIF (b)	Outros (c)	Total
Receitas de capital (1)	0,0	2 250,0	0,0	920,0	0,0	0,0	125,0	0,0	3 295,0
CoCos		2 250,0		920,0			125,0		3 295,0
Despesas de capital (2)	0,0	0,0	4 900,0	0,0	526,1	0,0	0,0	0,0	5 426,1
Empréstimos					488,6				488,6
Ações			4 900,0		37,5				4 937,5
Saldo de capital (3)=(1)-(2)	0,0	2 250,0	-4 900,0	920,0	- 526,1	0,0	125,0	0,0	-2 131,1
Receitas correntes (4)	96,6	203,1	53,1	27,1	8,0	2,2	29,0	0,3	419,4
CoCos	78,2	176,1		27,1			20,1		301,5
Garantias	18,4	27,0	53,1		8,0	2,2	8,9	0,3	117,9
Despesas correntes (5)	0,0	0,0	0,0	0,0	19,1	32,5	0,0	0,0	51,6
Ações					19,1				19,1
Garantias						32,5			32,5
Saldo corrente (6)= (4)-(5)	96,6	203,1	53,1	27,1	- 11,1	- 30,3	29,0	0,3	367,8
Total das receitas (7)=(1)+(4)	96,6	2 453,1	53,1	947,1	8,0	2,2	154,0	0,3	3 714,4
Total das despesas (8)=(2)+(5)	0,0	0,0	4 900,0	0,0	545,3	32,5	0,0	0,0	5 477,8
Saldo Global (9)=(7)-(8)	96,6	2 453,1	-4 846,9	947,1	- 537,3	- 30,3	154,0	0,3	-1 763,4

(a) Inclui as sociedades veículo PARPARTICIPADAS, PARUPS e PARVALOREM.

(b) BANIF e BANIF Banco de Investimento.

(c) Banco Invest, Banco Mais e Finantia.

Fonte: DGTF, FGD, SII, CGE e PCGE.

- ◆ No período 2008-2014, a aquisição de participações de capital e de obrigações, a concessão de empréstimos e a prestação de garantias originaram receitas e despesas de capital, respetivamente € 4.065,0 M e € 17.367,4 M, e estão associadas à constituição de património financeiro (valor nominal: € 12.742,5 M em 31/12/2014) e de dívida contingente (responsabilidades efetivas: € 7.037,2 M em 31/12/2014). O património financeiro gerou receitas e despesas correntes no valor de € 1.034,6 M e € 51,2 M, respetivamente, valores que no caso das garantias concedidas ascenderam a € 713,4 M e € 216,5 M. Os diversos tipos de apoio originaram encargos líquidos e patrimónios de valor nominal muito diferenciado como se apresenta no Quadro 77. Assim, em 31/12/2014, o património financeiro resultante da intervenção no sistema financeiro compreendia empréstimos às sociedades veículo do BPN, CoCos emitidos por três bancos (BANIF, BCP e CGD), ações de três bancos (BANIF, CGD e NB) e das sociedades veículo do BPN e créditos sobre o ex-BPP e sociedades veículo do BPN resultantes dos direitos inerentes ao pagamento em execução das garantias prestadas. As expectativas de recuperação dos montantes aplicados na aquisição destes ativos são, também, bastante distintas.

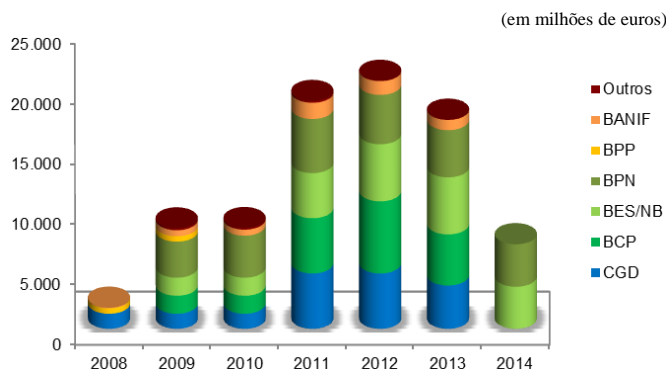
Quadro 77 – Apoios Públicos ao Sistema Financeiro – 2008-2014 (por tipo de apoio)

(em milhões de euros)

Tipos de apoios	Saldo global 2008-2014	Ativos em 31/12/2014
Empréstimos	-2 032,0	2 032,0
CoCos	-821,5	1 775,0
Ações	-8 867,6	8 337,7
Garantias	-101,0	597,9

- ◆ No período em análise, as responsabilidades efetivas decorrentes de garantias pessoais do Estado, de que são beneficiárias as instituições do sistema financeiro, cresceram até 2012, atingindo um valor máximo de € 20.625 M, reduzindo-se depois como se apresenta no gráfico seguinte. Em 31/12/2014, apenas beneficiavam deste tipo de apoio o NB e as sociedades veículo do BPN.

Gráfico 24 – Garantias Pessoais do Estado ao Sistema Financeiro – 2008-2014 – Responsabilidades efetivas



O referenciado estudo do BCE estima que o esforço público realizado no total da zona euro no período (8% do PIB em termos brutos) tenha contribuído para aumentar o défice acumulado em 1,8 % do PIB e a dívida pública em 4,8% do PIB. Por outro lado, ao nível da área do euro o valor no final de 2014 das responsabilidades por garantias ascendia a 2,7 % do PIB. Em Portugal esse valor atingiu € 7.037,2 M (4,1% do PIB).

Ouvido em contraditório, o Ministro das Finanças remeteu comentários do FGD, do SII e do FDR; o SII conclui que “*não se contesta que os montantes despendidos pelo SII em resultado do acionamento originado pelo BPP possam ser tomados em consideração num exercício de cômputo dos fluxos financeiros gerados no contexto da crise financeira de 2008*”, mas considera que tais fluxos “*não podem ser qualificados como apoios públicos geradores de despesa pública tendo por beneficiários entidades do sistema financeiro*”; o FGD refere que a sua intervenção “*se circunscreveu ao pagamento de depósitos em benefício dos respetivos depositantes, no estrito cumprimento de uma obrigação legal, e por utilização de recursos provenientes de contribuições entregues ao Fundo, diretamente, pelas instituições participantes*”; o FDR salienta que a “*utilização do fundo decorre de uma obrigação legal, foi determinada pelo Banco de Portugal na qualidade de autoridade de resolução nacional e que, nos termos da lei, compete ao próprio sector financeiro suportar os custos decorrentes dessa intervenção*”.

Regista-se a precisão de que as quantias despendidas pelo FGD e pelo SII tiveram como destinatários, não diretamente a instituição financeira, mas os depositantes ou investidores do BPP. Todavia, tendo em conta que o FGD, o SII e o FDR são entidades públicas, (pessoas coletivas de direito público), geridas direta ou indiretamente pelo Estado, isso confere natureza pública aos respetivos fluxos financeiros, independentemente da sua origem e de se encontrarem, ou não, refletidos no OE, e nessa perspetiva constituem apoios públicos ao sector financeiro.



Tribunal de Contas

|||
9. Património do Estado
|||



9. PATRIMÓNIO DO ESTADO

9.1. Património Financeiro

Com base na informação prestada no âmbito das Instruções n.º 1/2008-2.^a Secção procedeu-se à análise, em termos de natureza e de valor nominal¹, do património financeiro dos subsectores dos SI e dos SFA, onde estão incluídas as EPR. São também objeto de análise as principais operações financeiras ocorridas em 2014 e as despesas e receitas associadas aos ativos financeiros sob análise e que integram a CGE, designadamente, o capítulo 11 da receita e o agrupamento 09 da despesa, ambos denominados ativos financeiros.

Neste contexto, e relativamente a 2014, prestaram informação sobre o património financeiro 4 SI, 104 SFA e 17 EPR. Contudo, feitos os procedimentos de consolidação da conta da Administração Central, e tendo em conta que existem operações com ativos financeiros entre entidades dos subsectores e que o ativo de uma entidade pode constituir um passivo de outra do mesmo sector, não só se reduziu o universo de entidades sob análise, ficando circunscrito a 3 SI, 81 SFA e 13 EPR (via exclusão das carteiras constituídas apenas com títulos de dívida pública nacional) como também ocorreu uma redução do valor dos empréstimos/subsídios reembolsáveis² e dos créditos por sub-rogação. Face ao ano anterior, o universo sob análise registou em 2014 um aumento, havendo a registar, nos SFA, a integração das carteiras da Faculdade de Belas Artes da Universidade de Lisboa, do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave e dos Serviços de Ação Social da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro e do Instituto Politécnico do Porto e a saída da Autoridade Nacional do Medicamento e dos Produtos de Saúde, IP (INFARMED) e, nas EPR, a entrada das carteiras da TRANSTEJO, do Arsenal do Alfeite e da Universidade de Aveiro, todas elas já detentoras de ativos financeiros no início do ano.

Salienta-se que foram incluídas as operações de crédito por empréstimos/subsídios concedidos a entidades que em 2014 não integravam ainda o perímetro³ e também que as participações sociais detidas por entidades da Administração Central na qualidade de acionista ou cooperador não foram objeto de consolidação.

Reitera-se, uma vez mais, que os empréstimos EQ-QREN, reportados tanto pela DGTF como pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP (ADC), foram considerados apenas no património daquela por ser quem disponibiliza os valores mutuados e recebe os respetivos reembolsos. No corrente ano a DGTF reportou, embora tardiamente, alterações aos valores de 2013, na sequência da atualização dos mesmos pela ADC. Quanto a 2014, os valores relativos a utilizações e reembolsos, que representam o crédito sobre terceiros, não coincidem com as receitas e despesas do ano, relativas aos fluxos entre a DGTF e a ADC. No que respeita à alteração dos valores contratuais de alguns empréstimos como consequência de reprogramações resultantes da alteração da percentagem de cofinanciamento, das taxas de juro e do custo total dos projetos, reitera-se que tal procedimento coloca dificuldades à verificação do cumprimento dos limites estabelecidos para a concessão de empréstimos.

¹ No caso das unidades de participação em fundos de investimento e nas ações nem sempre foi utilizado o valor nominal.

² Ressalva-se que nesta matéria de empréstimos a consolidação poderá não ser total, uma vez que a informação prestada por alguns organismos se encontra agregada, o que não permite a identificação de eventuais devedores que também sejam SFA ou EPR.

³ Casos do Fundo de Resolução, do GIL - Gare Intermodal de Lisboa, da EMPORDEF - Empresa Portuguesa de Defesa (S.G.P.S.), SA, do Metro do Porto - Consultoria Unipessoal, Lda. e da AICEP Portugal Global, EPE.

O artigo 118.º da LOE/2014 fixou os limites para a concessão de empréstimos e realização de outras operações de crédito ativas. Nos SI o limite, que era de € 11.000 M, foi respeitado, tendo sido concedidos empréstimos no valor de € 8.675,1 M.

Quanto aos SFA (incluindo EPR), o limite estabelecido no n.º 2 daquele artigo 118.º, que acresce ao limite do n.º 1, era inicialmente de € 500 M e abrangia o IAPMEI. Contudo, o segundo OER, para além de reforçar em € 150 M aquele limite, adicionou um n.º 5 que estabelece um limite específico para o IAPMEI, no valor de € 100 M, que acresce, também, ao limite do n.º 1. O limite geral (n.º 2) foi respeitado; já o limite fixado para o IAPMEI (n.º 5) foi ultrapassado, porquanto este informou ter contratado operações ativas (subsídios reembolsáveis) no valor de cerca de € 157,4 M¹. Ouvido em contraditório, o IAPMEI informa que a dotação corrigida da rubrica 09.06 ascendia, no final de 2014, a € 403,1 M (€ 248,1 M no orçamento inicial aprovado), pelo que considera justificado que, neste âmbito, o IAPMEI não só estava habilitado a utilizar o limite específico de € 100 M (n.º 5, adicionado pelo 2.º OER), mas também concorria para o limite global dos SFA previsto no n.º 2 (€ 500 M inicial, reforçado em € 150 M pelo 2.º OER). Relativamente a este assunto também a DGO foi ouvida, informando que no limite do n.º 2 o IAPMEI foi contemplado com € 248,1 M, que foram ainda autorizados créditos especiais no montante de € 80 M e que no segundo OER teve um acréscimo àquele limite no valor de € 100 M, totalizando assim o valor de € 428,1 M de dotação disponível em operações de ativos financeiros.

As respostas do IAPMEI e da DGO evidenciam alguma confusão entre o que é o limite para a contratação de operações ativas e o limite orçamental (dotação) para a despesa com ativos financeiros. Efetivamente são conceitos diferentes cuja execução não tem forçosamente de apresentar resultados coincidentes. É exemplo disso o evidenciado em 2014 em que a despesa com ativos financeiros, pelas razões explicitadas pelo IAPMEI, é superior às operações ativas contratadas. A alegação de que o IAPMEI dispunha de dois limites não tem suporte na letra da lei. Com a alteração introduzida pelo 2.º OER o legislador quis fixar um limite específico para as operações ativas a realizar pelo IAPMEI. Se assim não fosse teria bastado aumentar o limite fixado no n.º 2 do artigo 118.º. Acresce que a existência de dois limites concorrentes resultaria em falta de transparência por impossibilitar a determinação de qual dos limites a que deveriam ser, ou foram, imputadas as operações.

Para além das receitas e das despesas associadas ao património financeiro, existem outras variações que implicam diminuição do valor dos créditos do Estado e que a CGE reflete nos seguintes mapas:

- ◆ Mapa n.º 4 - Créditos satisfeitos por dação em pagamento ou por compensação;
- ◆ Mapa n.º 5 - Créditos objeto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de consolidação;
- ◆ Mapa n.º 6 - Créditos extintos por confusão;
- ◆ Mapa n.º 7 - Créditos extintos por prescrição;
- ◆ Mapa n.º 8 - Créditos anulados por força de decisão judicial ou por qualquer outra razão.

¹ Em contraditório, o IAPMEI esclareceu que a diferença entre o valor dos contratos celebrados (€ 157 M) e a despesa da rubrica 09.06 (€ 402,8 M), resulta de a execução registada em 2014 respeitar não apenas a contratos celebrados neste ano, mas também em anos anteriores e que a proximidade de encerramento do QREN, bem como os limites de dotação existentes para cada um dos Programas operacionais, justificam a menor expressão no nível de contratação quando comparado com o ano anterior.



Relativamente aos SI, a DGTF informou que em 2014 ocorreram dações em pagamento no valor de € 17,5 M que não estão refletidas no Mapa n.º 4, e consolidações no valor de € 354,4 m, que estão indicadas na Conta. Relativamente às situações em que os créditos são anulados porque o Estado se torna, simultaneamente, o credor e o devedor (confusão) o Mapa n.º 6 nada indica mas insiste-se que os montantes relativos ao empréstimo à Comissão dos Desalojados, quando correspondem aos créditos CIFRE, constituem uma dessas situações, podendo existir outras.

Em anulações de créditos no subsector dos SI, e também quanto à DGTF, a CGE indica o valor global de € 22,4 M, o que corresponde aos valores do perdão de capital e juros às Repúblicas de São Tomé e Príncipe e de Moçambique, no valor global de € 20,9 M, e a anulações e extinções variadas, no valor de € 1,3 M¹. A DGTF utiliza, para o cálculo do contravalor em euros dos montantes anulados, as taxas de câmbio de referência do BCE de 31/12/2014 e não as aplicáveis nas datas dos respetivos vencimentos².

No subsector dos SFA, incluindo as EPR, as extinções de créditos por dação em pagamento nos valores de € 24,7 M e € 32,1 M foram indicadas, respetivamente, pelo Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) e pela Parvalorem, não existindo divergência entre a CGE e os dados comunicados em cumprimento das Instruções. A extinção de créditos por prescrição foi reportada apenas pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), que indicou um valor de € 547,9 m, o qual diverge da CGE (€ 517,9 m). A diferença registada reside, por um lado, no facto de o IEFP ter indicado que € 91,1 m relativos a “bonificações por cumprimento” se consideravam prescritos enquanto na CGE constam como anulação e, por outro lado, no facto de a CGE incluir prescrições de créditos (€ 61,1 m) que não constavam da informação transmitida ao abrigo das Instruções, aparentemente por esses créditos terem sido considerados como dívidas incobráveis. Salienta-se que os créditos, até à sua efetiva extinção, devem sempre constar da informação transmitida ao Tribunal, nos termos das Instruções.

Finalmente no que concerne aos créditos anulados por decisão judicial ou por qualquer outra razão foram comunicadas ao Tribunal de Contas anulações por 7 SFA, totalizando um valor de € 155,6 M que diverge do constante da CGE/2014 que é de apenas € 14,6 M, salientando-se que:

- ◆ O IAPMEI não reportou à DGO a totalidade dos prémios de realização registados no ano, de € 143,8 M, comunicando apenas € 2,7 M;
- ◆ O IEFP indicou na CGE o valor de € 91,1 m que ao Tribunal indicara como prescrições³; não reportou na CGE os € 68,1 m que na informação enviada ao Tribunal considerara anulados por entrada em processo de insolvência dos devedores, o que de facto não é correto, devendo nestes casos aguardar-se a conclusão do processo;
- ◆ Os Serviços de Ação Social da Universidade dos Açores não comunicaram à DGO as anulações processadas em 2014 no valor de € 27,7 m.

¹ Incluindo as anulações de créditos por execução de garantias no valor de € 108.476,5 que, mediante prévio despacho para cada caso, continuaram a ocorrer sempre que as despesas de cobrança fossem superiores aos valores passíveis de recuperar, o montante de cada crédito fosse inferior a € 5.000 e a informação disponível indicasse que o valor patrimonial dos devedores seria insuficiente para fazer face à liquidação da dívida e aos custos inerentes à recuperação.

² Pelo que os valores não correspondem, efetivamente, aos montantes perdoados.

³ As quais como já foi referido foram comunicadas ao Tribunal como anulações por prescrição.

No caso das EPR apenas foram indicadas anulações pela Parvalorem, no valor de € 12,5 M, que se encontram devidamente relevadas na Conta. Todavia, através da informação prestada ao Tribunal, verificou-se que o valor comunicado não inclui a operação relacionada com a venda do BPN Crédito IFIC que se traduziu numa perda no valor real de € 93,4 M¹ do crédito sobre aquela entidade, contabilizada através de um *write-off* de € 32,4 M e da utilização da imparidade de € 61,0 M. Sobre este assunto, a Parvalorem vem dizer que a referida perda, deduzida do valor recebido pela alienação da sociedade BPN Crédito, IFIC, SA de aproximadamente € 36 M (valor global da perda de € 57,4 M) deveria ser comparada com os custos de liquidação estimados da sociedade, que em Novembro de 2013 ascendiam a um intervalo entre € 114,3 M e € 138,9 M. Quanto à dedução, é incorreta a sua invocação, desde logo porque os referidos € 36 M foram receita da Parparticipadas e não da Parvalorem, e também porque caberia à Parparticipadas sustentar os eventuais custos da liquidação. Por isso, a Parvalorem anulou, de facto, um crédito no valor nominal de € 93,4 M, que não reportou à DGO. Quanto à alegada comparação, a mesma não põe em causa a factualidade apurada.

Em termos globais, o património financeiro cresceu, de 2013 para 2014, de € 60.678,2 M para € 72.763,9 M (19,9%), repartido por um aumento de 15,8% nos SI, de 63% nos SFA e por um decréscimo de -3,6% nas EPR, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro 78 – Património Financeiro Consolidado – Evolução Global em 2014

(em milhões de euros)

Tipo de ativos	Valor Nominal ²						Variação					
	31/12/2013			31/12/2014			Valor			%		
	SI	SFA	EPR	SI	SFA	EPR	SI	SFA	EPR	SI	SFA	EPR
Créditos	4 336,2	3 324,0	3 527,3	13 374,2	3 413,4	3 310,3	9 038,1	89,4	- 217,0	208,0	2,7	- 6,2
Participações sociais	17 656,6	150,7	143,6	19 472,2	5 050,7	205,4	1 815,6	4 900,0	61,8	10,3	3 252,0	43,0
Outros ativos financeiros	26 528,9	3 802,5	1 208,4	23 355,5	3 395,6	1 186,5	-3 173,4	- 406,9	- 21,9	-12,0	- 10,7	- 1,8
Total	48 521,7	7 277,2	4 879,3	56 202,0	11 859,7	4 702,2	7 680,2	4 582,5	- 177,1	15,8	63,0	- 3,6
Total geral	60 678,2			72 763,9			12 085,6			19,9		

Fonte: Informação prestada nos termos das Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção.

Quanto às participações sociais detidas por SI, apenas foram consideradas aquelas cujos movimentos (aumentos de capital, conclusão dos processos de liquidação, etc.) se encontram registados junto das Conservatórias do Registo Comercial (CRC), requisito de eficácia perante terceiros. Se o critério adotado fosse o da despesa realizada, os valores do quadro seriam diferentes pois vários movimentos, nomeadamente aumentos de capital em numerário, aguardam o respetivo registo.

¹ O valor do *write-off* difere do constante do Quadro 7 – Medidas pontuais, no valor de € 93,5 M, do Vol. I, Tomo I da CGE/2014.

² No caso das ações e das unidades de participação nem sempre é utilizado o valor nominal.



9.1.1. Subsector dos serviços integrados

No âmbito dos SI, o património financeiro é gerido na quase totalidade pela DGTF. O quadro seguinte apura o valor nominal do património financeiro não consolidado¹ em 31/12/2014, discrimina-o por tipo de ativo e compara-o com a situação em final de 2013. Nele avultam, pelo montante, os créditos concedidos por empréstimo a várias EPR.

Quadro 79 – Património financeiro não consolidado (SI) – Em 2014

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Valor nominal		Variação	
	31/12/2013	31/12/2014	Total	%
Créditos				
por empréstimos (a)	14 297,0	22 468,8	8 171,8	57,2
por execução de garantias (a)	929,4	983,1	53,7	5,8
de entidades extintas e outros (b)	231,6	201,0	-30,6	-13,2
Participações				
Societárias	12 049,7	13 643,0	1 593,2	13,2
EPE (a)	5 606,9	5 829,3	222,4	4,0
Outros ativos financeiros				
Organizações financeiras internacionais (b)	20 443,0	20 687,7	244,7	1,2
Unidades de participação (c)	949,9	826,9	-123,0	-13,0
Prestações acessórias de capital (a)	63,8	63,8	0,0	0,0
Obrigações (d)	5 072,2	1 777,2	-3 295,0	-65,0
Total	59 643,5	66 480,6	6 837,0	11,5

(a) Inclui parte da despesa de 2013 ainda não registada na CRC.

(b) Diverge dos valores apresentados no PCGE de 2013 em virtude da introdução, em 2014, pela DGTF, de correções nos valores dos créditos anteriormente reportados ou de novos ativos existentes antes de 2014.

(c) Inclui títulos de participação do IHRU e capital do Fundo de Salvaguarda do Património Cultural realizado pela DGTF.

(d) Inclui obrigações subscritas pelo Estado no âmbito do processo de recapitalização da banca com fundos públicos.

Fonte: DGTF, DGADR e DGO.

9.1.1.1. Créditos

O montante contratual global dos créditos² por empréstimos, maioritariamente contratados após o ano de 2008, ascende em 31/12/2014 a € 22.468,8 M.

O grande aumento (57,2%) verificado em 2014 resulta sobretudo do número e montante dos novos empréstimos contratados, muito superior aos de 2013, que se identificam no quadro seguinte.

¹ O que justifica a diferença de valores com o quadro anterior, pois excluem-se apenas os títulos de dívida pública nacional.

² Inclui o capital vincendo e o capital vencido e não pago.

Quadro 80 – Empréstimos contratados em 2014 pela DGTF

(em milhões de euros)

Mutuário	Montante contratual	Utilizado	Diferença
Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA	458,1	458,1	0,0
CP - Comboios de Portugal, EPE	2 283,1	2 283,1	0,0
EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA	189,2	189,2	0,0
EMA - Empresa de Meios Aéreos, SA	8,0	8,0	0,0
EMPORDEF - Empresa Portuguesa de Defesa (SGPS), SA	207,9	207,9	0,0
Empréstimo FAM - C.M. de Vila Nova de Poiares	0,9	0,5	0,4
Empréstimo FAM - C.M. de Aveiro	10,5	8,0	2,5
Empréstimo PAEL - C.M. de Santa Comba Dão - Programa I	3,4	2,0	1,3
Empréstimo PAEL - C.M. de Vizela - Programa I	7,7	4,6	3,1
Fundo de Resolução - Empréstimo Novo Banco	3 900,0	3 900,0	0,0
Metro do Porto, SA (2 empréstimos)	537,0	500,0	37,0
Parups, SA (2 empréstimos)	164,0	164,0	0,0
Parvalorem, SA	346,0	324,7	21,3
Parque Escolar, EPE	22,5	22,5	0,0
Parque EXPO 98, SA	149,6	149,6	0,0
Rede Ferroviária Nacional - REFER, EPE	78,0	64,0	14,0
Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA	301,3	301,3	0,0
TRANSTEJO - Transportes Tejo, SA	8,0	8,0	0,0
Total	8 675,1	8 595,4	79,7

Fonte: DGTF.

Os empréstimos contratados totalizaram € 8.675,1 M. Destes, apenas os utilizados (€ 8.595,4 M) correspondem a despesa orçamental. Acrescentando a esta as utilizações de empréstimos contratados em anos anteriores, o total da despesa orçamental perfaz € 8.928,3 M¹.

Do montante contratual dos empréstimos do ano, 71% respeita aos concedidos ao Fundo de Resolução (€ 3.900 M) e à CP - Comboios de Portugal, EPE (€ 2.283,1 M²). O Fundo de Resolução pagou à DGTF, por conta deste empréstimo e no ano de 2014, € 28,8 M de juros.

São também relevantes os empréstimos concedidos às empresas Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA, EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA, Empordef - Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, SA, Metro do Porto, SA, Parups, SA³, Parvalorem, SA⁴, Parque EXPO 98, SA e Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA, somando € 2.353 M, ou seja, 27% do total contratado no ano.

Com exceção do empréstimo ao Fundo de Resolução, todos eles se destinaram, fundamentalmente, a satisfazer as necessidades de financiamento do ano, com relevo para o cumprimento do serviço da dívida dessas empresas. O empréstimo contratado com a Parups destinou-se também à compra dos ativos do Fundo de Pensões do ex-BPN (cerca de € 12,6 M) e o da Parque EXPO 98 visava, ainda, facilitar a conclusão do processo de liquidação da empresa, prevista para setembro de 2016⁵.

¹ Em 2014 foram ainda efetuados pagamentos relativos a empréstimos com valores transitados de 2013 no valor global de € 4,6 M.

² Necessário para repor os adiantamentos feitos pelo IGCP e obter uma taxa de juro mais favorável à empresa. Uma das operações realizadas pelo IGCP foi o cancelamento de um contrato *swap* de taxa de juro, no valor de € 49,7 M.

³ Montante relativo a 2 empréstimos: um de € 68,9 M e outro de € 95,1 M.

⁴ A Parups e a Parvalorem fundamentaram a oportunidade da operação de cumprimento do serviço da sua dívida, na sequência de empréstimos obrigacionistas contraídos junto da CGD, com a poupança global de cerca de € 14,4 M.

⁵ Conforme deliberação dos acionistas na Assembleia Geral de 6 de outubro de 2014.



Dos demais empréstimos, que são 2% do total, realçam-se ainda, pelos montantes envolvidos, os concedidos à Rede Ferroviária Nacional - REFER, EPE (€ 78 M) e à Parque Escolar, EPE (€ 22,5 M).

Em 2014 foi criado um programa de apoio aos municípios à beira da rutura financeira, ao abrigo do qual foram contratados empréstimos no montante de € 11,4 M, destacando-se o concedido ao Município de Aveiro, no valor de € 10,5 M. Por outro lado, no mesmo ano, as utilizações pelos municípios em sede dos vários programas aplicáveis ascenderam a € 127 M.

A Região Autónoma da Madeira, no âmbito do PAEF de 2012, utilizou em 2014 mais € 192,5 M¹.

A variação do valor dos créditos no final do ano resulta da conjugação das utilizações ocorridas com as operações de amortização, conversão em capital social e outras de que resulte a redução dos montantes do capital em dívida.

Em 2014, ocorreram reduções significativas dos montantes em dívida em resultado da conversão de capital e juros vencidos no ano em capital social no valor global de € 1.863,8 M, sendo que, assim, a REFER diminuiu a dívida de capital em € 715,8 M, a Estradas de Portugal em € 646,4 M e a Metropolitano de Lisboa em € 315,6 M. A Metropolitano de Lisboa e a Transtejo realizaram também o pagamento de juros, no valor total de € 17,5 M², por dação em cumprimento³.

Quanto ao empréstimo de € 150 M concedido à RTP em 2010, o prazo da amortização foi prorrogado até 31/12/2015, continuando em estudo a proposta de dação em cumprimento do arquivo histórico da empresa.

Os contratos de empréstimo concedidos à Viana Polis, que se encontram totalmente vencidos, com exceção da parte da dívida já assumida pelo Município de Viana do Castelo⁴, continuam a ser objeto de análise relativamente à pretensão da empresa de conversão desses créditos em capital social⁵. Também permanecem pendentes os contratos celebrados com os Estaleiros Navais de Viana do Castelo, onde já se venceram e não foram pagos capital e juros no valor de € 42,4 M e de € 3,0 M, respetivamente.

Dos montantes recebidos pelo Estado relativos a créditos mais antigos, realçam-se os pagamentos feitos pela República Popular de Angola, de € 25 M⁶, pela RAR - Refinarias de Açúcar Reunidas, SA, no valor de € 6,4 M, pela Silopor, SA, de € 4 M, e pelo IAPMEI, quanto ao crédito do Estado sobre o ex-GAS - Gabinete da Área de Sines, no valor de € 2,5 M⁷.

¹ Este ano os reembolsos antecipados foram pouco significativos, de cerca de € 0,2 M.

² € 16,2 M relativos à Metropolitano de Lisboa e o restante, € 1,4 M, da Transtejo.

³ Pretendia-se integrar o Terminal Fluvial do Cais do Sodrê no património do Estado. Assim, a Metropolitano de Lisboa transferia o terreno e os créditos sobre a Transtejo para o Estado e a Transtejo transferiu o investimento realizado com a construção do Terminal. Em 2014 não foi celebrado o Auto mas foi assinado o acordo para a dação, aceite por todas as partes.

⁴ Terceiro empréstimo de 2012, com o valor vincendo de cerca de € 7 M. Deste empréstimo, a pagar até fim de 2026 mas mantendo as demais condições, venceram-se e foram pagos pelo Município, no ano, € 547.339,63 de capital e € 140.994,69 de juros.

⁵ A Viana Polis informou o Tribunal de que estes créditos foram assumidos pelo Estado em 2014.

⁶ Capital e juros, com as classificações económicas 04.02.01.01.99, 05.06.03.01.99, 11.07.01.01.99 e 13.01.99.99.99.

⁷ Respeita a uma *fee*, devida ao Estado e calculada anualmente, de 15% das receitas provenientes da cedência de direitos de superfície da zona industrial e logística de Sines e efetivamente recebidas.

Em 2014, a totalidade dos juros recebidos nos empréstimos contratados pela DGTF ascenderam a € 132 M, montante que não inclui os juros pagos pela Grécia¹.

No que respeita aos créditos por execuções de garantias, em final de 2014 o valor por recuperar era de € 983,1 M². Das recuperações no ano, destacam-se as relativas ao Município de Oeiras³ (€ 3,4 M) e ao Banco Português de Investimento, SA (€ 13,3 M, sendo € 5,6 M de capital e € 7,7 M de juros⁴).

Os créditos geridos pela DGTF e que lhe foram transmitidos na sequência da extinção de entidades públicas voltaram a diminuir em 2014 (menos € 30,6 M) e apresentavam o valor nominal global de € 201 M no final do ano.

9.1.1.2. Participações societárias

O valor nominal global das participações societárias do Estado em 31 de dezembro de 2014 era de € 13.643 M, ou seja superior em € 1.593,2 M face ao ano anterior (+13,2%). A evolução da carteira está refletida nas operações incluídas no quadro seguinte.

Quadro 81 – Operações nas participações societárias em 2014

(em milhões de euros)

Diminuições		Acréscimos	
Empresas	Valor Nominal	Empresas	Valor Nominal
Extinção		Aumento de capital	
EMA - Empresa de Meios Aéreos, SA (em liquidação)	66,0	EP - Estradas de Portugal, SA ^(a)	1 521,6
Rave - Rede Ferroviária de Alta Velocidade, SA (em liquidação)	1,5	Parparticipadas, SGPS, SA	37,5
		Transtejo-Transportes do Tejo, SA ^(b)	1,6
Alienação		Criação	
		IFD - Instituição Financeira de Desenvolvimento, SA	100,0
Total	67,5	Total	1 660,7

(a) A CGE, págs. 27 e 204 do Vol. I, Tomo I, realça os seguintes valores de dotações de capital em numerário nas empresas públicas que integram o perímetro da consolidação das administrações públicas: Estradas de Portugal, SA (€ 793,2 M) e Parparticipadas, SGPS, SA (€ 37,5 M), mas não inclui o montante relativo ao aumento de capital em espécie da Estradas de Portugal, S.A., (€ 728,4 M).

(b) Valor registado junto da CRC em 2014. Se tivesse em conta todas as operações do ano o aumento de capital seria de € 3.838.875.

Fonte: DGTF.

Em 2014 foram aprovados três aumentos do capital social da EP - Estradas de Portugal, SA, em numerário, no valor de € 793,2 M⁵ e foram também aprovados outros dois aumentos por conversão de créditos, no valor global de € 728,4 M⁶, com parecer favorável de um ROC⁷. Os aumentos, todos

¹ Quanto a esta matéria, ver ponto 4.1.1.2.

² O montante consolidado de € 47.533,57 da Chaves Polis, com a classificação económica 09.09.05.A0.00, é um crédito que, por lapso, não foi reportado no ano anterior e devia ter sido logo consolidado em 2013.

³ Pagamento nos termos do n.º 4 do artigo 71.º do Código das Expropriações.

⁴ Processo judicial relativo ao antigo Banco de Fomento e Exterior, SA, acerca de obrigações emitidas em escudos e ao portador, equiparadas a títulos da dívida pública pelo Departamento do Fomento do ex-Banco de Angola, com o aval do Estado/Fazenda Pública Metropolitana.

⁵ Para que o número de ações a subscrever fosse exato, pois cada ação tem o valor nominal de € 5 m.

⁶ A CGE indica o valor € 663,6 M (ver Vol. I, Tomo I, pág. 39).

⁷ Formalidade obrigatória nos termos do artigo 28.º do Código das Sociedades Comerciais.



devidamente registados na CRC no ano, ascenderam a € 1.521,6 M e reduziram significativamente o endividamento da empresa.

Foram também aprovados três aumentos do capital social da Transtejo em numerário, no valor global de € 1,9 M e outro por conversão de créditos, no valor de € 2,0 M, mas, no final de 2014, estavam registados na CRC apenas € 1,6 M, pelo que foi este o valor considerado neste Parecer para efeitos de apuramento do património financeiro do Estado.

O aumento de € 37,5 M do capital social da empresa Parparticipadas destinou-se, por sua vez, à realização de um aumento do capital social do Banco Efisa, SA¹. Em sede de contraditório, a DGTF referiu que este aumento de capital se destinou a liquidar o crédito do Banco Efisa para com o Banco BIC, dando cumprimento do acordo quadro de compra e venda do BPN ao Banco BIC.

Em 2014 foi criada a IFD - Instituição Financeira de Desenvolvimento, SA² com o capital social de € 100 M, integralmente realizado pelo Estado, nos termos da Lei n.º 75/A-2014, de 30 de setembro³.

Por outro lado, no mesmo ano, foram extintas as empresas EMA - Empresa de Meios Aéreos, SA, com o valor nominal de € 66 M, e a Rave-Rede Ferroviária de Alta Velocidade, SA⁴, com o valor nominal de € 1,5 M, tudo ascendendo a € 67,5 M⁵.

Quanto a situações também relevantes mas sem reflexo direto no valor do património, salientam-se:

- ◆ Na sequência da oferta pública de subscrição de ações do Banif - Banco Internacional do Funchal, SA, no valor de € 38,5 M, por investidores privados, o capital social passou a ser de € 1.720,7 M⁶ e as ações detidas pelo Estado passaram a representar 60,533% do total das ações do banco, que correspondem apenas a 49,374% dos direitos de voto em matérias correntes⁷;
- ◆ A despesa com a realização de capital da empresa Portugal Venture Capital Initiative, SA, no valor de € 1,7 M, respeitante ao capital subscrito já em 2007;
- ◆ Em 2014 continuavam em processo de dissolução ou liquidação empresas com o valor nominal global de € 201,9 M, devendo os mesmos ser rapidamente concluídos; alguns já são demasiado longos, nomeadamente o da Silopor.

No âmbito das receitas auferidas pelo Estado das participações societárias, salientam-se os dividendos que ascenderam a € 43,2 M, e destes, os que foram pagos pela Parpública, no valor de € 37,5 M. A

¹ Ver Quadro 7 da CGE, pág.13 do Vol. I, do Tomo I. A despesa está indicada como “Recapitalização do Banco Efisa”.

² RCM n.º 73/2013, de 19 de novembro, na sequência da RCM n.º 39/2013, de 14 de junho.

³ Confrontar ainda Ponto 9.1.2.

⁴ Em 2014, a RAVE entregou uma receita de € 252.435,73 que, por lapso, não foi contabilizada nem reportada pela DGTF, mas, no decurso da auditoria realizada, foi contabilizada em 2015 como saldo de gerência do ano anterior.

⁵ O Relatório da CGE (Quadro 11) considera empresas saídas da carteira de participações do Estado (Parque EXPO 98, SIEV e Empordef), mesmo antes das mesmas estarem formalmente extintas. No âmbito do contraditório, a DGTF referiu que o mencionado quadro da CGE se refere apenas às participações relevantes e não à totalidade das participações do Estado e que o facto das empresas Parque Expo 98, SIEV e Empordef estarem em liquidação implica que as mesmas deixaram de ser consideradas relevantes. Informa ainda que, relativamente à Empordef, ocorreu uma reclassificação em termos de sector, passando de “outros Sectores” para “Defesa”.

⁶ Representado por 115.640.000.000 ações sem valor nominal.

⁷ Cfr. n.ºs 8 e 9 do artigo 8.º da Lei n.º 63-A/2008, de 24 de novembro, e artigo 3.º da Portaria n.º 150-A/2012, de 17 de maio.

receita de € 37.448,39, relativa à SANJIMO - Sociedade Imobiliária, SA, foi incorretamente inscrita com a classificação económica 10.01.02.01.99 *Transferências de capital*, quando deveria ter sido classificada como receita de *Ativos financeiros*. No contraditório a DGTF informou que a inscrição em receita do Estado com aquela classificação económica se encontra de acordo com as orientações recebidas da Direção-Geral do Orçamento para esta operação específica. Regista-se a informação e reafirma-se a incorreta classificação daquela receita.

9.1.1.3. Participações em entidades públicas empresariais

A evolução da carteira de participações em EPE, em 2014, resultou das operações de aumento de capital, que se descrevem em seguida, não tendo ocorrido qualquer extinção ou criação.

Quadro 82 – Aumentos de capital estatutário em 2014

(em milhões de euros)

Empresas	Valor nominal das operações (a)	Valores por registar em 31/12/2014
Metropolitano de Lisboa, EPE		549,7
REFER-Rede Ferroviária Nacional, EPE		1 034,8
Centro Hospitalar Barreiro Montijo, EPE	58,1	
Centro Hospitalar da Cova da Beira, EPE		25,2
Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPE		129,2
Centro Hospitalar de Setúbal, EPE		142,2
Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho, EPE	6,0	
Centro Hospitalar do Algarve, EPE	69,4	24,6
Centro Hospitalar do Alto Ave, EPE		22,0
Centro Hospitalar do Baixo Vouga, EPE	11,2	45,7
Centro Hospitalar do Médio Ave, EPE	13,4	3,3
Centro Hospitalar do Médio Tejo, EPE	32,8	17,3
Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, EPE	17,0	
Centro Hospitalar de Lisboa Norte, EPE		87,5
Centro Hospitalar Póvoa Varzim/Vila Conde, EPE	3,7	13,9
Hospital Distrital da Figueira da Foz, EPE	5,5	6,0
Hospital Distrital de Santarém, EPE		14,8
Hospital do Espírito Santo de Évora, EPE	6,9	
Hospital Garcia de Orta, EPE		72,4
Hospital Santa Maria Maior, EPE	6,9	
Unidade Local de Saúde da Guarda, EPE		12,7
Unidade Local de Saúde de Castelo Branco, EPE	1,6	
Unidade Local de Saúde do Alto Minho, EPE		8,4
Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE	5,6	16,5
Unidade Local de Saúde do Litoral Alentejo, EPE	4,0	6,9
Unidade Local de Saúde do Nordeste, EPE		31,4
Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano, EPE		7,4
Total	242,1	2 266,5
Total geral		2 508,6

(a) Valores registados junto da CRC em 2014.

Fonte: DGTF.

Em 2014, novamente, várias EPE apresentaram-se perante a DGTF em constante necessidade de financiamento para colmatarem os seus défices de exploração, nomeadamente os que resultam do seu serviço de dívida. Os aumentos de capital foram, assim, a solução encontrada para fazer face às



necessidades de financiamento destas entidades, reduzindo significativamente o seu endividamento junto da banca e do Tesouro.

O conjunto das operações autorizadas de aumento do capital estatutário da Metropolitano de Lisboa, EPE ascendeu a € 549,7 M e da REFER a € 1.034,8 M, englobando aumentos de capital por conversão de empréstimos concedidos pela DGTF em anos anteriores (€ 338,4 M e € 795,1 M, respetivamente) e em numerário (€ 211,3 M e € 239,7 M, também respetivamente). Assim, o conjunto das operações autorizadas destas duas empresas ascende a € 1.584,5 M, mas nada foi registado junto da CRC no ano, pelo que não foram consideradas no apuramento do património financeiro do Estado neste Parecer.

Os vários aumentos do capital estatutário dos centros hospitalares, hospitais e unidades locais de saúde indicados, no valor global € 924,1 M, destinaram-se à regularização de dívidas¹ e resultaram, quando em espécie (€ 468,9 M), da aplicação dos Despachos n.ºs 14181-A/2013, de 1 de novembro, e n.º 15013/2014, de 28 de novembro², enquanto os valores em numerário (€ 455,2 M) decorreram do Despacho n.º 15476-B/2014, de 19 de dezembro.

Salienta-se que, daquele montante apenas foram registados nas CRC € 242,1 M, ficando por registar € 682 M, sendo, por isso, aquele o valor considerado para efeitos de apuramento do património financeiro do Estado neste Parecer. Realça-se que não parece existir uniformidade de entendimento das conservatórias do registo comercial quanto à necessidade de registar estes aumentos de capital. Contudo, e em sede de contraditório, a DGTF considera que no artigo 5.º do Código do Registo Comercial se encontram elencados os factos relativos a empresas públicas que estão sujeitos a registo, não constando, de forma expressa e autónoma entre os mesmos, os aumentos de capital mas que a alínea e) da referida norma prevê o registo dos atos relativos a agrupamento, fusão, cisão e qualquer outra alteração dos estatutos, pelo que conduzindo uma deliberação de aumento de capital social ou estatutário a uma alteração de estatutos, entende que não está em causa a base legal para proceder ao registo. O Tribunal verifica, assim, que não existe qualquer impedimento legal à realização do registo dos aumentos de capital, sendo pois criticável que não tenham sido efetuados atempadamente.

Das receitas do Estado auferidas pelas participações em EPE, destaca-se a remuneração do capital estatutário de € 1,1 M paga pela empresa Navegação Aérea de Portugal - NAV Portugal, EPE.

Relevante foi, também, a receita relativa aos dividendos do Banco de Portugal, que ascenderam a € 202,4 M³. Contudo da informação enviada pela DGTF não consta qualquer participação do Estado no Banco de Portugal.

9.1.1.4. Outros ativos financeiros

Os instrumentos financeiros subscritos no âmbito do processo de recapitalização da banca com fundos públicos, traduzido na emissão de obrigações subordinadas de conversão contingente (CoCo's), continuam a ser, neste ponto, o ativo com maior expressão. Em 2014 os movimentos destes títulos constam do quadro seguinte, o que também corresponde ao indicado na CGE.

¹ Conforme disposto no Despacho n.º 15476-B/2014, de 19 de dezembro, na redação dada pelo Despacho n.º 8320-K/2015, de 29 de julho, as dívidas a considerar são as contraídas até 31/12/2014 (e não apenas até 30/09/2014).

² Mediante a entrega de unidades de participação do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde.

³ Receita menor do que no ano anterior (€ 359,3 M). Ver Quadro 32 da CGE, pág. 68, Vol. I, Tomo I.

Quadro 83 – Movimento em 2014 das obrigações subordinadas de conversão contingente (CoCo's)

(em milhões de euros)

Entidades	Valores em 31/12/2013	Recompra pelas entidades	Receita juros	Valores em 31/12/2014
BCP	3 000,0	2 250,0	176,1	750,0
BPI	920,0	920,0	27,1	0,0
CGD	900,0	0,0	78,2	900,0
Banif	250,0	125,0	20,1	125,0
Total	5 070,0	3 295,0	301,5	1 775,0

Fonte: DGTF.

Foi recomprada a totalidade das obrigações emitidas pelo BPI ainda na titularidade do Estado e parte das emitidas pelo BCP e pelo Banif¹. Nesta sequência, no ano de 2014, o Estado foi reembolsado em € 3.295 M e recebeu ainda, a título de juros destes instrumentos, o valor de € 301,5 M².

Quanto às participações do Estado em entidades internacionais, a situação no final de 2014 justifica-se pelas variações cambiais e pelas operações de subscrição³ e realização de capital ocorridas no ano, que implicaram uma despesa total de € 422,2 M.

Quadro 84 – Entidades financeiras internacionais – Títulos, ações e quotas

(em milhões de euros)

Entidades financeiras internacionais	Títulos, ações e quotas - valor nominal	
	2013	2014
BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento)	477,6	542,5
BERD (Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento)	126,1	126,1
SFI (Société Financière Internationale)	6	6,9
MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency)	5,3	6,0
BEI (Banco Europeu de Investimento)	1 899,2	1 899,2
BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento)	49,1	55,9
CII (Cooperação Interamericana de Investimentos)	1,3	1,5
BAD (Banco Africano de Desenvolvimento)	176,7	177,7
FCPB (Fundo Comum de Produtos Base)	0,8	0,8
MEE (Mecanismo Europeu de Estabilidade)	17 564,4	17 564,4
CEB (Council of Europe Development Bank)	139,2	139,2
BAsD (Banco Asiático de Desenvolvimento)	134,4	152,7
CAF (Corporação Andina de Fomento)	15,0	15,0
Total	20 595,2	20 687,9

Fonte: DGTF.

O Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), junto do qual o Estado continua a deter o capital subscrito de € 17.564,4 M, mantém o maior peso face às demais posições de Portugal em entidades financeiras internacionais, tendo ocorrido, no ano em análise, a despesa com a realização da última parcela de capital de € 401,5 M, inscrita com a classificação económica 09.09.16.

¹ A operação de apoio financeiro ao Banif encontra-se em análise pela Comissão Europeia (Comunicado de 24/07/2015).

² A CGD ainda não efetuou qualquer operação de recompra destes títulos.

³ A operação junto do BEI foi apenas de realização de capital.



As outras operações, que se traduziram numa despesa de € 20,7 M, integralmente paga através do Capítulo 60, respeitaram ao Banco Europeu de Investimento¹ (€ 19,6 M), ao Banco Interamericano de Desenvolvimento² (€ 169.277,28) e ao Banco Africano de Desenvolvimento³ (€ 911.633,63).

A DGTF tem vindo a realizar também despesas (€ 15,4 M em 2014) com fundos geridos por algumas das instituições financeiras internacionais indicadas no quadro acima, que nunca foram incluídas no património financeiro do Estado, por se considerar que em relação a elas não existe qualquer previsão de retorno. Em 2014, a DGTF alterou a classificação destas despesas e classificou-as como ativos financeiros, o que face à natureza dos ditos fundos, não se mostra correto⁴.

Quanto à receita dos títulos de participação, salienta-se que os do IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP, tiveram uma remuneração de € 808,6 m.

No que respeita à participação em fundos de investimento, o Estado português foi chamado a realizar € 6,9 M do capital do FCR - Fundo de Recuperação, através do OE/2014, estando no final de 2014 já realizado € 47,6 M, numa participação de € 60 M.

Quanto a novas entidades, foi criado o Fundo de Apoio Municipal (FAM)⁵, com o capital subscrito de € 325 M, mas ainda integralmente por realizar.

O Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde, com o valor nominal de € 47,3 M, depois de um aumento de capital de € 39,9 M, na sequência do Despacho conjunto da SET e do SES, de 24 de novembro de 2014⁶, foi extinto pelo Decreto-Lei n.º 188/2014, de 30 de dezembro. Previamente, e por aplicação dos Despachos n.º 14181-A/2013, de 1 de novembro e n.º 15013/2014, de 28 de novembro, as suas unidades de participação tinham sido entregues pela DGTF a diversos centros hospitalares, hospitais e unidades locais de saúde, permitindo-lhes vários aumentos do capital estatutário em espécie, como já referido.

Na sequência da deliberação de 10 de dezembro de 2014, os fundos de capital de risco FCR Portugal Ventures e FCR Portugal Ventures Valor foram extintos por incorporação no fundo FCR Portugal Ventures Valor 2. Com a incorporação, o Estado passou a deter uma participação no valor de € 8,2 M em 31 de dezembro de 2014, enquanto no final do ano anterior o conjunto das participações do Estado nos fundos extintos e no que subsistiu valia € 23,3 M, o que representa uma perda de cerca de € 15 M.

¹ RCM n.º 28/2013, de 8 de maio.

² RCM n.º 25/2012, de 14 de março.

³ RCM n.º 9/2011, de 27 de janeiro.

⁴ O INE, em termos de contas nacionais, reclassificou estas despesas como transferências de capital.

⁵ Regulamentado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto.

⁶ A correspondente despesa foi inscrita sob a classificação económica 09.08.06.

9.1.2. Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos

O património financeiro¹ objeto de análise inclui 81 SFA² e ascendia no final de 2014, depois de consolidado, a € 11.859,7 M, mais € 4.582,5 M (63,0%) do que em 2013. Gerou rendimentos no valor de € 18,8 M, provenientes, maioritariamente, das carteiras de depósitos a prazo e dos créditos por empréstimos.

Quadro 85 – Evolução global do património financeiro consolidado dos SFA em 2014

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Valor nominal		Variação		Rendimentos
	31/12/2013	31/12/2014	Total	%	
Créditos					
por empréstimos (*)	3 316,9	3 406,3	89,5	2,7	6,6
por execução de garantias (*)	1,2	1,2	0,0	0,0	0,0
por transmissão	5,9	5,8	-0,1	-1,6	0,0
Participações					
Societárias	129,1	5 028,4	4 899,3	3 795,9	3,6
não societárias	21,6	22,3	0,7	3,2	0,0
Outros ativos financeiros					
Unidades de participação (*)	2 011,3	1 867,8	-143,5	-7,1	0,1
Obrigações (*)	1 129,3	1 058,8	-70,5	-6,2	2,0
Depósitos a prazo	346,1	177,6	-168,6	-48,7	6,5
Participações em fundos não societários	279,3	254,9	-24,4	-8,8	0,0
Prestações acessórias e suplementares de capital	36,5	36,6	0,1	0,3	0,0
Total	7 277,2	11 859,7	4 582,5	63,0	18,8

(*) Diverge do apresentado no Parecer do ano anterior devido às operações de consolidação registadas nos créditos por empréstimos e por execução de garantias, à introdução de novos ativos e/ou de novas carteiras, não declaradas em anos anteriores e aos ajustamentos realizados nos valores de participação declarados ou efetuados internamente.

Fonte: Informação remetida pelos SFA, ao abrigo das Instruções n.º 1/2008-2.ª Secção.

O aumento substancial do valor global do património financeiro dos SFA resultou quase na totalidade da subscrição do capital social do Novo Banco, SA no seguimento da medida de resolução aplicada ao BES, SA. Este capital, no valor de € 4.900,0 M, foi subscrito na íntegra pelo Fundo de Resolução³. Decorrente desta operação, o património financeiro global passou, em 2014, a estar concentrado não só na carteira do IAPMEI (por via dos incentivos reembolsáveis e das unidades de participação em fundos de investimento), como acontecia há já vários anos, mas também na carteira do Fundo de Resolução, representando estas em conjunto 74,3 % do valor global.

Saliente-se que caso a operação de subscrição do capital social do Novo Banco não tivesse ocorrido o valor global do património financeiro registaria um decréscimo na ordem dos € 317,5 M, especialmente relacionado com a conversão por parte da ANACOM de cerca de 95% das disponibilidades que detinha em depósitos a prazo na Caixa Geral de Depósitos e no Banco Comercial Português em aplicações CEDIC, no seguimento de uma recomendação do TC.

¹ No valor do património financeiro e relativamente às participações em entidades societárias estão a ser incluídas as participações detidas em sociedades em processo de liquidação e de insolvência, uma vez que para além de não ter ainda ocorrido a extinção dos processos, podem ainda advir, em função do valor/percentagem de participação, receitas.

² Destes SFA, 30, eram também gestores de títulos de dívida pública.

³ Para o suporte financeiro desta operação o Fundo recorreu a um empréstimo junto da DGTF no valor de € 3.900,0 M.



O volume financeiro de cerca de 40% das carteiras dos SFA continuou a ser pouco relevante, ou seja inferior a € 50,0 m.

Para a variação registada em 2014 destacou-se, como já foi referido, o acréscimo nas participações societárias, porém outros três ativos registaram variações de destaque, as aplicações em depósitos a prazo, as unidades de participação em fundos de investimento e os créditos por empréstimos/subsídios reembolsáveis.

No que se refere à carteira das unidades de participação em fundos de investimento salienta-se que o decréscimo registado (€ -143,5 M) resulta sobretudo da variação ocorrida na carteira do IAPMEI (€ -134,6 M). No quadro da reestruturação do sector público financeiro português, em consequência da constituição da IFD - Instituição Financeira de Desenvolvimento, o IAPMEI realizou, em 2014, operações de redução parcial do capital de vários Fundos, permuta de ativos com a sociedade PME Investimentos, SA, liquidação e fusão por incorporação de Fundos, cujos movimentos tiveram um grande impacto na sua carteira

Das operações realizadas destaca-se:

- ◆ A redução parcial do capital dos Fundos FACCE – Fundo Autónomo de Apoio à Conciliação e Consolidação de Empresas de € 81 M e do FIEAE – Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas¹ de € 7,7 M, em conjunto com a liquidação do Fundo de Garantia de Titularização de Créditos² (€ 22,0 M) determinaram uma transferência de verbas para a DGTF no valor de € 93,0 M³, constituindo o valor restante receita do IAPMEI;
- ◆ Por forma a maximizar a participação pública na Portugal Ventures, o IAPMEI adquiriu à PME Investimentos participações por esta detidas no FCR Portugal Ventures Global 2, no FCR Central FRIE e na Agência Nacional de Inovação, SA, pagas com 369.505 ações que detinha na Portugal Capital Ventures, SA no valor nominal de € 1,8 M, correspondente a 4,57% do capital social da sociedade⁴;
- ◆ A extinção por incorporação do património, no valor global líquido de € 26,9 M, dos Fundos FCR Portugal Ventures e FCR Portugal Ventures Valor⁵ no FCR Portugal Ventures Valor 2⁶, provocou um aumento de capital deste último no respetivo valor, traduzido na emissão de 7.856,364 unidades de participação (o capital passou de € 61,7 M para € 88,5 M). Em consequência deste aumento couberam ao IAPMEI 5.018,628 unidades de participação⁷ no valor de € 17,2 M, ficando este detentor de 74,7% do capital. Em contrapartida registou-se a saída da carteira do IAPMEI de 3.475 unidades de participação no valor de € 57,6 M, do FCR

¹ Relativamente a este Fundo também o Turismo de Portugal registou uma redução no valor do capital detido de € 3,8 M.

² O Turismo de Portugal também reportou a liquidação deste Fundo no valor de € 3,0 M.

³ Esta transferência cumpriu com o disposto no n.º 7-A, do artigo 3.º da segunda alteração à LOE de 2014 “Aditamento ao mapa anexo a que se refere o artigo 14.º da LOE” cujo valor era limitado a € 150 M. Este valor adicionado dos € 7 M transferidos pelo Turismo de Portugal, destinaram-se à realização, pela DGTF, do capital social da IFD (cfr. ponto 9.1.1.).

⁴ Em 2014, após a operação de alienação, o capital social era maioritariamente detido pelo IAPMEI (37,97%). Os outros maiores acionistas eram a AICEP com 19,41%, a DGTF com 10,33%, o Turismo de Portugal com 7,62% e a PME Investimentos com os 4,57% adquiridos ao IAPMEI.

⁵ Corresponde ao ex-Fundo Inovcapital Valor.

⁶ Corresponde ao ex-Fundo Inovcapital Valor 2.

⁷ Esta operação de troca de unidades de participação foi realizada nos termos estabelecidos no projeto de fusão, tendo por base o valor líquido do património de cada um dos Fundos incorporados, bem como a percentagem detida pelo IAPMEI em cada um deles.

Portugal Ventures Valor e de 86,083 unidades de participação do FCR Portugal Ventures no valor de € 0,4 M.

Relativamente aos créditos por empréstimos/subsídios reembolsáveis a variação ocorrida (€ 89,5 M) encontra maior expressão no acréscimo registado na carteira do IAPMEI de € 70,6 M, cuja representatividade no valor global da carteira no final de 2014 era de 62,5%. A variação registada teve origem nos novos subsídios reembolsáveis concedidos no âmbito do QREN no montante de € 402,8 M, deduzidos dos reembolsos registados nesse e noutros programas, no valor de € 122,9 M, dos prémios de realização no valor de € 143,8 M e das devoluções de incentivos reembolsáveis de € 65,5 M.

9.1.2.1. Entidades Públicas Reclassificadas

O universo considerado na análise foi de 13 EPR¹, cujo valor global da carteira de ativos ascendia a € 4.702,2 M, no final do ano de 2014, tendo registado face ao ano anterior, um decréscimo de € 177,1 M (-3,6%) e rendimentos no valor de € 29,1 M.

Quadro 86 – Evolução global do património financeiro consolidado das EPR em 2014

(em milhões de euros)

Ativos financeiros	Valor nominal (*)		Variação		Rendimentos
	31/12/2013	31/12/2014	Total	%	
Créditos					
por empréstimos (**)	69,3	87,5	18,2	26,3	0,0
por transmissão	3 458,0	3 222,8	-235,2	-6,8	12,3
Participações					
societárias (**)	138,8	198,6	59,8	43,1	8,9
não societárias	4,8	6,8	2,0	40,9	0,0
Outros ativos financeiros					
Unidades de participação	851,8	795,5	-56,3	-6,6	0,0
Obrigações	124,2	141,5	17,3	14,0	0,0
Depósitos a prazo (**)	228,9	246,3	17,3	7,6	8,0
Títulos de participação	0,2	0,0	-0,2	-100,0	0,0
Prest. acessórias e suplementares de capital (**)	3,3	3,3	0,0	0,0	0,0
Total	4 879,3	4 702,2	-177,1	-3,6	29,1

(*) Apenas nas ações e nas unidades de participação pois nos outros ativos nem sempre foi utilizado o valor nominal.

(**) Diverge do apresentado no Parecer do ano anterior em resultado da integração de carteiras de ativos de EPR que passaram a integrar o universo sob análise, alteração no valor das ações, alteração na classificação atribuída a ativos, bem como ajustamentos realizados aos valores, quer pelas EPR, quer internamente pelos serviços do Tribunal.

Fonte: Informação remetida pelas EPR nos termos das Instruções n.º 1/2008 – 2.ª Secção.

9.1.2.1.1. Créditos

O ativo mais significativo no valor global do património financeiro das EPR continuou a ser a carteira de créditos cedidos à Parvalorem, representativa de 69%, também responsável pela maioria da variação ocorrida, tal como retrata o quadro seguinte.

¹ Das quais 6 declararam a gestão de títulos de dívida pública que geraram rendimentos no valor de € 0,6 M.



Quadro 87 – Variação registada em 2014 na carteira de créditos da Parvalorem

(em milhões de euros)

Crédito da Parvalorem			
Capital em 31/12/2013	3 384,60	Juros em 31/12/2013	73,5
Recebimentos	-100,9	Recebimentos ⁽¹⁾	-8,0
Cash Flow sem repartição	-8,3	Reclassificações	-22,9
Aquisições	5,4	Juro especializado	1,5
Reclassificações	20,9	Utilização de juros	-3,2
Dação	-32,1	Juro recebido	-1,1
Write Off's	-12,5		
Operação de venda	-93,4		
Reestruturação	64,1		
Créditos cedidos	-50,9		
Outros	-1,8		
Capital em 31/12/2014	3 175,10	Juros em 31/12/2014	47,8

(1) Os recebimentos não abatem aos juros em dívida no início do ano, por não estarem ainda vencidos. Este valor foi obtido pela diferença entre os cash flow de 2014, o juro recebido e a utilização de juros.

Fonte: Parvalorem.

Na variação registada na carteira de créditos da Parvalorem teve particular relevância a operação de venda, pelo valor de € 36,0 M, do capital social do BPN Crédito-Instituição Financeira de Crédito, SA detido pela Parparticipadas, SGPS, SA à sociedade FIRMUS Investimentos, SGPS, SA. Esta operação envolveu ainda a cedência de um crédito sobre o BPN Crédito, no valor nominal de € 93,4 M¹, que a Parparticipadas adquirira à Parvalorem por 1 euro e que esta anulara na sua contabilidade (*write-off*). Em contraditório a Parvalorem salientou que o “*write-off*” foi de € 32,4 M, ocorrendo também a utilização de provisão já constituída, no valor de aproximadamente € 61 M. A venda do BPN Crédito foi precedida de um conjunto de operações (dação de imóveis, de viaturas e de equipamentos, cedências de posição contratual de créditos ao consumo, entrega de receitas oriundas do reembolso de empréstimos, concretização de operação de titularização de créditos denominada de FENIX I²), que tiveram como consequência a redução da dívida da BPN Crédito para com a Parvalorem de € 207,8 M em agosto de 2014 para os referidos € 93,4 M em dezembro.

Outro dos decréscimos relevantes ocorreu na carteira das unidades de participação em fundos de investimentos (€ -56,3 M) com origem na variação registada na carteira da Parups no valor de € 60,5 M. Dos movimentos ocorridos destaca-se:

¹ Cfr. Caixa “Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN”.

² Esta operação abrangeu os valores de capital e juros dos contratos de locação financeira mobiliária e imobiliária, excluídos do perímetro de reprivatização e cuja gestão ficou a cargo do BPN Crédito. No âmbito desta operação ocorreu a emissão pela Gamma – Sociedade de Titularização de Créditos, SA de 1.019 títulos, subscritos na íntegra pela Parvalorem, no valor nominal de € 50,9 M e sem qualquer custo para a Parvalorem.

- ◆ O encerramento da liquidação do Fundo de Capital de Risco do Banco Efisa por decisão da assembleia geral de participantes¹, da qual resultou a extinção *pro-rata* das unidades de participação detidas no valor de € 7,7 M², relativamente ao qual existia uma imparidade de 100%; e
- ◆ A liquidação do Fundo Especial de Investimento BPN Diversificação, pelo fim do período de gestão pela atual gestora Patris Gestão de Ativos – SGFIM, SA³, cujo valor de aquisição foi de € 260,5 M⁴. Pela liquidação do Fundo foram recebidas unidades de participação de fundos existentes na carteira do fundo liquidado⁵ no valor total de € 122,4 M e ainda o recebimento de € 7,4 M em numerário, tendo sido apurada uma menos valia de € 130,7 M, para a qual foi utilizada a imparidade constituída no montante de € 125,5 M.

9.1.2.1.2. Participações

A carteira de participações sociais registou em 2014, um acréscimo de € 59,8 M, que esteve relacionado, em particular, com a entrada da carteira da Transtejo a qual, no início do ano, já detinha a totalidade do capital social da Soflusa - Sociedade Fluvial de Transportes, SA, tendo em 2014 sido proposta uma reestruturação de capital destinada a superar a sua situação deficitária, através da conversão de créditos⁶ que a Transtejo detinha sobre a Soflusa em capital, no valor de € 34 M. Outra das variações relevantes ocorreu na carteira do Metropolitano de Lisboa e traduziu-se no aumento da participação no Agrupamento TREM-Aluguer de Material Circulante, ACE, por via da exoneração da CGD e do Banco Santander Totta que proporcionou uma expansão proporcional das contribuições dos restantes membros, ficando o Metropolitano de Lisboa com um participação de 90% no capital do Agrupamento.

9.1.2.2. Confronto entre receitas e despesas apuradas através das Instruções e as constantes da CGE/2014

As receitas de *ativos financeiros* foram orçamentadas em € 1.537,7 M, tendo sido cobradas apenas € 910,4 M⁷, correspondente a uma execução de cerca de 59,2%. No âmbito da análise comparativa estabelecida entre os valores de receita de *ativos financeiros* constantes da CGE e os apurados através da informação enviada no âmbito das Instruções continuam a verificar-se alguns desvios, os quais se encontram identificados no quadro seguinte por rubrica de classificação económica da receita.

¹ Pelo facto de ter completado 10 anos de existência e não ter sido prorrogado o prazo para a sua atividade.

² Em ata de assembleia geral de participantes de 10 de abril de 2014, foi deliberada a proposta de partilha em espécie do valor da rubrica *contas a receber* cabendo à Parups o valor global de € 253,3 m. Todavia este valor não foi declarado no mapa das Instruções. A Parups esclareceu em contraditório, que recebeu em 2014 apenas o montante de € 9.203,22 e que não indicou esse montante no mapa das Instruções (Modelo 1) em virtude do Fundo se encontrar já extinto no final do ano.

³ Único participante, cuja designação anterior era BPN Gestão de Ativos – SGFIM, SA.

⁴ No mapa das Instruções foram declarados € 245,5 M que correspondem ao valor nominal das UP's.

⁵ Tais como Fundos de Investimento Imobiliário Fechados IMOREAL, BPN IMOGLOBAL, IMOMARINAS, Fundos de Investimento Abertos PATRIS Conservador, Tesouraria, Ações Global e Ações Europa. Os Fundos de Investimento Aberto PATRIS Conservador e PATRIS Ações Global foram também liquidados em 2014.

⁶ Como já foi referido, estes créditos não constam da análise face à operação de consolidação realizada em 2014.

⁷ Poderá estar integrado neste valor, para além das receitas relacionadas com o reembolso de títulos de dívida pública, com o reembolso dos certificados de consignação de fundos pelo IHRU ao FRDP e com os recebimentos pelo IFAP dos empréstimos concedidos ao abrigo do crédito PAR, os reembolsos de empréstimos concedidos a entidades que integrem a Administração Central na qualidade de SFA ou EPR.



Quadro 88 – Confronto entre as receitas da CGE/2014 e as apuradas através das Instruções

(em milhares de euros)

Rubricas de Classificação Económica	CGE	Instruções n.º 1/2008	Desvios	Justificações para os desvios registados
11 - Ativos financeiros	910 401,7	435 983,9	-474 417,8	
02 - Títulos a curto prazo	25 988,7	0,0	-25 988,7	Embora a totalidade da diferença esteja relacionada com títulos de dívida pública que não integram a análise, importa registar que a receita constante da CGE está sobrevalorizada pela integração de um movimento de regularização relativo ao resgate de aplicações CEDIC, concretizado em 2011 pelo Fundo de Intervenção Ambiental, numa rubrica extraorçamental, o qual não constituiu receita em 2014.
03 - Títulos a M/L prazo	331 896,6	4 360,3	-327 536,3	Relacionada com títulos de dívida pública que não integram a análise.
05 - Empréstimos de curto prazo	512,8	512,8	0,0	-
06 - Empréstimos de M/L prazos	185 081,5	185 087,0	5,5	A diferença apurada deve-se, essencialmente, ao facto de o IASFA ter integrado, no mapa das Instruções, como receita de 2014 um recebimento que apenas foi registado em 2015 e os SSGNR terem contabilizado como receitas diversas, a receita proveniente de reembolso de empréstimos, na rubrica 08.01 e não em <i>ativos financeiros</i> .
08 - Ações e outras participações	1 076,2	1 024,1	-52,1	A CGE integra valores que não constituíram receita de ativos financeiros, encontrando-se por isso sobrevalorizada no valor da diferença. Estes movimentos foram registados na carteira da FBA/UL, correspondendo o valor da receita ao valor de mercado das ações recebidas por doação, e, no caso da REFER, o valor de receita corresponde à quota-parte de 50 % das disponibilidades de tesouraria que caberia à REFER em caso de extinção do AEIE - Alta Velocidade Espanha Portugal.
09 - Unidades de participação	119 040,1	119 040,1	0,0	-
10 - Alienação de partes sociais	119 413,8	0,0	-119 413,8	Receitas remanescentes da operação de privatização de 2013 dos CTT - Correios de Portugal, SA, cuja transferência só ocorreu no 1.º trimestre de 2014, determinando a saída dessas receitas via <i>ativos financeiros</i> e não como <i>transferências de capital</i> , como seria correto.
11 - Outros ativos financeiros	127 392,0	125 959,6	-1 432,4	Parte da diferença respeita à contabilização como ativos financeiros dos valores recebidos com a componente MTM da liquidação de um swap da REFER; por sua vez a restante diferença respeita à recompra pelo banco BIC de contratos de crédito (crédito pessoal de colaboradores do ex-BPN) que tinham sido cedidos à Parvalorem em anos anteriores.

Em sede de contraditório a DGO informou que tendo parte da receita de 2013 relativa à reprivatização dos CTT- Correios de Portugal, SA sido entregue ao FRDP só em 2014, através de abate à receita (restituição) e não por via de despesa orçamental (transferência), tal procedimento condicionou a classificação dessa receita por parte do Fundo.

Destes desvios é de salientar a sobrevalorização da receita da CGE resultante da contabilização indevida pelo Fundo de Intervenção Ambiental, pela Faculdade de Belas Artes da Universidade de Lisboa e pela REFER de valores que não constituíram receita, no montante total de € 2,3 M.

Foram também verificados erros na classificação de algumas receitas decorrentes de operações relacionadas com *ativos financeiros* que, por terem sido registadas noutras classificações económicas da receita, causaram uma subvalorização das receitas da CGE naquele capítulo. Estas situações foram registadas nas carteiras abaixo indicadas e totalizaram o montante de € 63,3 M.

- ♦ IAPMEI – continuam a ser contabilizadas no capítulo 10 *transferências de capital* as receitas provenientes dos reembolsos dos incentivos reembolsáveis concedidos no âmbito dos programas comunitários anteriores ao QCA III (PEDIP, SIR e IMIT) e do Fundo de

Desenvolvimento Empresarial no valor de € 4.888,4 m, contrariamente às recomendações do Tribunal, e também dos reembolsos dos créditos transmitidos ao IAPMEI no valor de € 91,0 m. Sobre este assunto o IAPMEI refere que, desde o início do QCA III, adotou, na íntegra, a recomendação do Tribunal de classificar os incentivos de natureza reembolsável como *ativos financeiros* (rubrica 09 aquando do pagamento do incentivo; capítulo 11 aquando do reembolso do incentivo), mas como, em períodos anteriores, os pagamentos destes incentivos tinham sido classificados como *transferências de capital*, considera que deverá ser mantida a mesma natureza aquando do recebimento desses reembolsos (a uma despesa efetiva passada corresponde uma receita efetiva atual). O Tribunal salienta que a classificação usada no passado para as despesas não obsta, antes pelo contrário, a que as correspondentes receitas sejam adequadamente classificadas. Por outro lado, parte das receitas obtidas pela liquidação do Fundo de Garantia para Titularização de Créditos e do FIEAE - Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas no valor total de € 1.336,7 m foram contabilizadas no capítulo 09 *venda de bens de investimento*. O IAPMEI esclarece que no capítulo 09 foi registada apenas a parte da receita respeitante à mais-valia obtida na liquidação do FGTC e do FIEAE, tendo sido registado no capítulo 11 *ativos financeiros*, o valor de aquisição/realização das participações. Contudo, não só no capítulo 06 não existe qualquer menção a mais-valias, como não é adequado, em termos de contabilidade pública, repartir a mesma receita por várias classificações económicas.

- ◆ Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – a receita relativa à alienação da participação detida na MTS Portugal – Sociedade Gestora do Mercado Especial de Dívida Pública, SGMR, SA à Società Per il Mercato del Titoli de Stato (MTS) S.p.A. foi erradamente contabilizada no capítulo 08 *Outras receitas correntes* pelo valor de € 342,0 m.
- ◆ Parups – as receitas relativas à amortização e alienação de ativos financeiros, designadamente de obrigações e de fundos de investimento, no valor total de € 56,6 M foram erradamente contabilizadas no capítulo 09 *Venda de bens de investimento*. Em contraditório, a Parups informou que irá alterar, ainda em 2015, os classificadores utilizados nas PAR's, no sentido de estarem em conformidade com as recomendações do Tribunal de Contas.

Foram orçamentadas despesas com ativos financeiros no valor de € 1.841,4 M, sendo realizadas apenas € 1.052,7 M¹, o correspondente a uma execução de 57,2%. Relativamente às despesas com *ativos financeiros*, foram registados desvios entre as contabilizadas na CGE e as apuradas através da informação remetida, retratados no quadro seguinte.

¹ Poderá estar integrado neste valor, para além das despesas relacionadas com a subscrição de títulos de dívida da República e com a concessão de empréstimos por parte da Transtejo à SOFLUSA, despesas com a concessão de empréstimos a entidades que integram a Administração Central na qualidade de SFA ou EPR.



Quadro 89 – Confronto entre as despesas da CGE/2014 e as apuradas através das Instruções

(em milhares de euros)

Rubricas de Classificação Económica	CGE	Instruções n.º 1/2008	Desvios	Justificações para os desvios registados
09 - Ativos financeiros	1 052 714,3	648 629,1	-404 085,2	
01 - Depósitos, certif. de depósito e poupança	5,0	5,0	0,0	
02 - Títulos a curto prazo	94 758,8	0,0	-94 758,8	} Relacionada com títulos de dívida pública que não integram a análise.
03 - Títulos a M/L prazo	327 840,8	18 924,6	-308 916,2	
05 - Empréstimos a curto prazo	540,0	540,0	0,0	
06 - Empréstimos de M/L prazos	530 592,4	530 592,4	0,0	
07 - Ações e outras participações	7 899,2	7 899,2	0,0	
08 - Unidades de participação	85 291,2	85 291,2	0,0	
09 - Outros ativos financeiros	5 786,9	5 376,7	-410,2	A diferença respeita ao reforço, por parte do Instituto Politécnico do Porto, do património da Fundação do Instituto que se encontrava em liquidação, para que esta pudesse cumprir com o pagamento dos créditos laborais dos ex-trabalhadores e dos encargos com fornecedores.

Identificou-se apenas que na despesa também se verificou o registo de despesas associadas à subscrição de títulos de capital noutra rubrica que não *ativos financeiros*, causando assim uma subvalorização da despesa desse agrupamento no valor global de € 26,0 m. Estas despesas foram erradamente contabilizadas no agrupamento 04 *transferências correntes* e estão relacionadas com a subscrição de títulos de capital por parte da UTAD e do IPVC, respetivamente, na Cooperativa Rádio Universidade do Marão (€ 25,0 m) e da Régie Lima- Cooperativa Florestal e Social, CIPRL (€ 1,0 m).

Em suma, as diferenças apuradas em matéria de despesa e de receita com ativos financeiros continuam a revelar falta de rigor por parte de alguns SFA e EPR, através da inscrição dessas operações financeiras em outras rubricas de classificação económica que não a de *ativos financeiros* e também pela inadequada classificação dentro do respetivo capítulo/agrupamento, ou seja por espécie de ativo e por tipo de entidade envolvida na operação.

Relativamente às aplicações CEDIC e de outros títulos de dívida pública, continuou-se a verificar contabilizações diferenciadas por parte dos SFA e também das EPR em matéria de receitas decorrentes do resgate e dos juros e despesas relativas a aplicações ou reforços, pelo que se considera ser necessária a emissão de orientações relativas a estes ativos. Saliente-se que, particularmente para a classificação dos juros, a DGO já estabeleceu orientações nas circulares de “Instruções complementares ao Decreto-Lei de Execução Orçamental” para os anos de 2013 e 2014, as quais continuam a não ser consideradas por diversos SFA e EPR, contabilizando as receitas de juros, umas vezes pelo valor líquido, outras pelo valor bruto, noutras rubricas. Não foi ainda clarificada a questão das despesas relativas às entidades não societárias (associações e fundações).

Na sua resposta a DGO reitera que tem procedido “(...) ao envio de esclarecimentos aos organismos que dirigiram questões relativas ao procedimento a adotar no âmbito do tratamento orçamental de contabilização dos CEDIC”. Quanto às despesas com entidades não societárias reitera que o classificador da despesa, na rubrica 09 *Ativos financeiros* “(...) não exclui despesas com entidades não societárias cujo património não é titulado, das quais não resulta qualquer tipo de ativo ou crédito”.

O Tribunal reitera o entendimento afirmado em anteriores Pareceres de que deveriam ser emitidas orientações/instruções genéricas em matéria de contabilização de CEDIC, por forma a promover procedimentos uniformes de contabilização, uma vez que a prestação individualizada desses

esclarecimentos não parece ter resolvido esta situação e que as despesas com entidades não societárias seriam mais adequadamente classificadas noutra rubrica que não a de *Ativos financeiros*.

9.1.3. Aplicação das receitas das privatizações

Em 2014 ocorreram as operações de conclusão de privatização da REN - Redes Energéticas Nacionais, SGPS, SA (2.ª fase) e dos CTT - Correios de Portugal, SA (relativa ao remanescente da receita), donde decorreram as receitas de € 138,8 M e € 342 M¹, respetivamente.

A aplicação do montante relativo à REN foi determinada pelo Despacho n.º 2548/2014-SET, de 14 de setembro, nos termos do qual € 99,8 M seriam para a Parpública aplicar, na amortização da dívida do sector empresarial do Estado, e o restante, € 39 M, para amortizar a dívida pública.

Quanto ao montante decorrente da privatização dos CTT, o Despacho n.º 15596/2014, de 26 de dezembro, estipula que € 38,3 M seja para a Parpública aplicar na amortização da dívida do sector empresarial do Estado e o restante, € 344,6 M, seja para amortizar a dívida pública.

As receitas de privatizações recebidas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) em 2014 foram as que se explicitam no quadro seguinte.

Quadro 90 – Receitas de reprivatizações recebidas em 2014 pelo FRDP

(em euros)

Empresa	Valor recebido pelo FRDP
REN - Redes Energéticas Nacionais, SGPS, SA (2.ª fase de reprivatização)	39 000 000,0
CTT - Correios de Portugal, SA (remanescente da receita)	344 566 907,2
CTT - Correios de Portugal, SA (relativo a 2013)	119 413 802,3
Total	502 980 709,5

Fonte: FRDP.

Ou seja, o total das privatizações ocorridas em 2014 e ainda € 119,4 M que tinham ficado por transferir de 2013, relativamente aos CTT².

Em 2014, o FRDP aplicou € 500,4 M em amortizações e anulações de dívida pública³, conforme se explicita no quadro seguinte.

¹ A receita total líquida da operação de privatização dos CTT foi de € 902,4 M. Deste valor foram deduzidos € 90 M (€ 52,6 M em 2013 e € 38,3 M em 2014) para a Parpública amortizar a dívida pública. O remanescente, € 811,5 M, foi aplicado na amortização da dívida pública (€ 466,9 M em 2013 e € 344,6 em 2014).

² Também conforme indicado na CGE (ver pág. 151, do Vol. I, Tomo I).

³ Anulou dívida consolidada.



Quadro 91 – Aplicação de receitas de privatizações em 2014 pelo FRDP

(em euros)

Tipo de aplicação	Valor
Amortização e anulação de dívida pública	
Dívida consolidada	11 018,19
Títulos de curto prazo:	
• Bilhetes do Tesouro - BT 21MAR2014	119 400 000,00
• Bilhetes do Tesouro - BT 19DEC2014	380 989 019,59
Total	500 400 037,78

Fonte: FRDP.

Como se constata, o valor das receitas de privatizações recebidas pelo FRDP durante o ano:

- Foi aplicado em dívida de curto prazo, quase exclusivamente;
- Foi superior em € 2,6 M (€ 2.580.671,72) relativamente às aplicações do FRDP.

Em 2014, à semelhança de 2013, mas ao contrário dos anos anteriores, o Estado não transferiu para a Parpública qualquer participação da sua carteira, de forma a compensar a sua dívida para com esta empresa, na sequência da aplicação do n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de setembro. Contudo, a dívida do Estado para com a Parpública pelas compensações em falta aumentou com a entrega que aquela empresa fez em 2014 de receitas das privatizações e era, no final de 2014, de € 4.579,4 M.

Em sede de contraditório, a DGTF reiterou que as entregas da Parpública ao Estado, no âmbito das reprivatizações, são efetuadas de acordo com o previsto no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de setembro, e informou que a resolução da dívida do Estado à Parpública a médio prazo encontra-se a ser objeto de análise por aquela Direção-Geral, nos termos do Despacho n.º 915/15-SET, de 15 de junho de 2015. O Tribunal continua a entender que o invocado artigo 9.º não está a ser cumprido pelo Estado existindo por isso uma elevada dívida à Parpública por compensações em falta.

Ouvida sobre este ponto a Ministra de Estado e das Finanças remeteu para as respostas recebidas, nomeadamente a da DGO.

CAIXA 7 – SALDO DAS RECEITAS E DAS DESPESAS ORÇAMENTAIS RELATIVAS AO BPN

1.

No final de 2014, como se demonstra no quadro seguinte, o saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do BPN e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo Parups e Parvalorem ascendia a € -2.647 M¹ resultado dos saldos parciais de € -736 M de 2011², € -966 M de 2012, € -468 M de 2013 e de € -477 M de 2014³.

Quadro 92 – Saldo das receitas e despesas referentes ao BPN – 31/12/2014

(em milhões de euros)

	Até 2011	2012	2013	2014	Total
RECEITA	11	202	138	222	574
Serviços Integrados	11	40	0	0	54
Ativos financeiros - Alienação do BPN		40			40
Cobrança de taxas de garantia BPN e Parparticipadas (a)	11	3	0	0	14
SFA (Parvalorem e Parups) (b)	0	159	138	222	520
Rendimentos da propriedade		29	38	15	82
Vendas de bens e serviços e outras receitas		8	6	23	38
Venda de bens de investimento			21	57	77
Ativos financeiros (receita obtida com ativos financeiros do BPN)		122	73	127	323
DESPESA	747	1 168	606	699	3 220
Serviços Integrados (Capítulo 60 - DGTF) (b)	747	9	23	57	836
Ativos financeiros - prestação de capital ao BPN	600				600
Ativos financeiros - aumento de capital da Parparticipadas				38	38
Ativos financeiros - execução de garantias	147				147
Outras despesas correntes - com a reprivatização do BPN		9	23	19	51
SFA (Parvalorem e Parups)	0	1 159	583	642	2 385
Despesas com pessoal		14	15	19	49
Aquisição de bens e serviços		62	17	11	90
Juros e outros encargos (a)		235	150	139	524
Ativos financeiros		443	0	20	463
Passivos financeiros		400	397	451	1 248
Outras despesas		5	3	2	11
Saldo	-736	-966	-468	-477	(c) -2 647
Saldo acumulado	-736	-1 702	-2 170	(c) -2 647	

(a) Não inclui as comissões de garantia pagas ao Estado pelas Parvalorem e Parups (€ 14 M em 2012, € 8 M em 2013 e € 8 M em 2014).

(b) Não inclui empréstimos do Estado às Parvalorem e Parups, classificados por estas entidades em receita de *passivos financeiros/empréstimos a médio e longo prazos* do Estado e na despesa dos serviços integrados em *ativos financeiros de empréstimos a médio e longo prazos* (€ 1.033 M em 2012, € 510 M em 2013 e € 489 M em 2014).

(c) Os dados acima apurados apresentam a versão consolidada das receitas e despesas do Estado com a Parvalorem e a Parups, perspetiva diferente da apresentada na Caixa 6 – Apoios públicos ao sector financeiro, em que estas sociedades veículo são consideradas como entidades financeiras apoiadas, beneficiárias de empréstimos recebidos do Estado (€ 2.032 M), que não foram totalmente utilizados até 31-12-2014.

Fonte: CGE/2011, CGE/2012, CGE/2013, CGE/2014 e DGTF.

2.

Em 31 de dezembro de 2014, as garantias prestadas pelo Estado às sociedades veículo do ex-BPN totalizavam € 3.537 M, menos € 383 M do que no final de 2013.

¹ Observa-se que, sem os *ativos e passivos financeiros* aqui incluídos pelos motivos anteriormente explicitados, se obteria um saldo de € -528 M.

² Operações realizadas em 2012, por verbas do OE/2011 (dotações inscritas no Cap. 60 – Despesas excepcionais, do Ministério das Finanças) transitadas para a conta de operações específicas do Tesouro “Saldos do Capítulo 60 do OE/2011”).

³ Valores atualizados face aos apresentados no Relatório n.º 3/2015 AEOAC - “Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central – janeiro a dezembro de 2014 – valores provisórios”, passando também a incluir dados sobre a cobrança de comissões de garantia.



3.

A Parvalorem e a Parups, no final de 2014, apresentavam capitais próprios negativos que totalizavam € 2.139 M¹, encargos que poderão vir a ser suportados pelo Estado no futuro. A Parparticipadas, SGPS, SA, que em 2014 não integrava a administração central², apresentava capitais próprios negativos de € 142 M, podendo também vir a constituir encargos significativos para o Estado³.

4.

Em 2014, a Parvalorem realizou uma anulação no valor de € 93.518.744, respeitante aos créditos que ainda detinha sobre a BPN Crédito IFIC, SA Em 12/12/2014 a Parparticipadas, SGPS, SA concretizou a venda da totalidade do capital social da mesma BPN Crédito IFIC, SA, à Firmus Investimentos, SGPS, S.A por € 36.012.514.

No entanto, o que se constatou foi que o referido crédito foi anulado contabilisticamente nas contas da Parvalorem mas, juridicamente, continuou a existir e foi cedido pelo valor de 1 euro à Participadas que, por sua vez, o alienou juntamente com a totalidade das ações da BPN Crédito IFIC, SA, à Firmus Investimentos, SGPS, S.A⁴ pelo referido montante de € 36 M.

Aquele crédito constituía, à data de 31/12/2014, cerca de 85% do passivo da BPN Crédito (€ 110 M), pelo que se o crédito tivesse sido efetivamente anulado, a sociedade deveria, naquela data, apresentar um capital próprio no montante de € 115 M e não de € 21 M, como apresentava.

Segundo os balanços dos primeiro e segundo trimestres de 2015⁵, o BPN Crédito⁶ terá conseguido, já no primeiro semestre de 2015, recuperar 37% do referido crédito (€ 35 M), tendo o passivo da sociedade sofrido uma redução de montante equivalente.

Em suma, foi vendida por € 36 M a totalidade do capital do BPN Crédito, mas levava associado um crédito potencialmente recuperável de € 94 M.

Em contraditório, a Parvalorem refere que a perda deveria ser comparada com os custos de liquidação estimados que, em novembro de 2013, ascendiam a um intervalo entre € 114,34 M e € 138,9 M. Todavia, esta alegada comparação não põe em causa a factualidade apurada.

5.

Em 2014, a Parups registou menos valias de € 138 M na sua carteira de títulos em virtude: *i*) do encerramento da liquidação do Fundo de Capital de Risco do Banco Efisa por decisão da Assembleia Geral de participantes, da qual resultou a extinção pro-rata das unidades de participação detidas no valor de € 7,7 M; *ii*) da liquidação do Fundo Especial de Investimento BPN Diversificação cujo valor de aquisição fora de € 261 M, tendo, na sua liquidação, sido recebidas unidades de participação de fundos existentes na carteira do fundo liquidado no valor total de € 122 M e ainda € 7 M em numerário, apurando-se, assim uma menos valia de € 130,7 M.

¹ Excluindo os empréstimos do Estado (€ 2.032 M).

² Esta entidade foi adquirida ao BPN em 2012 por € 1, juntamente com as Parvalorem e Parups, mas apenas viria a ser reclassificada no sector das administrações públicas em 2015. Tem por objetivo gerir e racionalizar um conjunto de participações financeiras, com o propósito de evitar a perda de valor num contexto de alienação ou liquidação. O seu Conselho de Administração foi mandatado para alienar ou liquidar essas participações (cfr. Relatório e Contas de 2012).

³ Seja pela via da capitalização da entidade, seja por perdas indiretas (cfr. Relatório e Contas 2014).

⁴ O Relatório e Contas de 2014 do BPN IFIC, SA, refere que a totalidade do capital em dívida dos mútuos em vigor com a entidade Parvalorem cedido à Firmus Investimentos SGPS, SA, “foi posteriormente cedido (em dezembro de 2014) à entidade de direito luxemburguês, ALS Securitization, mantendo todas as condições inalteradas”.

⁵ Disponíveis em <https://www.bportugal.pt/pt-PT/Supervisao/Paginas/Contasdasinstituicoes.aspx>.

⁶ Já em 2015 a designação do BPN Crédito foi alterada para 321 Crédito - Instituição Financeira de Crédito, SA.

9.2. Património Imobiliário

No Relatório e Parecer sobre a CGE o Tribunal aprecia a atividade financeira do Estado no domínio do seu património, designadamente no referente ao inventário e balanço e às alterações patrimoniais ocorridas no exercício. No que concerne às receitas e despesas originadas por essas alterações (por exemplo, as provenientes da alienação e aquisição de bens imóveis), cabe ainda ao Tribunal verificar o cumprimento da LEO e demais legislação relativa à administração financeira do Estado¹.

Ora, na CGE de 2014:

- ◆ Continuam a não constar nem o inventário nem o balanço do Estado – *vide 9.2.1.*
- ◆ A receita contabilizada como obtida em 2014 com operações imobiliárias (€ 13 M) é superior à reportada no relatório da CGE² (€ 9 M) e está afetada por erros (€ 1 M) e outras deficiências – *vide 9.2.2.*

A despesa contabilizada como paga em 2014 com operações imobiliárias (€ 285 M) é muito superior à reportada no relatório da CGE (€ 15 M) e está afetada por erros (€ 1 M) e outras deficiências – *vide 9.2.2.*
- ◆ A implementação do princípio da onerosidade (pagar pela ocupação de imóveis do Estado) regista atraso significativo e não foram contabilizadas as respetivas receitas obtidas em 2014 (€ 2 M) as quais, aliás, representam apenas 30% do montante total devido (€ 7 M) – *vide 9.2.3.*

As conclusões do Tribunal decorrem da evidência recolhida no âmbito das ações de controlo realizadas para o presente Parecer³ que envolveram revisões analíticas, revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte, revisão das respetivas operações contabilísticas⁴ e exame de registos do Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE)⁵.

A inexistência de inventário e balanço do Estado, a falta de informação sobre as variações patrimoniais no relatório da CGE, as deficiências recorrentes na contabilização das receitas e despesas relativas a operações imobiliárias, as inconsistências entre o relatório e os valores contabilizados, em suma, a subsistência das principais deficiências que têm sido detetadas pelo Tribunal (e objeto recorrente das suas recomendações) constituem limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores envolvidos.

Em contraditório, a DGO informou não ter comentários sobre o presente ponto, não obstante ser responsável pela subsistência de parte das deficiências detetadas, como sejam as relativas à informação reportada no relatório da CGE e às instruções para contabilização das receitas resultantes da implementação do princípio da onerosidade.

¹ Nos termos do artigo 41.º n.º 1 alínea c) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

² Volume I – III. Situação Financeira das Administrações Públicas – III.4. Património Imobiliário Público.

³ Incluindo uma auditoria de seguimento à atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial – *vide 9.2.4.*

⁴ 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.

⁵ O SIIE é um sistema desmaterializado de prestação e atualização permanente da informação relativa aos imóveis. Gerido pela DGTF, este sistema foi concebido para a concretização do inventário.



9.2.1. Inventário e Balanço

A LEO¹ determina que a CGE inclui o relatório e os mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos da administração central mas também estabelece que aqueles apenas serão obrigatórios quando todos os serviços tiverem adotado o POCP. O Tribunal tem sublinhado que esta disposição não justifica a falta de informação consolidada e consistente na CGE (em número e valor de imóveis) sobre o inventário do património imobiliário, bem como sobre as correspondentes variações patrimoniais ocorridas durante o ano².

A inventariação visa “contribuir para a integral execução do plano oficial de contabilidade pública ou do plano de contabilidade sectorial aplicável e (...) assegurar um modelo de gestão imobiliária (...) que permita a compatibilização, informação recíproca e atualização entre as bases de dados respeitantes aos recursos patrimoniais públicos”³. O diploma⁴ que aprovou o programa de inventariação estabelece que o mesmo funcionaria com base num sistema desmaterializado de prestação e atualização permanente da informação relativa aos imóveis. Para o efeito, foi criada uma plataforma eletrónica (o SIIE) em funcionamento desde fevereiro de 2009.

Ora, a falta de informação consolidada e consistente sobre o património imobiliário subsiste na CGE de 2014 não obstante, em outubro de 2013, o Ministério das Finanças (MF) ter alegado ao Tribunal que o SIIE dispunha das “funcionalidades necessárias para assegurar a emissão dos mapas referentes à situação patrimonial de cada ministério”⁵.

O Tribunal sublinha que continua em falta o inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos. Note-se que, desde 2007, é obrigação legal⁶ da DGTF elaborar esse inventário, anualmente, com referência a 31 de dezembro, para servir de base à elaboração dos balanços que devem acompanhar a CGE.

Falta, também, informação adequada e relevante no relatório da CGE de 2014⁷, ao apenas referir que o SIIE apresentava 18.748 registos de imóveis no final de 2014, total que desagrega por tipo de imóvel (16.388 edificadas e 2.360 terrenos) e, quanto aos edificadas, segundo o critério estabelecido para os considerar completos (15.849) ou incompletos (539). Com efeito, nada se reporta quanto ao valor desses imóveis para efeito de inventário, o que decorre do carácter pouco exigente do critério tomado pela DGTF para considerar os registos completos⁸. Ora, esse critério exclui elementos definidos no programa de inventariação como relevantes para o pleno conhecimento dos imóveis (v.g. valor patrimonial e situação registral). A falta do valor patrimonial⁹ nos registos do SIIE compromete, por si só, o cumprimento da lei quanto à elaboração do inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos.

¹ Nos termos dos artigos 73.º, n.º 4, e 75.º.

² Vide Pareceres sobre as CGE de 2010 (página 224), de 2011 (página 242) e de 2012 (página 257).

³ Nos termos do preâmbulo do Programa de Inventariação aprovado pela Portaria n.º 95/2009, de 29 de janeiro.

⁴ Portaria n.º 95/2009, de 29 de janeiro.

⁵ Em sede de acompanhamento de recomendações de auditoria.

⁶ Nos termos dos artigos 118.º e 119.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto

⁷ Volume I – III. Situação Financeira das Administrações Públicas – III.4. Património Imobiliário Público.

⁸ Para um registo de imóveis ser considerado completo basta conter dados sobre o proprietário, o ocupante e a respetiva situação geral (tipo de ocupação, áreas, valores de renda, etc.). Com as alterações introduzidas no SIIE, em 2012, também passaram a considerar-se completos os registos sem dados sobre ocupantes mas reportados a imóveis do Estado devolutos ou a imóveis de entidades privadas disponíveis.

⁹ Valor patrimonial é o valor atribuído ao imóvel nos termos do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI) e inscrito na matriz predial urbana ou rústica da freguesia onde se localiza esse imóvel.

Em contraditório, a DGTF reitera que seria “(...) muito difícil e porventura irrealizável para a generalidade dos serviços públicos proprietários ou utilizadores disporem da totalidade da informação sobre os imóveis ocupados, daí a opção por não considerar uma série de campos de preenchimento obrigatório”. Ora, a indevida mas recorrente omissão de elementos obrigatórios distorce a apreciação da qualidade da informação residente no SIIE e permite conclusões erróneas como a de 97% dos imóveis edificados terem registos completos (reportada na CGE) quando a muitos deles faltam elementos tão importantes como o valor patrimonial ou a regularização jurídica.

A informação reportada no relatório da CGE sobre 8 acréscimos e 32 abates de imóveis no SIIE¹ é, também, muito insuficiente quando o total de imóveis no final de 2014 (indicado nesse relatório) supera em 2035 imóveis (mais 1792 edificados e 243 terrenos) o constante do SIIE no final de 2013. Além da falta de integralidade dos dados, falta qualidade à informação registada, bem evidente no processo de definição das ocupações sujeitas ao princípio da onerosidade – *vide* 9.2.3.

9.2.2. Operações Imobiliárias

O Tribunal tem vindo a recomendar a implementação de um sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos institutos públicos que registe e mantenha os dados do inventário geral no final de cada ano mas, também, os dados relativos à totalidade das variações patrimoniais ocorridas em cada ano, as quais não se limitam às operações de alienação e de aquisição de imóveis². Também tem sido recomendado ao Governo que a DGTF assuma a sua integral responsabilidade pela contabilização, na receita do Estado, das receitas provenientes da alienação de imóveis do Estado só depois transferindo (e registando como despesa do Estado) as verbas afetas a outras entidades³.

Ora, no essencial, subsistem as deficiências objeto das referidas recomendações visto que, para além de continuar em falta o inventário geral dos bens imóveis do Estado e dos institutos públicos, no relatório da CGE de 2014 não foi reportada nem explicada parte importante das variações patrimoniais ocorridas nesse ano e a DGTF continuou a transferir as verbas afetas a outras entidades sem assegurar previamente, como lhe compete, a sua contabilização na receita do Estado. Tais deficiências afetaram a contabilização da receita⁴ obtida e da despesa⁵ paga com operações imobiliárias.

Para verificar a fiabilidade da informação sobre operações imobiliárias reportada no relatório da CGE de 2014 face à registada nos respetivos mapas de receitas e despesas da administração central, os dados relativos a essas operações foram reconciliados com a receita e a despesa registadas no Sistema de Gestão de Receitas (SGR) e no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) e com a informação prestada pela DGTF⁶.

Os quadros seguintes sintetizam os resultados desse exame e refletem as diferenças entre os valores relativos a operações imobiliárias contabilizados nos mapas da CGE e os reportados no respetivo relatório (que se limitam a operações de alienação, oneração e aquisição).

¹ Dez dos abates no SIIE são de imóveis com título de arrematação emitido em 2014 mas vendidos em anos anteriores.

² Recomendação 45 – PCGE/2013 que reitera recomendações anteriores no mesmo sentido.

³ Recomendação 40 – PCGE/2012 que reitera recomendações anteriores no mesmo sentido.

⁴ Em *Venda de Bens de Investimento* relativamente a *Terrenos, Habitações ou Edifícios*.

⁵ Em *Aquisição de Bens de Capital* relativamente a *Investimentos em Terrenos, Habitações ou Edifícios*.

⁶ Essa informação da DGTF também serviu de base ao relatório apresentado pelo Governo à Assembleia da República, nos termos do artigo 115.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto.



Na parte inicial (até ao subtotal da receita/despesa contabilizada na CGE de 2014) os quadros discriminam as receitas obtidas e as despesas pagas em 2014, por situação regular ou irregular, classificada como tal em função dos erros (deficiências com impacto em valores contabilizados nos mapas da CGE) e demais deficiências detetadas (v.g. montantes por validar visto estarem omissos do relatório da CGE). Na parte final (após o referido subtotal), os quadros indicam as correções aos valores contabilizados na CGE e a receita/despesa de 2014 (total) resultante dessas correções.

Quadro 93 – Receita obtida em 2014 com operações imobiliárias

(em milhares de euros)

Receita	Situação	Mapas CGE	Relatório CGE	Erro	Deficiência
Por validar	Irregular	3 953	-		Sim
Do Estado contabilizada pela DGTF	Regular	2 097	2 097	Não	Não
Do Estado contabilizada pela DGTF (a mais no relatório - Quadro 96)	Irregular	-	65	Não	Sim
Do Estado não contabilizada pela DGTF	Irregular	5 168	5 168	Não	Sim
Do Estado não contabilizada pela DGTF (omitida do relatório)	Irregular	223	-	Não	Sim
De outras Entidades contabilizado por essas entidades	Regular	1 521	1 521	Não	Não
De outras Entidades (a mais no relatório - Quadro 97)	Irregular	-	10	Não	Sim
Omitida - Espécie e Permuta	Irregular	-	-	Sim	Sim
Receita contabilizada na CGE de 2014	Subtotal	12 962	8 861		
Se validada	Correção	-	3 953		
Do Estado - Espécie e Permuta	Correção	698	698		
Do Estado a contabilizar pela DGTF	Correção	-	223		
Do Estado e de outras Entidades	Correção	-	-75		
Receita de 2014	Total	13 660	13 660		

Fontes: CGE, SGR, SIGO e DGTF

Quadro 94 – Despesa paga em 2014 com operações imobiliárias

(em milhares de euros)

Despesa	Situação	Mapas CGE	Relatório CGE	Erro	Deficiência
Por validar - Aquisição	Irregular	10 891	-		Sim
Por validar - Construção	Irregular	80 943	-		Sim
Por validar - Conservação / Reparação	Irregular	69 166	-		Sim
Por validar - Outras	Irregular	109 832	-		Sim
Do Estado - Aquisição	Regular	6 000	6 000	Não	Não
De Institutos Públicos	Regular	8 781	8 781	Não	Não
Omitida – Espécie e Permuta	Irregular	-	-	Sim	Sim
Despesa contabilizada na CGE de 2014	Subtotal	285 613	14 781		
Se validada	Correção	-	270 832		
Omitida – Espécie e Permuta	Correção	698	698		
Despesa de 2014	Total	286 311	286 311		

Fontes: CGE, SGR, SIGO e DGTF

Destaca-se que 30% das receitas e 95% das despesas contabilizadas nos mapas da CGE como relativas a operações imobiliárias não foram validadas pelo MF¹. O exame suscita as observações seguintes:

- ◆ Nas receitas, 72% dos valores contabilizados apresentam deficiências, 30% (€ 4 M) estão por validar e 42% (€ 5,4 M) não foram registados pela DGTF mas por outras entidades, em incumprimento do regime legal de contabilização das receitas do Estado². Nas despesas, como referido, 95% (€ 270,8 M) dos valores contabilizados estão por validar.
- ◆ As receitas e as despesas contabilizadas não incluem os montantes das transações de imóveis através de pagamentos em espécie e por permuta (€ 0,7 M), omissão com impacto nos valores contabilizados em 2014 e que desrespeita os princípios da universalidade e da anualidade.
- ◆ Em suma, a informação constante do relatório da CGE de 2014 sobre o património imobiliário público continua muito insuficiente (a do relatório da CGE anterior já o era) para confirmar, como deveria, a contabilização, nos mapas dessa Conta, das receitas obtidas e das despesas pagas nesse ano com operações imobiliárias realizadas por entidades da administração central.

9.2.3. Princípio da Onerosidade

Visando aumentar a racionalidade e a eficiência económico-financeira da ocupação dos imóveis do Estado, o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (RJPIP)³ consagrou o Princípio da Onerosidade (PO) ao determinar: “*O espaço ocupado nos bens imóveis do Estado deve ser avaliado e sujeito a contrapartida*” que “*pode assumir a forma de compensação financeira a pagar pelo serviço ou organismo utilizador*”⁴.

O Programa de Gestão do Património Imobiliário⁵ (PGPI) previu a gradual implementação do PO (a incidir numa primeira fase sobre os prédios urbanos não afetos à prossecução de funções de natureza especial ou diferenciada⁶) para ser “*compatível com as exigências do processo de consolidação orçamental e permitir uma apropriada adaptação da Administração Pública a essa nova realidade*”⁷. O Regulamento do PO (RPO)⁸ estabeleceu que a contrapartida pela ocupação dos imóveis era devida, desde janeiro de 2013, para as áreas⁹ registadas no SIIE até 31 de agosto de 2012. Porém, o atraso em implementar o PO comprometeu a sua execução em 2013, segundo a DGTF, devido:

¹ Pela intervenção da DGTF e da DGO no quadro de procedimentos de controlo interno apropriados cuja adoção o Tribunal vem recomendando desde 2009 – Vide Recomendações 6 a 8 do Relatório de Auditoria n.º 40/2009 (2.ª Secção) disponível em www.tcontas.pt.

² Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de agosto, e Portaria n.º 1122/2000, de 28 de julho.

³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, alterado pelas LOE de 2011 a 2014 e pelo DLEO de 2013.

⁴ Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 280/2007.

⁵ Aprovado pela Resolução Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de outubro.

⁶ O âmbito de aplicação do PO não abrange os imóveis afetos à prossecução das atividades operacionais das Forças Armadas e das forças de segurança, os estabelecimentos prisionais, os estabelecimentos de ensino e os de saúde, os tribunais, os serviços de justiça, os imóveis classificados com afetação permanente ao serviço da Igreja, bem como os museus ou os imóveis diretamente afetos ou destinados à salvaguarda do património cultural.

⁷ II B), n.º 3.1 do PGPI.

⁸ Portaria n.º 278/2012, de 14 de setembro.

⁹ Nos termos do artigo 5.º da Portaria n.º 278/2012, para efeitos do cálculo da contrapartida a área relevante é a área bruta efetivamente ocupada e registada no SIIE no primeiro mês de cada trimestre.



- ◆ aos constrangimentos orçamentais decorrentes da crise económico-financeira, agravados pela execução do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal;
- ◆ à dificuldade em estabilizar o universo de entidades (por ministério) abrangidas pelo PO, face às sucessivas alterações orgânicas ocorridas por via do PREMAC¹;
- ◆ ao RPO ser posterior à elaboração dos orçamentos da generalidade das entidades para 2013;
- ◆ à necessidade de orientações da DGO sobre a metodologia a adotar² para definir os circuitos de cobrança e pagamento das contrapartidas e operacionalizar os procedimentos previstos;
- ◆ às lacunas, incongruências e falta de rigor dos dados do SIIE relevantes para aplicar o PO.

O pagamento de contrapartidas pela ocupação cingiu-se aos organismos do MF ocupantes de espaços no edifício-sede no Terreiro do Paço e ao valor definido por despacho do Secretário de Estado do Tesouro, procedimento aplicado desde 2010. A implementação do PO, embora já regulamentada, foi diferida para 2014 visto a respetiva LOE nada referir sobre o pagamento das contrapartidas de 2013 e autorizar a DGTF a liquidar e cobrar as contrapartidas devidas pela aplicação do PO em 2014.

Delimitação do universo de ocupações

A listagem de ocupações sujeitas ao PO só foi aprovada em 25 de julho de 2014³ quando, nos termos do RPO, competia à DGTF elaborar a listagem dos imóveis, discriminados por ministério utilizador, obter a sua validação pelas Unidades de Gestão Patrimonial (UGP) e publicitá-la ainda em 2012⁴.

Essa listagem identificava um universo de 764 ocupações com 788.412 m² de área bruta ocupada e a contrapartida global mensal de € 788.412⁵, tendo por base as ocupações registadas no SIIE e por referência as áreas inseridas até 31 de agosto de 2012 e as posteriores atualizações. A informação sobre o pagamento das contrapartidas foi comunicada às UGP em 12 de setembro de 2014 tendo, na sequência de pedidos de exclusão e de outras alterações, o universo sido reduzido para 567 ocupações com 611.768 m² de área e a contrapartida global anual de € 7.341.216 constante do quadro seguinte.

Quadro 95 – Universo de ocupações sujeitas ao PO

(em euros)

Situação	Ocupações	Valor Anual
Listagem inicial (despacho da SET em 25/07/2014)	764	9 328 596
Adicionadas	15	300 900
Retiradas	-67	-1 255 248
Em análise (imóveis do extinto IPTM)	-145	-1 033 032
Listagem para cobrança (em 31/12/2014)	567	7 341 216

Fonte: DGTF e Relatório da CGE de 2014

¹ Plano de Redução e Melhoria da Administração Central, aprovado em Conselho de Ministros de 20 de julho de 2011.

² Estas orientações constam da Nota Técnica n.º P5992/2014, remetida à DGTF em 27 de junho de 2014.

³ Por despacho n.º 1437/2014 da SET, de 25 de julho, exarado na Informação n.º 936/2014, de 27 de junho, da DGTF.

⁴ Nos termos do n.º 2 do artigo 3.º da Portaria n.º 278/2012.

⁵ Nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da Portaria n.º 278/2012, o valor da contrapartida devida em 2014 é de € 1 por m².

O exame das alterações à listagem inicial visou identificar as situações em causa e verificar a correção e atualidade dos respetivos dados no SIIE¹. As principais alterações decorreram de estarem por reafectar 145 ocupações do extinto Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM)², de imóveis devolutos e de ocupações com funções distintas das registadas.

Entre as 67 ocupações retiradas da listagem inicial, 54 constavam do SIIE como ocupações de serviços do Ministério da Agricultura e do Mar (MAM). Em 28 casos, as ocupações foram retiradas porque o imóvel (ou a parte ocupada) foi considerado devoluto não tendo, em seis casos, a situação sido corrigida no SIIE³. As outras situações respeitam, essencialmente, a imóveis ocupados por mais do que uma entidade sem que parte da informação constasse do SIIE. Em sete casos, o serviço ocupante não atualizou a informação no SIIE.

Foram retiradas cinco ocupações do Ministério da Saúde em imóveis afetos à prestação de cuidados de saúde, e a ocupação do MAM num imóvel destinado à instalação de forças de segurança⁴ cujas situações foram, entretanto, corrigidas no SIIE.

A falta de atualização tempestiva da situação dos imóveis no SIIE, compromete a lógica de racionalidade e eficiência económico-financeira, subjacente à ocupação do espaço pelos serviços e organismos públicos, que se pretende atingir com a implementação do PO. Estas situações não permitem à DGTF, entidade responsável pela gestão do património imobiliário do Estado, ter informação correta e atualizada sobre os imóveis. A informação incorreta de ocupação de imóveis devolutos impede a DGTF de conhecer os que se encontram disponíveis para atribuição a outras entidades ou para alienação. Além disso, a não correção das situações que vão sendo detetadas cria distorções na identificação das contrapartidas a liquidar nos anos seguintes mantendo, dessa forma, a falta de qualidade da informação do SIIE como um obstáculo à implementação do PO.

Execução do PO em 2014

Nos termos regulamentares, a liquidação das contrapartidas é mensal e o seu pagamento trimestral (até dia 15 do último mês do trimestre a que respeita), através das secretarias-gerais, por transferência dos montantes devidos para a DGTF⁵. Para as contrapartidas de 2013 a 2016 foi fixado, respetivamente, o valor de € 0,50, € 1, € 2 e € 4 por m² de área bruta relevante⁶.

O prazo de pagamento das contrapartidas tem sido alterado. A LOE para 2014 veio expressamente diferir esse prazo, determinando que, naquele ano, os pagamentos deveriam ocorrer 90 dias após a comunicação das ocupações pela DGTF. Por sua vez, a LOE para 2015 veio autorizar expressamente que, nesse ano, fossem liquidadas e cobradas as contrapartidas devidas e não pagas até 31 de dezembro de 2014⁷.

¹ Consultas efetuadas entre 23 e 29 de setembro de 2015.

² O Decreto-Lei n.º 7/2012, de 7 de janeiro, extinguiu, por fusão, o IPTM e integrou as respetivas atribuições nas seguintes entidades: Direção-Geral de Política do Mar, Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, Instituto Português do Mar e da Atmosfera e Instituto da Mobilidade e dos Transportes.

³ Trata-se dos imóveis registados no SIIE com os números 133, 190, 194, 197, 227 e 240.

⁴ Este tipo de imóveis encontra-se excluído da aplicação do PO pelo n.º 2 do artigo 2.º da Portaria n.º 278/2012.

⁵ Artigo 5.º da Portaria n.º 278/2012.

⁶ Artigos 4.º e 6.º da Portaria n.º 278/2012.

⁷ Artigo 10.º, n.º 1, da LOE para 2015, aprovada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.



A comunicação referida na LOE para 2014 foi efetuada em 12 de setembro desse ano, tendo a DGTF remetido a todas as UGP as listagens “com a ocupação dos serviços e organismos dos respetivos ministérios com a indicação das áreas relevantes e dos valores correspondentes para efeitos de pagamento a efetuar no prazo de 90 dias a contar da respetiva comunicação para a conta de homebanking da DGTF cujo NIB foi também comunicado a todas as UGP”.¹

Segundo a informação prestada pela DGTF e constante do Relatório da CGE², até ao final de 2014 foram pagos € 2 M a título de contrapartidas, apenas 30% do montante total devido. Para o valor em dívida concorrem a falta de disponibilidade orçamental de certos serviços e os pedidos de exclusão de aplicação do PO apresentados após 12/09/2014. O quadro seguinte reporta os valores devidos em 2014, os pagamentos efetuados em 2014 e 2015 e os valores em dívida a 31/12/2014 e a 30/09/2015.

Quadro 96 – PO 2014 – Pagamentos e valores em dívida

(em euros)

Ministério	Entidades	Ocupações	Valor Anual Devido (VAD)	Pagamentos em 2014 (CGE/2014)		Valor em Dívida a 31/12/2014	Pagamentos em 2015 (a)	Valor em Dívida a 30/09/2015
				Valor	% do VAD			
MAI	6	50	409 920	0	0,0	409 920	0	409 920
MAM	16	218	2 042 244	0	0,0	2 042 244	426 156	1 616 088
MAOTE	6	9	301 512	0	0,0	301 512	0	301 512
MDN	10	19	571 284	0	0,0	571 284	11 916	559 368
ME	7	23	229 284	229 284	100,0	0	0	0
MEC	12	17	406 884	406 884	100,0	0	0	0
MF	14	122	1 149 216	541 860	47,2	607 356	0	607 356
MJ	3	3	94 920	94 920	100,0	0	0	0
MNE	11	24	509 076	246 852	48,5	262 224	101 016	161 208
MS	8	9	125 256	17 226	13,8	108 030	54 678	53 352
MSESS	12	39	945 312	374 760	39,6	570 552	167 244	403 308
PCM	22	34	556 308	315 648	56,7	240 660	96 960	143 700
Total	127	567	7 341 216	2 227 434	30,3	5 113 782	857 970	4 255 812

(a) Até 30 de setembro.

Fonte: DGTF e relatório CGE/2014.

Em janeiro de 2015 foi dado conhecimento, aos respetivos ministérios³, dos serviços com valores por pagar tendo, em setembro de 2015, a DGTF sido mandatada pela SET⁴ para obter junto das secretarias-gerais “informação sobre a previsão da efetivação do pagamento das verbas ainda em falta”.

Visto a LOE para 2015 admitir a cobrança dos valores relativos a 2014 até 31 de dezembro de 2015, só após essa data existirão, de facto, situações de incumprimento. Tal incumprimento pode determinar a aplicação de sanções previstas no RJPIP⁵: a aplicação das penas previstas no Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas, a não admissão de candidaturas ao financiamento do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial (FRCP) e a não afetação do produto resultante das operações de alienação ou oneração de imóveis nos termos legalmente previstos.

¹ Informação prestada ao Tribunal em 31 de julho de 2015.

² Quadro 94 – Pagamentos efetuados por ministério, página 175.

³ Despacho n.º 118/2015 da SET, de 30 de janeiro, exarado na Informação n.º 68/2015, de 20 janeiro, da DGTF.

⁴ Informações n.º 654/2015, de 23 de julho, e n.º 801/2015, de 2 de setembro.

⁵ Artigo n.º 113.º-A, aditado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

Contabilização da receita das contrapartidas

Nos termos legais, 49% da receita das contrapartidas é afeta ao FRCP e o valor remanescente (51%) é distribuído por despacho anual proferido pela SET¹. Para a receita de 2014, a SET determinou a distribuição seguinte²: 5% para DGTF, 26% para FRCP e 20% para receita do Estado. Examinada a receita do Estado registada no SGR verificou-se que as receitas relativas ao PO não foram contabilizadas em 2014 e, portanto, a subavaliação dessa receita em € 2,2 M. O quadro seguinte sintetiza os elementos relevantes para a contabilização dessas receitas.

Quadro 97 – Contabilização das verbas resultantes da aplicação do PO

(em euros)

Afetação (Artigo 7.º da Portaria n.º 278/2012 e Despachos da SET)		Valor	DGTF				FRCP		
			Receita (SGR)			Despesa (SIGO)		Receita (SIGO)	
			Data-valor	Data de movimento	CE	Data	CE	Mês	CE
Despacho n.º 828/14-SET, de 12/05	FRCP (49%)	1 091 442,66	Não			Não		12/2014 (a)	07.03.02
Despacho n.º 2656/14-SET, de 23/12	FRCP (26%)	579 132,84	Não			Não		03/2015 (b)	06.03.01
	RE (20%)	445 486,60	25-03-2015	24-06-2015	07.03.02				
	DGTF (5%)	111 371,70	25-03-2015	24-06-2015	07.03.02				
Total		2 227 434,00							

(a) O registo do FRCP no SIGO (€ 1.232.836,33) incluía € 122.715,60 de receita do PO obtida em 2013 e € 18.678,07 e do arrendamento de imóveis do Estado.

(b) O registo do FRCP no SIGO (€ 888.511,98) incluía € 309.379,14 de receita obtida em 2015.

Como consta do quadro, das importâncias recebidas em 2014 com a implementação do PO, a DGTF limitou-se a registar no SGR a parte afeta a receita do Estado (20%) e a que lhe foi afeta (5%) mas apenas em junho de 2015 (com data-valor de março de 2015). O Tribunal tem recomendado que a DGTF assuma integralmente a sua responsabilidade de entidade administradora da receita obtida com o património imobiliário do Estado. Tal como a receita das alienações de imóveis – *vide* 9.2.2 – a receita das contrapartidas pagas pelos serviços ocupantes deveria ter sido integral e tempestivamente contabilizada pela DGTF no SGR, como receita do Estado, enquanto a parte das verbas transferidas para o FRCP e para a própria DGTF deveria ter sido contabilizada como despesa do Estado.

A DGO emitiu uma nota técnica sobre a contabilização das verbas relativas ao PO, na qual contraria o disposto no regime de contabilização das receitas do Estado e as recomendações que o Tribunal tem formulado nesta matéria, designadamente as que resultaram da auditoria à atividade do FRCP³, cujo relatório foi remetido à DGO em momento anterior à elaboração da referida nota técnica.

Em 2014, o FRCP registou como receita de rendas a parte (49%) do produto da aplicação do PO que lhe foi afeta. Ora, sendo os pagamentos devidos pela ocupação de imóveis do Estado (e não do património privativo do Fundo) essas verbas correspondem a transferências do Estado que visam dotar o FRCP dos meios financeiros de que carece para a prossecução das funções que lhe estão cometidas, pelo que devem ser registados como tal (transferências do OE).

¹ Artigo 7.º da Portaria n.º 278/2012, conjugado com o artigo 12.º da LOE de 2014.

² Despacho n.º 2656/2014, de 23 de dezembro, exarado na Informação n.º 1745/2014, de 22 de dezembro.

³ *Vide* Relatório de Auditoria n.º 9/2014 (2.ª Secção) – Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial – disponível em www.tcontas.pt.



Em março de 2015, o FRCP corrigiu o procedimento referido ao registar a parte (26%) do produto da aplicação do PO que lhe foi afeta¹ como proveniente de transferências do Estado. Porém, em maio de 2015, o FRCP anulou o procedimento correto e voltou a contabilizar a verba em causa como receita de rendas porque a DGTF não a tinha registado, como deveria, em despesa do Estado, como transferência para o FRCP². Em vez disso continuou, indevidamente, a deduzir à receita do Estado a parte do produto do PO afeta ao FRCP entregando-a através de transferências extraorçamentais não registadas.

Parte das deficiências verificadas nos procedimentos de contabilização do FRCP continua, assim, a ser motivada pela inadequada contabilização pela DGTF dos valores que transfere para o Fundo, não obstante o responsável por ambas as entidades ser o diretor-geral do Tesouro.

9.2.4. Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial

Na auditoria à atividade do FRCP de 2009 a 2012³, o Tribunal detetou um conjunto de deficiências relevantes ao nível da contabilização e em matéria de prestação de contas e assinalou o contributo diminuto do Fundo no financiamento da reabilitação e conservação dos imóveis do Estado, objetivo que presidiu à sua criação em 2009⁴.

O exame à evolução da situação financeira do Fundo em 2013 mostrou que as deficiências reportadas ainda afetaram as Contas do FRCP e os pertinentes mapas da CGE desse ano⁵ e que as informações prestadas ao Tribunal sobre o acolhimento das recomendações também indicavam que, no essencial, as deficiências subsistiam. A falta de resultados motivou a realização de nova auditoria à atividade do FRCP, para verificar a correção das deficiências no ano de 2014, concluindo-se o seguinte:

- ◆ Em 2014, o FRCP celebrou 24 contratos de financiamento, apenas mais dois do que os celebrados em 2013, mas quatro vezes mais do que os celebrados até 2012, confirmando uma tendência de reforço do seu contributo para a reabilitação e conservação de imóveis do Estado.

Porém, os valores comparticipados pelo FRCP apenas totalizam € 6,8 M (€ 1,3 M até 2012, € 2,6 M em 2013 e € 2,8 M em 2014) e permanecem baixos (14%) face às disponibilidades afetas ao Fundo (€ 48,5 M dos quais € 41,7 M não foram utilizados até ao final de 2014). Esta situação decorre, em muito, da falta de disponibilidade orçamental das entidades ocupantes dos imóveis do Estado que, não estando em condições de suportar a parte da despesa que lhes cabe nas obras, não submetem candidaturas ao Fundo ou suspendem candidaturas já submetidas.

¹ Classificação Económica (CE) com o código 06.03.01.

² Fonte: SIGO (Serviço 1018 – DGTF), *Transferências Correntes* para o FRCP (classificação 04.03.05.57.60). Para o ano de 2015, a dotação registada no SIGO pela DGTF como transferências para o FRCP é apenas de € 24.903,00, valor insuficiente para assegurar o registo, na despesa do Estado, das verbas transferidas para o FRCP.

³ Vide Relatório de Auditoria n.º 9/2014 (2.ª Secção) – Atividade do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial – disponível em www.tcontas.pt.

⁴ O FRCP tem a natureza de património autónomo sem personalidade jurídica, dotado de autonomia administrativa e financeira, e por objeto financiar, a fundo perdido, operações de recuperação, reconstrução, ampliação, adaptação, reabilitação e conservação dos imóveis da propriedade do Estado, nos termos do Decreto-Lei n.º 24/2009, de 21 de janeiro, com as alterações introduzidas pelo artigo 170.º da LOE para 2013 (Lei n.º 66-B/2012, de 31 de Dezembro). O Regulamento de Gestão do FRCP foi aprovado pela Portaria n.º 293/2009, de 24 de março.

⁵ Vide páginas 234 e 235 do Parecer sobre a CGE de 2013.

- ◆ Após ter implementado a contabilidade patrimonial¹ em 2013, o FRCP corrigiu, em 2014, a contabilização dos rendimentos auferidos com as aplicações financeiras.

Porém, mantiveram-se, no essencial, as deficiências detetadas e decorrentes da contabilização orçamental deficiente e inapropriada, contrariando princípios e regras orçamentais, princípios da execução orçamental, o regime legal de contabilização das receitas do Estado e recomendações do Tribunal, no que respeita:

- ◇ à parte consignada ao Fundo das receitas resultantes da alienação de imóveis do Estado e da implementação do princípio da onerosidade;
- ◇ às receitas e despesas relativas a aplicações financeiras, cuja consequência é o montante aplicado em certificados especiais de dívida pública de curto prazo (CEDIC) (€ 39,8 M no final de 2014) continuar indevidamente excluído do saldo orçamental, não se assegurando a consistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas.

Subsistindo as deficiências reportadas, as Contas do FRCP e os pertinentes mapas da CGE de 2014 estão materialmente afetados por erros, como fica patente com a necessária correção dos fluxos de caixa indicada no quadro abaixo.

Quadro 98 – Correção dos Fluxos de Caixa

(em milhares de euros)

Fluxos de Caixa	Registado	Alterado	Corrigido
Saldo da Gerência Anterior	670	41 652	42 323
Receitas	4 057	-1 824	2 233
Despesas	2 904	0	2 904
Saldo para a Gerência Seguinte	1 824	39 828	41 652

Fonte: CGE e Contas do FRCP de 2014.

O FRCP incluiu no Relatório e Contas de 2014, para além do Mapa de Fluxos de Caixa, um quadro designado por “Fluxos de Caixa (de acordo com a auditoria do Tribunal de Contas)”. A inclusão desse quadro adicional não supre, de modo algum, qualquer das deficiências objeto de recomendações do Tribunal visto não resultar dos valores contabilizados pelo FRCP.

¹ Implementação da solução de Gestão de Recursos Financeiros em modo partilhado (GeRFiP) que permite o registo contabilístico segundo as regras do POCP. No último trimestre de 2014, o FRCP passou da modalidade de utilização do GeRFiP de “plataforma partilhada” para “partilha de serviços” pelo que algumas tarefas passaram a ser efetuadas pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP), com acompanhamento do Fundo.



Tribunal de Contas

|||
10. Operações de Tesouraria
|||



10. OPERAÇÕES DE TESOURARIA

No Relatório e Parecer sobre a CGE o Tribunal aprecia a movimentação de fundos públicos por operações de tesouraria, designadamente à luz das normas da LEO e demais legislação relativa à administração financeira do Estado¹. A LEO estabelece os princípios a que se encontra sujeita a execução do OE, entre os quais os da universalidade, anualidade e especificação. Este último concretiza-se pela aplicação dos códigos de classificação das receitas e despesas públicas² 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 e fundos da administração central (SFAC) obrigando à contabilização, em operações extraorçamentais, dos fluxos financeiros que não tenham natureza orçamental.

O regime da tesouraria do Estado³ (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 globalmente⁴ e registados na contabilidade do Tesouro (CT) pelo IGCP.⁵
- ◆ a detenção e a movimentação de disponibilidades por SFAC processa-se através de contas do Tesouro (princípio da unidade de tesouraria).⁶

O relatório da CGE de 2014⁷ 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”. Esse relatório inclui os resultados da monitorização efetuada pela DGO ao cumprimento do princípio da unidade de tesouraria por SFAC (sem instituições do ensino superior nem entidades dispensadas ou que não reportaram dados), segundo os quais apenas 1,7% (€ 122 M) do total de depósitos e aplicações financeiras (€ 6.975 M) no final de 2014 se encontrava fora do Tesouro, em incumprimento. O relatório refere-se, ainda, à centralização de fundos no Tesouro com base nos montantes reportados pelo IGCP relativamente aos depósitos e aplicações de entidades públicas (exceto serviços integrados) existentes no final de 2012, 2013 e 2014. E conclui que “tem-se assistido a uma evolução positiva dos valores à ordem e aplicações dessas instituições no IGCP (...) cujos valores se cifram acima dos 9 mil milhões de euros”.

Ora, como adiante se mostra, tal informação não corresponde às disponibilidades totais dos SFAC cujos fluxos financeiros integram, por lei, a atividade da tesouraria do Estado e, como tal, deveriam ser integralmente registados na CT. A falta de informação sobre parte desses fluxos, a subavaliação recorrente do incumprimento da unidade de tesouraria e a incompleta relevação das operações de tesouraria na CGE, em suma, a subsistência das principais deficiências que têm sido detetadas pelo Tribunal (e objeto recorrente das suas recomendações), constituem limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores envolvidos.

¹ Nos termos do artigo 41.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

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

³ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho.

⁴ Exceto os relativos à segurança social que dispõe de uma tesouraria única, nos termos do n.º 5 do artigo 1.º do RTE.

⁵ Nos termos do artigo 1.º do RTE.

⁶ Nos termos do artigo 2.º do RTE.

⁷ Volume I – Tomo I – III.3.2. Tesouraria do Estado (páginas 152 a 160).

10.1. Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado

A apreciação do Tribunal desenvolvida nos pontos seguintes decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer, os quais envolveram revisões analíticas da CT, revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e, em certos casos, a revisão dos movimentos contabilísticos¹.

10.1.1. Limitações da Conta dos Fluxos Financeiros

A CGE deve incluir a conta dos fluxos financeiros do Estado (CFFE)².

Ora, a CFFE assume especial importância, enquanto se mantiver [na CGE] a falta dos balanços e das demonstrações de resultados dos SFAC³, pois deve comportar a integralidade dos fluxos financeiros desses serviços fazendo a necessária distinção entre a execução orçamental e a restante movimentação, a relevar como operações extraorçamentais. A CFFE deve ainda distinguir os serviços integrados dos SFA, as receitas e despesas efetivas das não efetivas, discriminando os respetivos resultados efetivos.

Na verdade, só deveriam ficar relevados em OET os fundos movimentados pelo IGCP no exercício da função de “gestor da tesouraria”⁴ 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 desempenharia o papel central que lhe cabe para assegurar a consistência dos valores inscritos nos mapas referentes à execução orçamental com a situação de tesouraria.

Porém, a exemplo do sucedido em exercícios anteriores, a CGE de 2014 apenas compreende a conta dos fluxos financeiros dos serviços integrados do Estado⁵ (CFFSIE) e esta encontra-se afetada por duas sérias limitações que a impedem de ser uma verdadeira CFFE. A primeira decorre do desrespeito das normas do RTE que tornam obrigatório o registo integral dos fluxos financeiros dos SFAC na CT. A segunda decorre da indevida inclusão em OET de uma parte dos fluxos financeiros dos serviços integrados (SI) e da totalidade dos fluxos financeiros dos SFA registados na CT.

O quadro seguinte foi elaborado com base na CFFSIE apresentada nas CGE de 2013 e 2014, à qual se acrescentaram linhas sem valores (células sombreadas) relativas às receitas e despesas dos SFA, pondo assim 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 de ativos financeiros e de transferências intrasectoriais.

¹ 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.

² Nos termos do n.º 1 do artigo 75.º da LEO.

³ Nos termos do n.º 6 do artigo 75.º da LEO a apresentação desses mapas apenas será obrigatória quando todos os SFAC tiverem adotado o POCP.

⁴ 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.

⁵ CGE de 2013 e de 2014 – Volume I – Mapas Contabilísticos Gerais – Fluxos Financeiros – Mapa XXXIII.



Quadro 99 – Conta dos Fluxos Financeiros

(em milhões de euros)

Referência	Designação	2013	2014
1	Entrada – Saldo Inicial	15 546	16 072
2	RSI – Receita Efetiva	41 216	41 329
3	RSI – Receita Não Efetiva	102 385	94 799
4	RSI – Receita Extraorçamental	4 022	3 276
5 = 2 + 3 + 4	Entrada – RSI	147 623	139 405
6	RSFA – Receita Efetiva		
7	RSFA – Receita Não Efetiva		
8	RSFA – Receita Extraorçamental		
9 = 6 + 7 + 8	Entrada – RSFA		
10	Entrada – OET	737 148	828 558
11 = 1 + 5 + 9 + 10	Entrada Total	900 318	984 035
12	DSI – Despesa Efetiva	50 221	48 841
13	DSI – Despesa Não Efetiva	93 381	87 296
14	DSI – Despesa Extraorçamental	4 022	3 268
15 = 12 + 13 + 14	Saída – DSI	147 623	139 405
16	DSFA – Despesa Efetiva		
17	DSFA – Despesa Não Efetiva		
18	DSFA – Despesa Extraorçamental		
19 = 16 + 17 + 18	Saída – DSFA		
20	Saída – OET	736 623	830 743
21	Saída – Saldo Final	16 072	13 886
22 = 15 + 19 + 20 + 21	Saída Total	900 318	984 035
23 = 2 – 12	Resultado Efetivo dos SI	-9 005	-7 511
24 = 6 – 16	Resultado Efetivo dos SFA		

Fonte: CGE de 2013 a 2014 – Mapas Contabilísticos Gerais – Fluxos Financeiros – Mapa XXXIII.

O quadro mostra que o mapa apresentado na CGE é, na realidade, mais abrangente do que a CFFSIE pois inclui em OET fluxos financeiros de outras entidades. Na verdade, trata-se da conta dos fluxos financeiros registados na CT faltando-lhe, para constituir a aludida CFFE, os fluxos financeiros dos SFAC não registados na CT e 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.

Tais deficiências, ao desrespeitarem normas legais, princípios orçamentais (universalidade, anualidade e especificação) e, ainda, o princípio da unidade de tesouraria, têm motivado reservas do Tribunal expressas nos Pareceres sobre a CGE quanto às operações de tesouraria e à execução orçamental¹.

Um exemplo da inconsistência gerada por essas irregularidades é o caso da RTP com € 252 M de execução orçamental para apenas € 13 M de fluxos financeiros. Tal divergência decorre da indevida omissão, na CT, de 95% dos fluxos financeiros da RTP não obstante provirem essencialmente do Estado e resultarem da consignação do produto da contribuição para o audiovisual (€ 164 M em 2014).

¹ São materiais por natureza as diferenças entre o universo financeiro da CFFE (demonstração de fluxos de caixa) e o da execução orçamental (demonstração de resultados) visto que, em contabilidade de caixa, não deveriam existir.

10.1.2. Limitações do Balanço da Tesouraria do Estado

Com base nos balanços da tesouraria¹ e em informação complementar prestada pelo IGCP sobre os organismos titulares das contas do Tesouro foi elaborado o quadro seguinte:

Quadro 100 – Balanço da Tesouraria do Estado

(em milhões de euros)

Referência	Designação	31/12/2013	31/12/2014
1 = Soma de 2 a 6	Disponibilidades e Aplicações	16 072	13 886
2	Depósitos no Banco de Portugal	7 629	7 830
3	Outros Depósitos no País	328	180
4	Depósitos no Estrangeiro	12	4
5	Caixas do Tesouro	385	370
6	Aplicações	7 718	5 503
7 = Soma de 8 a 12	Terceiros	3 422	759
8	Devedores – IGCP – Antecipação de Fundos (UE)	1 274	759
9	Devedores – IGCP – Antecipação de Receita	-	-
10	Devedores – IGCP – Valores a regularizar	2 148	-
11	Devedores – SFAC – Valores a regularizar	-	-
12 = 1 + 7	Ativo	19 493	14 645
13 = Soma de 14 a 20	Terceiros	19 489	14 640
14	Credores – IGCP – Valores a regularizar	2 148	-
15	Credores – IGCP – Produto de Empréstimos	9 994	7 025
16	Credores – SFAC – Regiões Autónomas	119	110
17	Credores – SFAC – Autarquias	338	314
18	Outros Devedores e Credores – SFAC	6 107	6 314
19	Credores – União Europeia	7	15
20	Outros Devedores e Credores	777	863
21	Resultados de Operações Financeiras	4	5
22 = 13 + 21	Passivo	19 493	14 645

Fonte: CGE de 2013 a 2014 – Elementos informativos diversos – Balanço da Tesouraria do Estado.

Cabe sublinhar liminarmente que as limitações apontadas à Conta dos Fluxos Financeiros afetam igualmente o Balanço da Tesouraria do Estado que não releva, como deveria, os saldos de todas as contas dos SFAC (visto que parte dessas contas é indevidamente omitida da CT por ser movimentada fora do Tesouro) nem nas contas apropriadas (de execução do OE, através de operações orçamentais ou extraorçamentais) mas em contas de terceiros (de OET).

Em contraditório, o IGCP reitera “que a CT não pode relevar valores que desconhece nem tão pouco evidenciar saldos existentes em contas bancárias fora do IGCP cuja titularidade não lhe pertence” e questiona se tais saldos “deverão ser considerados como saldos da Tesouraria do Estado” visto “que os valores depositados nestas contas não estão disponíveis para o IGCP utilizar no exercício da sua competência de gestão da tesouraria do Estado”. Ora, como referido, o RTE (lei aplicável) estabelece que a atividade da tesouraria do Estado compreende a movimentação de fundos públicos em execução do OE e por OET sendo esses movimentos geridos globalmente e registados na CT pelo IGCP. Da prática contabilística do IGCP resulta o reiterado incumprimento da lei e uma limitação importante para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os fundos públicos movimentados em execução do OE e por OET (o caso da RTP referido na página anterior é disso exemplo claro).

¹ CGE de 2013 e de 2014 – Volume II – Tomo 1 – Elementos informativos diversos – Balanço da Tesouraria em 31 de dezembro de 2013 e de 2014 (Mapa n.º 47).



O IGCP alega “que as contas residentes no IGCP cuja titularidade pertence a outro organismo assumem as características de uma conta bancária, cuja movimentação e relevação contabilística é da responsabilidade desse organismo” e, quanto à execução do OE, “que a CT integra uma classe de contas representativa dos fundos saídos (despesa orçamental e reembolsos) bem como dos recebidos (receita do Estado)”. Ora, não só a classe de contas referida pelo IGCP exclui a execução orçamental dos SFA como os titulares da maior parte das restantes contas residentes no IGCP são SFAC pelo que (como o Tribunal tem recomendado) tais contas deveriam ser integradas na classe relativa à execução do OE. Da prática contabilística do IGCP resulta o reiterado incumprimento da lei e uma limitação importante para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os fundos públicos movimentados em execução do OE e por OET.

Com essas limitações, o quadro anterior mostra que, em 2014, o saldo das contas de disponibilidades e aplicações (€ 13.886 M) diminuiu € 2.185 M (13,6%) devido à redução das aplicações do Estado em bancos nacionais (€ 2.215 M) que no final de 2014 (€ 5.503 M) correspondiam a 78% do produto de empréstimos não utilizado (€ 7.025 M)¹. Para a equivalente redução do saldo das contas de terceiros e de resultados de operações financeiras destaca-se o efeito conjugado:

- ◆ da redução de € 2.969 M (30%) no produto de empréstimos não utilizado;
- ◆ da redução de € 515 M (40%) nos saldos devedores resultantes da antecipação de fundos a financiar pelo orçamento da União Europeia (a favor de beneficiários nacionais).

Atente-se a que, no final de 2014, o saldo das contas dos SFAC (€ 6.737 M) refletido no quadro anterior excede em € 3.030 M a diferença entre a RSFA e a DFSA (€ 3.708 M) registadas nos Mapas V a IX da CGE (não há diferença entre a RSI e a DSI 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 referidos mapas contabilísticos gerais da CGE (que deveriam estar suportados pelos dados registados nos sistemas de contabilização orçamental). Com efeito, a atual deficiente contabilização constitui uma limitação importante que exime uma parte substancial dos fundos movimentados ao controlo e responsabilização legalmente determinados para receitas e despesas, impede a sua reconciliação com as correspondentes entradas e saídas de fundos registadas quer na CT, quer nas contas de gerência dos SFAC e não impede a omissão de operações, nem a indevida inclusão de operações orçamentais em operações extraorçamentais.

Como o quadro anterior mostra, os saldos devedores resultantes da antecipação de fundos a financiar pelo orçamento da União Europeia (a favor de beneficiários nacionais) atingiam € 759 M no final de 2014, menos 40% do que valor das antecipações por regularizar no final de 2013 (€ 1.274 M). 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 antecipação². As sucessivas Leis do OE (LOE) têm adiado a regularização das referidas OET devido à norma do RTE³ 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.

¹ Do produto de empréstimos só é transferido para RSI (não efetiva) o montante estritamente necessário para igualar os valores finais acumulados nas contas de RSI e de DSI. Essa igualdade gera saldo nulo nas contas de execução do OE e saldos globais idênticos entre contas de disponibilidades e aplicações e contas de terceiros e de resultados de operações financeiras. A movimentação destas últimas contas é a registada como OET no primeiro quadro do presente ponto.

² Nos termos do artigo 32.º, n.º 1, alínea b), do RTE.

³ Nos termos do artigo 30.º, n.º 1, alínea e), do RTE.

Porém, para além de essa situação contrariar o princípio da substância sobre a forma a que o registo das OET está sujeito¹ assinala-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.

10.1.3. Subsistência de deficiências por corrigir

Do exame efetuado aos fluxos financeiros na tesouraria do Estado conclui-se que uma parte relevante da atividade na tesouraria do Estado continua a ser movimentada fora do Tesouro (por dispensa ou por incumprimento do princípio da unidade de tesouraria) e sem ser registada na respetiva contabilidade, em desrespeito da lei. Tal irregularidade retira 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 SFAC.

Acresce que os fluxos movimentados por SI mas indevidamente registados em OET continuam omissos dos sistemas que suportam a contabilização orçamental, enquanto os movimentados por SFA, em contas no Tesouro, são registados em OET por montantes que excedem significativamente os registados nesses sistemas. Em consequência, verbas relevantes não são objeto do controlo e da responsabilização legalmente determinados para a execução orçamental dos SFAC.

Sobre a primeira conclusão, o IGCP alega que: *“A conta dos Fluxos Financeiros na Tesouraria do Estado (CFFTE) não deverá ser entendida como representativa da conta de fluxos financeiros do Estado porquanto apenas evidencia os fundos movimentados por serviços da administração central através da tesouraria do Estado. Reitera-se que os fundos movimentados fora deste âmbito são, para o IGCP, desconhecidos pelo que não podem ter reflexo na contabilidade do Tesouro.”* O IGCP tem reiterado este seu entendimento não obstante ser claro que, nos termos legais, a atividade da tesouraria do Estado engloba a totalidade dos fluxos financeiros do Estado (administração central) e, por isso, abrange a movimentação de contas tanto no Tesouro como noutras instituições financeiras. O Tribunal tem sublinhado que o cumprimento da lei quanto à relevação na CT da totalidade dos fundos movimentados por serviços da administração central suscita a necessidade de serem tomadas todas as iniciativas pertinentes, por parte das entidades responsáveis, para integrar na tesouraria do Estado as contas desses serviços fora do Tesouro considerando, por exemplo, a cotitularidade dessas contas pelo IGCP. Essa necessidade fica patente quando é o próprio IGCP a reconhecer que não dispõe de informação sobre montantes que deveriam estar sob gestão da tesouraria do Estado.

Sobre a segunda conclusão, o IGCP alega que *“não é função da contabilidade do Tesouro evidenciar as despesas e receitas dos organismos mas sim relevar os movimentos ocorridos nas suas contas bancárias no IGCP sem identificar a sua natureza.”* O IGCP tem reiterado este seu entendimento não obstante os fluxos financeiros dos serviços da administração central poderem e deverem ser integralmente relevados na CT, como receita ou despesa, bastando para o efeito integrar todas as contas desses serviços na mesma classe, sem ter de alterar números de identificação bancária mas apenas códigos contabilísticos. A discriminação das entradas (receita) e das saídas (despesa) de fundos dessas contas, por natureza orçamental ou extraorçamental e por classificação económica, continuaria a ser assegurada pelos serviços titulares dessas contas mas ficaria, também, assegurada a reconciliação da receita e da despesa de cada serviço com as correspondentes entradas e saídas de fundos nas contas das quais seja titular.

¹ Nos termos da Parte I, n.º 2.4, das normas contabilísticas das operações de tesouraria.



Assim, não tendo sido tomadas medidas para aplicar os procedimentos recomendados nem outros suscetíveis de suprir as deficiências em causa, o Tribunal reitera as recomendações efetuadas sobre esta matéria no Parecer sobre a CGE de 2013¹, as quais constam igualmente da secção correspondente deste Parecer. Como referido, tais deficiências constituem limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores envolvidos.

Em contraditório, a DGO e o IGCP referem que a alteração operada na apresentação das contas de terceiros vai no sentido recomendado pelo Tribunal. Ora, é certo que essa alteração representa uma melhoria na apresentação dessas contas, ao distinguir as contas dos SFAC das restantes. Porém, tais contas continuam indevidamente integradas na classe de terceiros quando deveriam fazer parte da classe relativa à execução do OE.

10.2. Unidade da Tesouraria do Estado

A Unidade da Tesouraria do Estado (UTE) visa otimizar a utilização dos dinheiros públicos ao determinar a sua centralização e manutenção no Tesouro, nos termos legais². No quadro de uma gestão integrada da tesouraria e da dívida pública, com o propósito de reduzir as necessidades e o custo do financiamento do Estado, os SFAC (SI e SFA com EPR) e as empresas públicas não financeiras (EP) constituem o universo dos organismos sujeitos à UTE (OSUTE) em 2014³.

A apreciação do Tribunal sobre o cumprimento da UTE decorre da evidência recolhida no âmbito dos trabalhos realizados para o presente Parecer, os quais envolveram revisões analíticas, formulação de questionários e o exame das respostas dos serviços responsáveis, a revisão de ficheiros informáticos de dados e sua reconciliação com mapas de suporte e o exame de contas de organismos sujeitos à UTE (OSUTE). Do exame efetuado (desenvolvido nos pontos seguintes) resulta, em síntese, que:

- ◆ Não obstante referir que a “*Unidade de Tesouraria do Estado assume (...) um papel muito relevante na otimização da gestão dos recursos financeiros disponíveis*”, o relatório da CGE de 2014 reporta montantes parciais, inconsistentes ou incorretos sobre as disponibilidades no Tesouro e fora do Tesouro, bem como sobre os rendimentos obtidos em incumprimento da UTE – *vide 10.2.2*.
- ◆ Desde logo tais montantes não abrangem todos os OSUTE pois subsistem múltiplas entidades sem informação reportada (com destaque para as empresas públicas que não sejam EPR) e não são reportados os montantes relativos às entidades dispensadas – *vide 10.2.1, 10.2.5 e 10.2.6*.
- ◆ Além disso, são reportados diferentes montantes de disponibilidades no final de 2014. A Errata da CGE reconhece erros no quadro 78 (sem os corrigir) e refere que o quadro 80 (€ 122 M de disponibilidades fora do Tesouro) se encontra “*ajustado dos efeitos mais significativos gerados por incorreções nos reportes*” (sem corrigir as conclusões que antecedem esse quadro). Os dados reportados estão ainda afetados pela indevida dedução de € 16 M às disponibilidades fora do Tesouro relativos a descobertos bancários da RTP.

¹ Recomendações 47 a 49 – PCGE/2013.

² Nos termos do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho, que aprova o Regime da Tesouraria do Estado, n.º 5 do artigo 2.º da LEO, artigo 123.º da LOE e artigo 15.º do DLEO, ambos para 2014, artigo 115.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, que aprova o regime jurídico das Instituições do Ensino Superior e artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, diploma que estabelece os princípios e regras aplicáveis ao sector público empresarial.

³ Os SI e os SFA (com EPR) integram o Sector Público Administrativo. As EP integram o Sector Empresarial do Estado.

- ◆ Através do exame da informação registada nos pertinentes sistemas da DGO e da DGTF e em contas de OSUTE detetaram-se € 371 M de disponibilidades fora do Tesouro no final de 2014 (aos quais acrescem € 412 M de OSUTE dispensados) e € 24 M de rendimentos auferidos nesse ano em incumprimento da UTE, dos quais só € 6 m (0,025%) foram entregues ao Estado. Os saldos médios das disponibilidades fora do Tesouro (por incumprimento ou por dispensa da UTE) ascendem a € 825 M.
- ◆ Por deficiências e limitações do respetivo sistema de informação e controlo, o MF continua a não assegurar a relevação integral e fiável das disponibilidades dos OSUTE fora do Tesouro e dos respetivos rendimentos, nem a entrega tempestiva ao Estado desses rendimentos.
- ◆ O IGCP continua a desconhecer a totalidade dos dinheiros públicos fora do Tesouro apesar da relevância dessa informação para a gestão integrada da tesouraria do Estado e da dívida pública (sua principal atribuição) e da obrigação legal (que também lhe compete) de registar, integralmente, na contabilidade do Tesouro, os fluxos financeiros movimentados por SFAC.

10.2.1. Limitações dos sistemas de informação e controlo

Os OSUTE estão obrigados a fazer prova da execução do princípio da unidade de tesouraria. Os SFAC cumprem essa obrigação através do registo trimestral nos serviços *on-line* (SOL) da DGO¹, a qual deve elaborar relatório trimestral sobre o cumprimento da UTE a remeter ao Governo, à Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e ao Tribunal, e a lista de incumpridores para aplicação da respetiva sanção, além de dever recomendar aos OSUTE, quando aplicável, a solicitação da dispensa do cumprimento da UTE².

A CGE refere que a DGO realizou a “(...) *monitorização do cumprimento deste princípio [UTE] através da elaboração de relatórios internos trimestrais*”. Porém, a DGO não enviou qualquer relatório ao Governo, à IGF e ao Tribunal. Face às situações de incumprimento da UTE³ que detetou, a DGO sugeriu às entidades que solicitassem a dispensa da UTE sem desencadear o respetivo processo sancionatório⁴, alegando a não finalização do processo de controlo para não ter exercido essa competência legal⁵.

A informação sobre a UTE reportada na CGE resulta de dados provisórios prestados pelos SFAC à DGO⁶ e difere, com frequência, da inscrita nas respetivas demonstrações financeiras⁷. A inconsistência dos montantes reportados (entre CGE, SOL e contas dos SFAC) revela insuficiências do sistema de controlo do cumprimento da UTE que afetam a fiabilidade e a utilidade dessa informação.

¹ Nos termos do n.º 1 do artigo 15.º do DLEO para 2014 “(...) *são obrigadas a fazer prova da execução do princípio da unidade de tesouraria através do registo trimestral, nos serviços online da DGO, do saldo bancário no final do mês dos depósitos e aplicações financeiras junto da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública — IGCP, EPE (IGCP, EPE), e das instituições bancárias, e respetivas receitas próprias arrecadadas, bem como das disponibilidades e aplicações mantidas na banca comercial e respetivos rendimentos auferidos*”.

² Nos termos do ponto 94 da Circular Série A n.º 1375 da DGO, de 10 de julho de 2014.

³ Nos termos do n.º 2 do artigo 15.º do DLEO de 2014, a prestação de informação incorreta é equiparada, para todos os efeitos, ao incumprimento da UTE.

⁴ Nos termos do n.º 5 do artigo 123.º da LOE para 2014 e do n.º 3 do artigo 15.º do DLEO para 2014.

⁵ Resposta da DGO ao Tribunal, em 30 de março de 2015.

⁶ Entre 5 e 19 de janeiro de 2015 foi reportada no SOL, por 371 entidades, informação sobre o cumprimento da UTE, existindo ainda 30 entidades registadas sem reporte de informação.

⁷ As contas são remetidas ao Tribunal até ao dia 30 de abril do ano seguinte, nos termos do n.º 4 do artigo 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.



Em contraditório, a DGO alega que “o reporte para efeitos de controlo da UTE (...) é realizado entre 1 e 15 de janeiro do ano seguinte (...). Aquando da preparação da CGE, a DGO procede a uma reanálise e à solicitação de eventuais correções (...) incorporando estes dados adicionais no correspondente Relatório. (...) Está em causa uma gestão temporal da informação e não uma insuficiência”. Ora, a observação do Tribunal decorre de factualidade tão evidente que até as conclusões sobre a UTE (expressas na página 158 do Relatório da CGE) são “desmentidas” pelos dados do quadro que imediatamente as segue (quadro 80).

Em 2014, a DGO definiu, através de circular¹, os procedimentos relativos ao sistema de informação e controlo da UTE. Porém, alegou “insuficiência de recursos” para operacionalizar essa nova metodologia de monitorização. Assim, tal sistema continuou ineficaz por não assegurar a fiabilidade da informação financeira nem a observância das leis e regulamentos quanto ao cumprimento da UTE, não permitindo conhecer, com rigor, as disponibilidades fora do Tesouro e os respetivos rendimentos auferidos. Tais limitações dificultam responsabilizar os incumpridores, prejudicando, nessa medida, a otimização da gestão global dos fundos públicos, subjacente ao princípio da unidade de tesouraria.

As EP estão obrigadas a fazer prova da execução do princípio da unidade de tesouraria através do registo trimestral no Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira (SIRIEF) da DGTF². Não obstante a necessidade dessa informação para controlar o cumprimento da UTE no Sector Empresarial do Estado (SEE), a DGTF persiste no entendimento de que o controlo das empresas indiretamente participadas pelo Estado cabe às empresas que exercem a função acionista. Tal entendimento configura uma inadequada interpretação do quadro legal e das responsabilidades legalmente previstas no âmbito desse controlo.

Nos termos legais³, compete à DGTF o acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector público, administrativo e empresarial⁴. O Sector Público Empresarial (SPE) compreende o SEE, neste se integrando as empresas públicas, não procedendo o legislador, no âmbito da norma atributiva das competências de controlo, a qualquer diferenciação em razão da natureza da participação. Pelo que não cabe à DGTF distinguir onde o legislador não o fez. Para efeito do cumprimento da UTE pelas Empresas Públicas não financeiras (EP), o atual regime legal do SEE não distingue entre EP participadas direta e indiretamente pelo Estado, pelo que, independentemente da natureza da participação que o Estado nelas detenha, todas estão sujeitas a essa obrigação⁵.

Continuando sem obter informação sobre o cumprimento da UTE pelas EP indiretamente participadas, em inobservância dos princípios e regras orçamentais e da lei especial⁶ que obriga, inclusivamente as EP dispensadas, a prestarem a informação pertinente, falta informação à DGTF que lhe cabe obter para realizar um controlo eficaz e reportar, adequadamente, o cumprimento da UTE nos seus Relatórios sobre o SPE⁷.

A CGE reporta € 122 M⁸ de disponibilidades fora do Tesouro no final de 2014 e € 23 M⁹ de rendimentos auferidos em incumprimento da UTE não entregues ao Estado.

¹ Nos termos da Circular Série A n.º 1375 da DGO, nomeadamente os pontos 93 e 94.

² Nos termos do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

³ Nos termos do n.º 1 e do n.º 2, alínea f) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 156/2012, de 18 de julho.

⁴ Na aceção do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 133/2013.

⁵ Nos termos do n.º 7 do artigo 123.º da LOE para 2014 em articulação com o artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 133/2013.

⁶ Nos termos do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 133/2013.

⁷ Relatórios anuais e trimestrais divulgados no sítio da DGTF na *Internet*.

⁸ Quadro 80 – “Comparação do Incumprimento por Ministério” – página 158 da CGE – Volume I – Tomo I (VITI).

⁹ Quadro 77 – “Entidades em situação de incumprimento – mais representativas” – página 156 da CGE - VITI.

Tal informação não abrange todos os OSUTE, sobretudo as EP que não sejam EPR. Além disso, o recurso a informação comunicada pelos próprios OSUTE (sem ter dados rigorosos sobre as suas disponibilidades fora do Tesouro) constitui uma efetiva limitação ao exercício das competências da DGO e da DGTF para controlo do cumprimento da UTE e ao da própria competência do IGCP para gestão da tesouraria do Estado. Como adiante se concretiza, os registos do MF (IGCP, DGO e DGTF) revelam inconsistências com os correspondentes valores inscritos nas contas dos OSUTE, denotando insuficiências dos respetivos sistemas de informação e de controlo. As divergências detetadas evidenciam a necessidade de emitir instruções precisas quanto ao âmbito (excedentes e disponibilidades de tesouraria ou investimentos financeiros) e natureza (saldos contabilísticos ou extratos bancários) dos valores a reportar sobre a UTE, de forma a assegurar a uniformidade e consistência dos respetivos registos.

O valor dos fundos públicos fora do Tesouro continua sem ser conhecido com rigor e, por isso, a ser incorretamente relevado na CGE, apesar de se revelar indispensável para o controlo do cumprimento da UTE pela DGO e pela DGTF e para a adequada gestão integrada da tesouraria do Estado e da dívida pública pelo IGCP. Face às limitações identificadas e ao reiterado incumprimento da UTE por OSUTE é importante que o MF (através da DGTF, da DGO e da IGF) desenvolva um controlo financeiro e de legalidade eficaz neste domínio. A ação coordenada desses serviços é necessária para o cumprimento da UTE que o controlo externo, do Tribunal de Contas, deve verificar e complementar¹.

10.2.2. Disponibilidades e rendimentos relevantes fora do Tesouro

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por OSUTE, através do exame dos dados registados nos sistemas da DGO e da DGTF (com as limitações referidas) e em contas de OSUTE², encontra-se sintetizada no quadro seguinte.

Quadro 101 – Disponibilidades e Rendimentos de OSUTE

(em milhares de euros)

OSUTE	Disponibilidades em 31 de dezembro de 2014				Saldos médios fora do Tesouro	Rendimentos em 2014	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro		Auferidos	Entregues
SI - Serviços Integrados	808 153	10 077	818 229	1,2	16 148	2	0
SFA - Serviços e Fundos Autónomos sem EPR e IES	5 637 793	42 525	5 680 318	0,7	156 948	22 375	1
EPR - Entidades Públicas Reclassificadas	303 524	40 405	343 929	11,7	50 317	30	3
IES - Instituições do Ensino Superior	238 901	222 159	461 060	48,2	269 903	821	0
Subtotal - SFAC	6 988 371	315 165	7 303 536	4,3	493 316	23 228	4
EP participadas diretamente pelo Estado (sem EPR)	862 576	55 496	918 072	6,0	85 018	711	2
Total – OSUTE	7 850 947	370 661	8 221 608	4,5	578 334	23 939	6
OSUTE dispensados do cumprimento da UTE	1 039 434	412 109	1 451 543	28,4	247 082	6 604	7

Fonte: DGO, DGTF e Contas de OSUTE.

¹ Nos termos do n.º 3 do artigo 11.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto) "(...) as ações de controlo do Tribunal inserem-se num sistema de controlo, tanto nacional como comunitário, em cuja estrutura de funcionamento têm relevo os órgãos e departamentos de controlo interno (...)".

² Critérios de seleção: materialidade das disponibilidades fora do Tesouro, incumprimento do dever de informação ou correção relevante de valores. Foram examinadas contas de 14 SI, 7 SFA, 6 EPR e 6 EP.



No final de 2014 os OSUTE (não dispensados do cumprimento da UTE) detinham fora do Tesouro € 371 M (4,5%) das disponibilidades reportadas (aos quais acrescem € 412 M detidos por OSUTE dispensados) e tinham auferido, nesse ano, € 24 M de rendimentos em incumprimento da UTE, dos quais apenas entregaram ao Estado € 6 m (0,025%). Os saldos médios das disponibilidades fora do Tesouro (por incumprimento ou por dispensa da UTE) ascendem a € 825 M.

A responsabilidade pela gestão da receita do Estado decorrente da entrega dos juros auferidos em incumprimento do princípio da unidade de tesouraria¹ obriga a DGO, nos termos legais, a assegurar a liquidação dessa receita e a zelar pela sua cobrança no exercício orçamental em que tais juros forem auferidos, recorrendo, se necessário, a cobrança coerciva, à semelhança de quaisquer outras dívidas ao Estado² de quaisquer outros sujeitos de direito. Ora em 2014, como em anos anteriores, só se verificou a cobrança de juros entregues voluntariamente. E mesmo sem ter sido entregue a quase totalidade dos juros, não houve recurso a cobrança coerciva.

Ao não aplicar as medidas que legalmente lhe são exigíveis para liquidar e cobrar essa receita a DGO, enquanto entidade gestora e administradora da mesma³, renuncia infundadamente à sua competência, desrespeitando o princípio da irrenunciabilidade da competência⁴.

10.2.3. Incumprimento da UTE por Serviços Integrados (SI)

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por SI, através do exame dos dados registados no sistema da DGO (com as limitações referidas) e em contas de SI, encontra-se sintetizada no quadro seguinte que identifica, somente, os SI com disponibilidades fora do Tesouro superiores a € 1 M⁵.

Quadro 102 – Disponibilidades e Rendimentos de Serviços Integrados

(em milhares de euros)

Serviços Integrados	Disponibilidades em 31 de dezembro de 2014				Rendimentos em 2014	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais	3 217	4 657	7 874	59,1	2	0
Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária	8 428	1 540	9 968	15,5	0	0
Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF)	559 465	1 256	560 721	0,2	0	0
Polícia de Segurança Pública (PSP)	19 615	66	19 680	0,3	0	0
Subtotal	590 724	7 519	598 243	1,3	2	0
Restantes 130 SI com informação obtida	217 429	2 558	219 986	1,2	0	0
Total	808 153	10 077	818 229	1,2	2	0

Fonte: DGO e Contas de SI.

¹ Competência legal conferida à DGO, nos termos do n.º 7 do artigo 15.º do DLEO de 2014. Em contraditório, a DGO alega: “O disposto no n.º 7 do artigo 15.º do decreto-lei de execução orçamental de 2014 configura uma situação que carece de interpretação e avaliação”. Ora, nos termos da norma citada, a “gestão da receita do Estado decorrente da entrega dos juros auferidos em virtude do incumprimento do princípio da unidade de tesouraria é cometida à DGO”.

² Nos termos do artigo 148.º do CPPT.

³ Nos termos do n.º 4 e do n.º 7 do artigo 15.º do DLEO de 2014.

⁴ Nos termos do n.º 1 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (aprova o novo Código de Procedimento Administrativo), a “(...) competência é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável e inalienável (...)”.

⁵ Limite de materialidade que abrange 95% das disponibilidades fora do Tesouro reportadas por SI (75% após exame). O quadro agrega dados de 134 SI (14 dos quais por exame às contas) excluindo os dos 2 SI com dispensa da UTE.

No final de 2014 os SI detinham fora do Tesouro € 10 M (1,2%) das disponibilidades reportadas, 75% dos quais pelos SI identificados no quadro, mostrando uma elevada concentração dos montantes em incumprimento da UTE. Das divergências detetadas no sistema da DGO face às contas, destaca-se € 122.832 m (22%) a mais nas disponibilidades da DGTF e valores trocados nas da PSP no Tesouro (€ 42 m) e fora do Tesouro (€ 19.556 m) (erro não corrigido apesar de comunicado pela PSP à DGO). Em contraditório, a DGTF reconhece o incumprimento da UTE não só confirmando o valor das disponibilidades detidas fora do Tesouro no final de 2014 como informando que “*requereu, em 2015, a dispensa do cumprimento da UTE (...) abrangendo as duas contas da CGD em apreço*”.

10.2.4. Incumprimento da UTE por Serviços e Fundos Autónomos (SFA)

As entidades incluídas na administração central no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais consideram-se integradas nesse sector como SFA¹, independentemente da sua natureza e forma.

10.2.4.1. Serviços e Fundos Autónomos (exceto EPR e IES)

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por SFA (exceto EPR e IES²), através do exame dos dados registados no sistema da DGO (com as limitações referidas) e em contas de SFA, encontra-se sintetizada no quadro seguinte que identifica, somente, os SFA com disponibilidades fora do Tesouro superiores a € 2 M³.

Quadro 103 – Disponibilidades e Rendimentos de SFA

(em milhares de euros)

Serviços e Fundos Autónomos	Disponibilidades em 31 de dezembro de 2014				Rendimentos em 2014	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
ANACOM - Autoridade Nacional das Comunicações	178 216	12 247	190 463	6,4	2 208	0
IMT - Instituto da Mobilidade e dos Transportes	159 850	5 972	165 821	3,6	0	0
CGA - Caixa Geral de Aposentações	110 053	5 564	115 617	4,8	20 163	0
FRI - Fundo para as Relações Internacionais	51 348	3 144	54 492	5,8	0	0
IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação	606 254	1 409	607 663	0,2	1	0
ARS Centro - Administração Regional de Saúde do Centro	9 210	1 044	10 254	10,2	0	0
CMVM - Comissão do Mercado de Valores Mobiliários	8 171	935	9 105	10,3	1	1
Subtotal	1 123 102	30 314	1 153 416	2,6	22 373	1
Restantes 93 SFA com informação obtida	4 514 691	12 211	4 526 902	0,3	2	0
Total	5 637 793	42 525	5 680 318	0,7	22 375	1

Fonte: DGO e Contas de SFA.

No final de 2014 os SFA detinham fora do Tesouro € 43 M (0,7%) das disponibilidades reportadas, dos quais € 30 M (71%) respeitavam aos SFA identificados no quadro anterior, mostrando uma elevada concentração dos montantes em incumprimento da UTE. Por sua vez, apenas 0,004% (€ 1 m) dos rendimentos auferidos (€ 22.375 m) foram entregues ao Estado.

¹ Nos termos do n.º 5 do artigo 2.º da LEO.

² Atendendo à sua especificidade e regime jurídico face aos restantes SFA, as entidades públicas reclassificadas (EPR) e as instituições do ensino superior (IES) serão objeto de apreciação autónoma – *vide 10.2.4.2 e 10.2.4.3*.

³ Limite de materialidade que abrange 75% das disponibilidades fora do Tesouro reportadas por SFA (71% após exame). O quadro agrega dados de 100 SFA (7 dos quais por exame às contas), excluindo os dos 7 SFA com dispensa da UTE.



Das divergências detetadas no sistema da DGO face às contas, destaca-se € 21.095 m a mais nas disponibilidades da CMVM (232%) em cujas contas estavam quase totalmente (97%) registados em investimentos financeiros e não no saldo de caixa e equivalentes de caixa.

A ANACOM continua a não entregar ao Estado os rendimentos obtidos em incumprimento da UTE¹ alegando: “(...) Fazendo os juros parte integrante do resultado do exercício e sendo este objeto de entrega ao Estado através de portaria, em 85% do seu valor, implicitamente, os juros são entregues ao Estado quando da publicação da portaria”. Nos termos legais, a obrigação de entrega ao Estado dos rendimentos obtidos em incumprimento da UTE reveste natureza materialmente sancionatória e deve ocorrer no ano em que foram obtidos. Tendo essa natureza e visando arrecadar receita do Estado, o seu cumprimento não depende, em circunstância alguma, de eventuais decisões da entidade quanto à aplicação dos respetivos resultados líquidos de exercício², visto que tal entendimento prefiguraria uma falta de cumprimento efetivo da obrigação de entrega desses rendimentos no ano orçamental a que respeitam.

Assim, os rendimentos obtidos em 2014 pela ANACOM em incumprimento da UTE deviam ter sido entregues ao Estado na íntegra e autonomamente ao processo de distribuição de resultados³.

A CGA também não entregou ao Estado os rendimentos obtidos em incumprimento da UTE. Após ter sido dispensada do cumprimento da UTE pelo DLEO de 2012⁴, o DLEO de 2013⁵ determinou à CGA que criasse, até 30 de junho desse ano, as condições para cumprir o princípio da unidade de tesouraria.

Em 5 de julho de 2013 a CGA celebrou com o IGCP, um protocolo de serviços bancários⁶ que foi homologado em 11 de julho seguinte, por despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento. Ora, esse protocolo não substitui o procedimento tipificado e legalmente previsto de dispensa de cumprimento da UTE⁷ relativamente aos serviços bancários que, não sendo prestados pelo IGCP, seja necessário contratualizar na banca comercial.

¹ Nos termos do n.º 8 do artigo 123.º da LOE para 2014. Em 2012 e 2013 a ANACOM também não entregou ao Estado os rendimentos auferidos em incumprimento da UTE (€ 3.801 m e € 2.796 m, respetivamente).

² Cujas distribuição, no caso da ANACOM, se rege pela Portaria n.º 248-A/2014, de 26 de novembro.

³ O mesmo sucede com a falta de cumprimento, pela ANACOM, da obrigação de entrega dos juros relativos aos anos de 2012 e 2013, em absoluta inobservância, quanto ao ano de 2012, do determinado pelo despacho do Secretário de Estado do Orçamento, de 18 de julho de 2013. Na sequência de pedido de reapreciação, pela ANACOM, daquele primeiro despacho, foi exarado novo despacho, do mesmo membro do Governo, em 29 de setembro de 2015 e com o seguinte teor “Concordo. Mantenho o meu despacho de 18 de julho de 2013”. Não obstante os dois despachos exarados pelo mesmo membro do Governo, determinando a entrega ao Estado dos juros obtidos em incumprimento da UTE pela ANACOM, essa obrigação de entrega permanece, ainda, sem justificação legalmente atendível, por cumprir.

⁴ Nos termos do artigo 16.º, n.º 5, alínea c), do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro.

⁵ Nos termos do artigo 14.º, n.º 7 do Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março. Trata-se de uma norma atributiva de competência quanto à prossecução de um determinado fim (cumprimento do princípio da unidade de tesouraria pela CGA) sem imposição dos meios a desenvolver para atingir esse fim.

⁶ Prevê-se que a CGA possa manter contas bancárias fora do Tesouro para serviços específicos, tais como os relativos à gestão das carteiras de títulos afetas ao Fundo de Reserva e às Reservas Especiais (cuja gestão é assegurada pela Caixa Geral de Depósitos - CGD) e mantendo-se a receita proveniente dessa gestão afeta aos respetivos fundos (n.º 1 do artigo 12.º do «Protocolo»). Acresce que, nas contas da CGA na CGD, apenas devem permanecer os saldos residuais estritamente necessários à gestão operacional das carteiras de títulos da CGA (n.º 3 do artigo 12.º do «Protocolo»). Já o pagamento de pensões e outros encargos é também assegurado pela CGD, sendo que a CGA realiza, antes da data da sua efetivação, transferências bancárias através do IGCP, para contas que detém na CGD (artigo 6.º do «Protocolo»).

⁷ O pedido de dispensa de cumprimento da UTE configura um procedimento legalmente típico, vigorando aqui um princípio de reserva de lei que impõe que a dispensa apenas possa ser obtida, se e na medida em que observe as exigências legalmente previstas, não havendo qualquer possibilidade do referido «Protocolo» excecionar, *de per se*, a obrigatoriedade de aplicação do referido regime de dispensa.

Essa é, aliás, a posição assumida por DGO e IGCP¹ segundo a qual o «Protocolo» só visou identificar se os serviços bancários que a CGA necessitava eram passíveis de ser prestados pelo IGCP ou não.

Tendo confirmado incumprimentos da UTE em 2014, bem como rendimentos obtidos por via desses incumprimentos² cujos montantes constituem receita geral do Estado, a DGO estava – e está – obrigada a providenciar pela sua liquidação e cobrança, se necessário por via coerciva. Ao não o fazer, renuncia infundadamente à sua competência de entidade gestora e administradora dessa receita, desrespeitando o princípio da irrenunciabilidade da competência.

10.2.4.2. Entidades Públicas Reclassificadas (EPR)

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por EPR, através do exame dos dados registados no sistema da DGO (com as limitações referidas) e em contas de EPR, está sintetizada no quadro seguinte que identifica, somente, as EPR com disponibilidades fora do Tesouro superiores a € 1 M³.

Quadro 104 – Disponibilidades e Rendimentos de EPR

(em milhares de euros)

Entidades Públicas Reclassificadas	Disponibilidades em 31 de dezembro de 2014				Rendimentos em 2014	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
FCM - Fundação para as Comunicações Móveis	0	27 741	27 741	100,0	0	0
FFCUL - Fundação da Fac Ciências Univ Lisboa	0	4 517	4 517	100,0	5	0
IMAR - Instituto do Mar	0	1 786	1 786	100,0	0	0
ENATUR - Empresa Nacional de Turismo	0	1 673	1 673	100,0	0	0
VianaPolis - Soc p/ Desenv do Programa Polis	119	1 592	1 711	93,0	0	0
RTP – Rádio e Televisão de Portugal	0	1 116	1 116	100,0	0	0
Subtotal	119	38 426	38 545	99,7	0	0
Restantes 37 EPR com informação obtida	303 405	1 979	305 384	0,6	25	3
Total	303 524	40 405	343 929	11,7	30	3

Fonte: DGO e Contas de EPR.

No final de 2014 as EPR detinham fora do Tesouro € 40 M (11,7%) das disponibilidades reportadas, dos quais € 38 M (95%) respeitavam às EPR identificadas no quadro anterior, mostrando uma elevada concentração dos montantes em incumprimento da UTE. Por sua vez, apenas 10% (€ 3 m) dos rendimentos auferidos (€ 30 m) foram entregues ao Estado.

Das divergências detetadas no sistema da DGO face às contas, destaca-se € 15.965 m a menos nas disponibilidades da RTP em cujas contas estavam devida e quase totalmente (99%) registados em financiamentos obtidos (descobertos bancários) e não no saldo de caixa e equivalentes de caixa. A indevida dedução de descobertos bancários às disponibilidades fora do Tesouro constitui um erro material (incumprimento da UTE “negativo”) não corrigido no sistema da DGO e transmitido à CGE⁴.

¹ Em respostas enviadas ao Tribunal em 26 de outubro de 2015.

² Vide CGE de 2014 – Quadro 77 (Volume I, Tomo I, página 156).

³ Limite de materialidade que abrange 95% das disponibilidades reportadas fora do Tesouro. O quadro agrega dados de 44 EPR (6 dos quais por exame às contas), excluindo os das 10 EPR com dispensa da UTE.

⁴ Vide CGE de 2014 – Quadros 78 e 80 e Gráfico 21 (Volume I, Tomo I, páginas 157 a 159).



10.2.4.3. Instituições do Ensino Superior (IES)

A situação das disponibilidades e aplicações detidas no final de 2014 por 82 IES, através do exame dos dados registados no sistema da DGO (com as limitações referidas), consta do quadro seguinte.

Quadro 105 – Disponibilidades e Aplicações de IES

(em milhares de euros)

Fundos de IES	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro
Disponibilidades	147 838	211 286	359 124	58,8
Aplicações financeiras	91 064	10 872	101 936	10,7
Total	238 901	222 159	461 060	48,2

Fonte: DGO.

No final de 2014 as IES detinham fora do Tesouro € 222 M (48%) dos fundos reportados (€ 461 M). Face ao regime jurídico aplicável¹ detetaram-se as situações de incumprimento seguintes:

Quadro 106 – IES em incumprimento da UTE em 31/12/2014

(em milhares de euros)

Instituições do Ensino Superior	Saldo de dotações do OE em 31/12/2014	Dotações do OE fora do Tesouro	% Dotações do OE fora do Tesouro	Aplicações indevidas fora do Tesouro	% Aplicações indevidas fora do Tesouro	Rendimentos	
						Auferidos	Entregues
UP - Universidade do Porto	7 706	0	0,0	470	72,5	774	0
SAS - Universidade de Lisboa	4 004	269	6,7	0	0	8	0
UTL- Instituto Superior Agronomia	392	0	0,0	188	75,0	20	0
UL - Faculdade de Direito	362	168	46,4	11	0,2	19	0
UL – Faculdade de Medicina	754	75	10,0	0	0	0	0
Total	13 219	513	3,9	668	11,9	821	0

Fonte: DGO.

No final de 2014, as IES identificadas encontravam-se em situação de incumprimento da UTE, três por deterem fora do Tesouro € 513 m de dotações transferidas do OE e três por deterem € 668 m de aplicações financeiras para além do limite legal. Por sua vez, os rendimentos auferidos (€ 821 m) não foram entregues ao Estado. Das divergências detetadas no sistema da DGO destaca-se € 9 M (90%) a menos nas disponibilidades da UP no Tesouro (por erro não corrigido apesar de comunicado pela UP).

10.2.5. Incumprimento da UTE por Empresas Públicas (EP)

Como referido, as EP estão obrigadas a fazer prova da execução do princípio da unidade de tesouraria através do registo trimestral no SIRIEF da DGTF mas esta entidade persiste no entendimento de que o controlo das empresas indiretamente participadas pelo Estado cabe às empresas que exercem a função acionista, o que configura uma inadequada interpretação do quadro legal e das responsabilidades legalmente previstas no âmbito desse controlo.

¹ As IES estão sujeitas à UTE, nos termos do artigo 115.º da Lei n.º 62/2007, devendo depositar no Tesouro as dotações transferidas do OE (incluindo o respetivo saldo) e, pelo menos, 75% do valor das aplicações financeiras.

Continuando sem obter informação sobre o cumprimento da UTE pelas EP indiretamente participadas, em inobservância dos princípios e regras orçamentais e da lei especial¹ que obriga, inclusivamente as EP dispensadas, a prestarem a informação pertinente, falta informação à DGTF para realizar um controlo eficaz e reportar, adequadamente, o cumprimento da UTE nos seus Relatórios sobre o SPE.

Essa falta de informação limita o controlo realizado pela DGTF a uma parte das EP e não lhe permite conhecer o valor total das disponibilidades fora do Tesouro, nem das receitas devidas ao Estado até à entrega dos respetivos rendimentos, comprometendo assim a contabilização apropriada desses ativos e rendimentos². Ao não exercer o controlo que legalmente lhe é exigido, a DGTF renuncia infundadamente à sua competência, desrespeitando o princípio da irrenunciabilidade da competência³.

Em contraditório, a DGTF alega: “no Relatório do SEE procede-se à divulgação da taxa de centralização de fundos, e não da taxa de cumprimento da UTE”. Ora, ao calcular a primeira taxa em vez da segunda (sem ter base legal nem instrução da Tutela para o efeito) a DGTF omite, objetivamente, a situação das EP quanto ao cumprimento da UTE, nomeadamente os montantes fora do Tesouro e os rendimentos devidos ao Estado pelas EP incumpridoras. Nos termos legais compete à DGTF⁴ identificar as EP incumpridoras e apresentar propostas à Tutela sobre as medidas a adotar em relação a cada empresa. Ao não o fazer e ao divulgar resultados parciais (apenas sobre EP com participação direta do Estado), a DGTF não presta informação completa nem apropriada sobre o cumprimento da UTE pelas EP.

A situação das disponibilidades e dos rendimentos auferidos fora do Tesouro por EPR, através do exame dos dados registados no sistema da DGTF (com as limitações referidas) e em contas de EP, está sintetizada no quadro seguinte que identifica, somente, as EP com disponibilidades fora do Tesouro superiores a € 2 M⁵.

Quadro 107 – Disponibilidades e Rendimentos de EP

(em milhares de euros)

Empresas Públicas	Disponibilidades em 31/12/2014				Rendimentos em 2014	
	No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
Portugal Capital Ventures – Soc de Capital de Risco, SA	2	27 624	27 626	100,0	706	0
Hospital Distrital de Santarém, EPE (HDS)	7 839	774	8 613	9,0	0	0
Centro Hospitalar Tondela-Viseu, EPE	1 002	5 559	6 561	84,7	0	0
Administração do Porto de Aveiro, SA	14 752	4 292	19 044	22,5	0	0
EDIA - Empresa Desenv Infraest Alqueva, SA	34 883	3 017	37 900	8,0	0	0
Navegação Aérea de Portugal - NAV Portugal, EPE	71 723	2 356	74 078	3,2	0	0
Subtotal	130 201	43 621	173 822	25,1	706	0
Restantes 46 EP	732 375	11 875	744 250	1,6	5	2
Total	862 576	55 496	918 072	6,0	711	2

Fonte: DGTF e Contas de EP.

¹ Nos termos do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 133/2013.

² Vide Relatório de Auditoria n.º 15/2013 (2.ª Secção), disponível em www.tcontas.pt.

³ Nos termos do n.º 1 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (aprova o novo Código de Procedimento Administrativo), a “ (...) competência é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável e inalienável (...)”.

⁴ Concretamente, o disposto no artigo 2.º do RTE e no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 156/2012, de 18 de julho.

⁵ Limite de materialidade que abrange 81% das disponibilidades reportadas fora do Tesouro (79% após exame). O quadro agrega dados de 52 EP (6 dos quais por exame às contas), excluindo os das 12 EP com dispensa da UTE.



No final de 2014 as EP detinham € 55 M de disponibilidades reportadas fora do Tesouro e, nesse ano, auferiram € 711 m de rendimentos dos quais só 0,3% foram entregues ao Estado. As EP identificadas detinham 79% (€ 44 M) dessas disponibilidades e auferiram 99% (€ 706 m) desses rendimentos, mostrando uma elevada concentração dos montantes em incumprimento da UTE.

Foram detetadas divergências nos registos do SIRIEF face aos valores inscritos nas contas dessas EP, sendo estas divergências recorrentes e denotando insuficiências da respetiva informação financeira e contabilística. Destaca-se a troca de € 7.839 m (91%), a mais nas disponibilidades do HDS fora do Tesouro e a menos nas depositadas no Tesouro.

O não reconhecimento contabilístico, como receita devida ao Estado, dos rendimentos auferidos em incumprimento da UTE, afeta as contas das EP visto que fica por contabilizar a obrigação do seu pagamento ao Estado. Para evitar essa omissão contabilística e a correspondente irregularidade, a DGTF deve assegurar que os relatórios e contas discriminem as disponibilidades fora do Tesouro, os rendimentos dessas disponibilidades e os montantes devidos/entregues ao Estado sobre os quais também deve incidir a certificação legal das contas¹. A DGTF deve ainda aperfeiçoar a informação sobre o cumprimento da UTE, através da emissão de instruções relativas à prestação de contas. Em contraditório, a DGTF alega não lhe caber “no âmbito do exercício da função acionista, a emissão de orientações de carácter contabilístico para as empresas públicas”. Ora, são atribuições da DGTF: “Preparar as instruções gerais destinadas às empresas do SEE no domínio do exercício da função acionista e tutelar do Estado, a definição casuística das orientações (...) e aferir o cumprimento dos deveres especiais de informação que lhe incumbem [a cada EP], e o respeito das determinações legais e regulamentares”².

As contas das EP continuam a ser aprovadas, após parecer da DGTF, apesar de não relevarem, como receita devida ao Estado, os valores dos rendimentos obtidos em incumprimento da UTE. Por essa irregularidade são responsáveis, quer os órgãos de gestão e de fiscalização das EP, quer a DGTF enquanto entidade que procede ao exame dessas contas no domínio do acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira³.

10.2.6. Dispensa do cumprimento da UTE

O cumprimento da UTE por OSUTE pode ser anualmente dispensado em situações excecionais reconhecidas por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças e, no caso de EP, precedendo parecer do IGCP, mediante autorização do titular da função acionista⁴. Para o efeito, deve ser quantificada uma estimativa do montante envolvido⁵. A situação dos OSUTE dispensados desse cumprimento em 2014 consta do quadro seguinte⁶.

¹ Nos termos do artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 487/99, de 16 novembro, “a certificação legal das contas exprime a opinião do revisor oficial de contas de que as demonstrações financeiras apresentam ou não, de forma verdadeira e apropriada, a posição financeira da empresa ou de outra entidade, bem como os resultados das suas operações, relativamente à data e ao período a que as mesmas se referem”.

² Nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 156/2012, de 18 de julho e do artigo 2.º da Portaria n.º 229/2013, de 18 de julho.

³ Nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 156/2012, de 18 de julho.

⁴ Nos termos do n.º 2 do artigo 123.º da LOE, do n.º 5 do artigo 15.º do DLEO, ambos para 2014, e do n.º 3 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro.

⁵ Exigência introduzida pelo disposto no artigo 15.º, n.º 5, alínea b) do DLEO para 2014 e mantida no DLEO para 2015.

⁶ Incluindo a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (dispensada nos termos da alínea c) do n.º 5 do artigo 15.º do DLEO para 2014) e excluindo as EP participadas indiretamente pelo Estado por falta de informação no SIRIEF, como referido.

Quadro 108 – OSUTE dispensados do cumprimento da UTE

(em milhares de euros)

OSUTE		Disponibilidades em 31/12/2014				Rendimentos em 2014	
		No Tesouro	Fora do Tesouro	Total	% Fora do Tesouro	Auferidos	Entregues
SI	2	10 794	28	10 821	0,3	0	0
SFA	7	701 454	1 564	703 018	0,2	711	0
EPR	10	191 488	376 260	567 748	66,3	5 824	0
EP	12	135 698	34 257	169 955	20,2	69	7
EP Indireta	6						
Total	37	1 039 434	412 109	1 451 543	28,4	6 604	7

Fonte: IGCP, DGTF, DGO e Contas da SCML. Os Rendimentos dos SFA incluem € 710 M obtidos por IES sem incumprimento da UTE.

Os 31 OSUTE dispensados do cumprimento da UTE com informação reportada detinham € 412 M de disponibilidades fora do Tesouro, no final de 2014 e, nesse ano, auferiram € 6 M de rendimentos. A omissão, no sistema da DGO, de rendimentos auferidos por duas EPR dispensadas¹ (€ 814 m) que constam do sistema da DGTF é mais um facto a revelar a insuficiência do controlo do MF sobre o cumprimento da UTE. Aliás, como a falta de informação sobre as 6 EP indiretamente participadas, visto que a dispensa do cumprimento da UTE não exige da obrigação de reportar as disponibilidades fora do Tesouro e de identificar as instituições financeiras onde estão depositadas².

Para 66% (31) dos 47 pedidos de dispensa da UTE em 2014³, a decisão foi proferida no último mês desse ano (26 decisões favoráveis e 5 desfavoráveis)⁴ com prejuízo da eficácia do procedimento e da boa gestão dos dinheiros públicos. Ora, para ser eficaz (em vez de retroativa) tal decisão deveria ser tomada no início do ano de incidência e a dilação temporal após a apresentação do pedido de dispensa não deveria exceder um mês (em 2014 excedeu três, em média).

Em regra, os pareceres do IGCP limitam-se a indicar os produtos e serviços bancários que não está em condições de assegurar. Porém, a fundamentação adequada, clara e precisa que está legalmente obrigado a prestar ao decisor também implica identificar, com segurança jurídica, os produtos e serviços bancários compreendidos na dispensa a conceder.

Apenas 21% (10 em 47) dos pedidos de dispensa continham a estimativa do montante envolvido determinada pelo DLEO⁵. Tal omissão prejudica o controlo das disponibilidades fora do Tesouro, devendo o IGCP emitir pareceres sobre pedidos de dispensa com essa estimativa, abstendo-se a prática de insuficiente instrução desses pedidos.

A decisão sobre a maior parte dos pedidos configura-se como autorização de dispensa parcial, visto o IGCP, nos seus pareceres, não propor a autorização da dispensa de serviços bancários cuja prestação assegure. Sendo correta, tal opção dificulta o controlo do cumprimento da UTE se não for assegurada a verificação prática e objetiva de cada dispensa parcial, por exemplo, através da adoção de formulários normalizados para o pedido de dispensa e para o parecer do IGCP em que a estimativa do montante envolvido (no pedido) e a fixação do limite máximo de disponibilidades fora do Tesouro (no parecer) sejam elementos obrigatórios.

¹ PARUPS, SA, e PARVALOREM, SA.

² Nos termos do artigo 15.º do DLEO de 2014 e da Resolução n.º 37/2014 do Tribunal, de 4 de dezembro.

³ Dos 47 pedidos, 36 tiveram decisão favorável e 7 desfavorável, 3 foram de EPR (mas apenas desde 2015) e 1 foi de entidade fora do perímetro orçamental.

⁴ Incluindo 2 despachos já proferidos em janeiro de 2015.

⁵ Nos termos da alínea b) do n.º 5 do art.º 15.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril.



10.2.7. Subsistência de deficiências por corrigir

A revisão do RTE no sentido da sua atualização e do aprofundamento da UTE continua por realizar. Reitera-se a necessidade de um quadro normativo uniforme, atual e estável que reforce o cumprimento da UTE e que evite a dispersão de normas sobre o regime e as sucessivas alterações à aplicação do princípio da unidade de tesouraria por leis do orçamento e diplomas de execução orçamental.

A DGTF e o IGCP não conhecem todos os OSUTE, a totalidade dos dinheiros públicos fora do Tesouro e dos rendimentos auferidos e devidos ao Estado, apesar da relevância dessa informação para o exercício dos poderes de tutela, para a aprovação das contas e das competências de promoção da UTE e para a gestão integrada da tesouraria e da dívida pública pelo IGCP.

A DGTF continua sem precisar os critérios de apuramento e relevação (no SIRIEF e nas contas das EP) das disponibilidades fora do Tesouro, dos rendimentos obtidos em situação de incumprimento, das receitas devidas e das receitas entregues ao Estado, com vista a um controlo eficaz – *vide 10.2.1*.

Quanto às situações de incumprimento da UTE identificadas pelo Tribunal¹, continuam por entregar ao Estado rendimentos obtidos em anos anteriores cuja situação consta do quadro seguinte:

Quadro 109 – Rendimentos auferidos e rendimentos entregues ao Estado

(em milhares de euros)

Ano	Auferidos	Entregues	% Entregue
2011	63 894	2 866	4,5
2012	18 070	4 320	23,9
2013	4 630	92	2,0
2014	23 939	6	0,0
Total	110 533	7 284	6,6

Fonte: DGO, DGTF, Relatório de Auditoria n.º 15/2013 e Contas de OSUTE.

Apenas 6,6% dos rendimentos auferidos entre 2011 e 2014 foram entregues ao Estado², refletindo a ineficácia do controlo da UTE pelo MF e, em especial, a falta de aplicação de sanções e de intervenção da tutela financeira aquando da aprovação das contas dos OSUTE, na medida em que não relevam, como tal, verbas que constituem receitas gerais do Estado (em dívida), nos termos da LOE.

Ao MF (através de IGF, DGTF e DGO) compete controlar o cumprimento da UTE pelos OSUTE, identificar os incumpridores e reportar oportunamente essa informação à Tutela. O exercício ineficaz dessa competência tem, *inter alia*, como consequência que as entidades devedoras de receitas do Estado por incumprimento da UTE sejam tratadas de forma favorável face aos restantes devedores de receitas do Estado, não tendo essas dívidas vindo a ser contabilizadas adequadamente nem sujeitas aos procedimentos de cobrança aplicáveis nos termos legais. Não exercendo o controlo do cumprimento da UTE, nos termos legais, as entidades públicas referidas desrespeitam a irrenunciabilidade das suas competências, contribuindo, assim, para a falta de rigor no apuramento das disponibilidades e aplicações fora do Tesouro e respetivos rendimentos auferidos.

¹ Vide Relatórios de Auditoria n.º 34/2010 e n.º 15/2013 (2.ª Secção) e Pareceres sobre a CGE de 2011 e de 2012 (ponto 10.2) disponíveis em www.tcontas.pt.

² E ainda só foram entregues 5,4% (€ 171 m) dos rendimentos auferidos em 2009 por EPE (€ 3,1 M) e identificados pelo Tribunal no Relatório de Auditoria n.º 34/2010 – 2.ª Secção.



Tribunal de Contas

PARTE C
A CONTA DA SEGURANÇA
SOCIAL



Tribunal de Contas

|||
11. Enquadramento
|||



11. ENQUADRAMENTO, LIMITAÇÕES E CONDICIONANTES

11.1. Enquadramento

O Sistema de Segurança Social (SSS) tem como objetivos prioritários garantir a concretização do direito à Segurança Social (SS) (consagrado na regra de que todos têm direito à SS¹), 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 gestão².

Nesta perspetiva, o SSS está subordinado a um conjunto de princípios gerais consagrados na Lei de Bases da Segurança Social (LBSS)³, que enformam todo o seu funcionamento, incluindo a concessão das prestações legalmente previstas no âmbito daquele.

Fazem parte do Orçamento da Segurança Social (OSS) e da Conta da Segurança Social (CSS) entidades do Continente⁴ e das Regiões Autónomas dos Açores⁵ e da Madeira⁶.

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)⁷ e no Classificador Económico das Receitas e das Despesas Públicas (CERDP).

Ao IGFSS compete elaborar o OSS, assegurar, coordenar e controlar a sua execução⁸, e elaborar a CSS⁹, a qual está sujeita aos princípios de consolidação constantes da Orientação n.º 1/2010¹⁰, aprovada pela Portaria n.º 474/2010, de 1 de julho.

A elaboração do presente Parecer assenta na análise da CSS, publicada na CGE, na consulta à documentação que integra as contas de gerência apresentadas pelas entidades incluídas no perímetro ao Tribunal, na consulta ao Sistema de Informação Financeira da Segurança Social (SIF), ao qual o Tribunal tem acesso *online*, no dossiê de consolidação disponibilizado pelo IGFSS e ainda num conjunto de verificações realizadas nos serviços e em informação adicional solicitada ao IGFSS e a outras entidades que integram o perímetro de consolidação e, também, a entidades que, não integrando o perímetro de consolidação, recebem verbas do OSS.

¹ N.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

² Artigo 4.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

³ Artigo 5.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

⁴ 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); e Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos (FESSPBC).

⁵ Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA (ISSA).

⁶ Instituto de Segurança Social da Madeira, IP-RAM (ISSM).

⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de janeiro.

⁸ Artigo 48.º da LEO, alíneas a) e b) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30/03, e alínea b) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 126/2011, de 29 de dezembro, atualmente expresso nas alíneas b) e c) do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 167-C/2013, de 31 de dezembro.

⁹ Alínea d) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 84/2012.

¹⁰ Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo.

Em 2014 continuou por publicar o diploma legal que visa a estruturação das despesas da segurança social por classificação orgânica, em desrespeito pelo preceituado no n.º 3 do artigo 27.º da LEO¹. Em sede de acompanhamento das recomendações² o MSESS informou encontrar-se “(...) em curso a preparação de proposta de normativo legal com a definição da classificação orgânica das instituições de Segurança Social que integram o perímetro de consolidação”, devendo ser envolvidos no processo o IGFSS e a DGO.

Continua igualmente por publicar a regulamentação do enquadramento e funcionamento da tesouraria única da segurança social³, o que tem gerado sucessivas recomendações do Tribunal em Pareceres anteriores⁴.

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 igualmente tem sido alvo de recomendações do Tribunal em Pareceres anteriores⁵.

A Portaria prevista no n.º 7 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março, que viria regular a composição e os limites das aplicações a efetuar pelo IGFSS ainda não foi publicada, o que resulta na falta de um quadro regulamentador desta atividade financeira do Instituto.

O Fiscal Único do IGFSS, nomeado em abril de 2013⁶, após a emissão do parecer relativo ao exercício de 2013, em 17/11/2014⁷, renunciou ao mandato por carta dirigida aos Secretários de Estado do

¹ Este preceito legal 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 o orçamento de cada uma das instituições incluídas no Orçamento da Segurança Social, pois também estas são Serviços e Fundos Autónomos, a par dos demais Serviços e Fundos Autónomos que integram a CGE. Esta publicação permitiria uma maior transparência e não necessitava de trabalhos adicionais, já que, na prática, esses orçamentos existem e constam do sistema informático da segurança social.

² Cfr. Recomendações 53-PCGE/2013, 46-PCGE/2012, 48-PCGE/2011, 47-PCGE/2010, 47-PCGE/2009, 58-PCGE/2008 e 53-PCGE/2007, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

³ 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 do 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, 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, 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).

⁴ Cfr. Recomendações 54-PCGE/2013, 47-PCGE/2012, 49-PCGE/2011, 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), todos disponíveis em www.tcontas.pt.

⁵ Cfr. Recomendações 55-PCGE/2013, 48-PCGE/2012, 50-PCGE/2011, 49-PCGE/2010, 50-PCGE/2009 e 63-PCGE/2008, todas disponíveis em www.tcontas.pt.

⁶ Despacho do Ministro de Estado e das Finanças e do Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social, n.º 5650/2013, de 18 de abril, publicado no DR, 2.ª S n.º 83, de 30/04/2013, com efeitos à data da publicação.

⁷ A certificação inclui 6 reservas sobre as contas de clientes, de contribuintes e outros devedores, de fornecedores e outros credores, de imobilizado, de património, de impostos e taxas, de proveitos e ganhos extraordinários e de custos e perdas extraordinárias e culmina com uma “Escusa de Opinião” fundamentada no seguinte: “Dada a relevância e significado dos efeitos das situações descritas (...) não estamos em condições de expressar, e não expressamos, uma opinião sobre as referidas demonstrações financeiras”.



Orçamento e da Solidariedade e da Segurança Social¹ e o Fiscal Único do ISS não emitiu o parecer de 2014 em tempo útil². O IGFCSS e o FEFSS, para além da certificação legal de contas emitida pelo Fiscal Único, foram também objeto de uma auditoria externa realizada por uma Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, contratada pelo próprio Instituto, cujos relatórios de auditoria apresentam uma estrutura idêntica à da certificação legal de contas.

O n.º 4 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 84/2012 estabelece que compete ao Conselho Consultivo do IGFSS emitir parecer sobre o orçamento e a conta da segurança social. No entanto, este órgão ainda não foi nomeado, pelo que se encontra prejudicado o exercício destas competências.

O n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 102/2012, de 11 de maio, estabelece que o orçamento e conta do Fundo de Socorro Social (FSS) constituem anexos ao orçamento e à conta da Segurança Social. Até 2013, tais publicações não se verificaram. Em 2014, na sequência de recomendação formulada pelo Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2013, a conta do Fundo já foi publicada em anexo à Conta da Segurança Social, tendo o IGFSS informado que em 2016 o orçamento do Fundo será publicado em anexo ao OSS.

11.2. Limitações e condicionantes

Salientam-se como limitações e condicionantes:

- ◆ Ao nível do SIF:
 - ◇ Não integração neste de todas as entidades incluídas no perímetro de consolidação;
 - ◇ Persistência da ausência de descritivos em algumas das operações registadas, o que dificulta e/ou impede a compreensão dos movimentos contabilísticos subjacentes;
 - ◇ 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:
 - ◇ Continuou a registar-se alguma demora na remessa pelo ISS de informação solicitada com referência a pensões processadas e pagas pelo CNP, sendo ainda de relevar que a informação é fornecida de forma parcelar, circunstâncias que contribuem para uma maior dificuldade no tratamento da informação relevante.
 - ◇ O Relatório Analítico sobre a CSS de 2014 apenas foi disponibilizado em 21/10/2015, facto que limitou a análise da conta, uma vez que a informação incluída no Relatório da CGE de 2014 (Volume I) sobre a conta da segurança social é bastante exígua³.

¹ Na referida carta pode ler-se que “O desempenho das funções de fiscal único, num organismo com a dimensão e complexidade do IGFSS, exige a mobilização de assinaláveis meios humanos e técnicos com vista à realização da auditoria e consequente Certificação Legal de Contas, bem como para cumprir as demais missões que lhe estão atribuídas na Lei-Quadro dos Institutos Públicos, entre as quais, no caso em apreço, assume particular relevo a análise e emissão de pareceres sobre operações de aquisição, arrendamento, alienação e oneração de bens imóveis” e que os honorários fixados no despacho de nomeação não são compatíveis com as exigências do cargo.

² Parecer emitido em 21/05/2015.

³ Cfr. ponto V.1. Documentos que acompanham o relatório – Conta da Segurança Social (págs. 282 a 296).



Tribunal de Contas

|||
12. Orçamento e Conta
|||



12. ORÇAMENTO E CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL

O OSS e a CSS 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 2014, o SIF, com exceção do IGFCSS e do FEFSS, situação sobre a qual o Tribunal se tem reiteradamente pronunciado¹ e que impediu a obtenção de informação orçamental e patrimonial consolidada diretamente da referida aplicação informática, exigindo intervenções manuais por parte do IGFSS, procedimentos que aumentam o nível de risco de erro da informação financeira da CSS.

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 manual².

A consolidação da CSS tem por base o método de agregação simples, conforme definido na alínea a) do ponto 6.5 da Orientação n.º 1/2010, publicada com a Portaria n.º 474/2010, 2.ª Série, de 1 de julho.

De acordo com o mencionado no Anexo às demonstrações financeiras consolidadas, os critérios de valorimetria aplicados pelas entidades integrantes do perímetro são os constantes do POCISSSS, com exceção dos ativos do FEFSS³ e a constituição de provisões para cobrança duvidosa do FGS⁴, que utilizam diferentes critérios, por se considerar que estes refletem nas demonstrações financeiras uma imagem mais adequada.

12.1. Orçamento da Segurança Social

O OSS para 2014 foi aprovado pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro⁵, alterada pelas Leis n.º 13/2014, de 14 de março, e n.º 75-A/2014, de 30 de setembro. As normas de execução orçamental constam do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril.

¹ Cfr. Recomendações 58-PCGE/2013, 51-PCGE/2012, 53-PCGE/2011, 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.ª S, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

² Cfr. Recomendações 59-PCGE/2013, 52-PCGE/2012, 54-PCGE/2011, 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.

³ Utilização do critério do justo valor, em vez do critério do custo histórico, conforme Normativo de Valorimetria do FEFSS.

⁴ 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.

⁵ A Lei foi objeto da Declaração de Retificação n.º 25/2014, publicada no DR, 1.ª Série, n.º 72, de 11 de abril.

12.1.1. Principais medidas legislativas com impacto na execução orçamental

As medidas de política com impacto na execução do OSS/2014 seguiram as linhas orientadoras dos exercícios anteriores (2011 a 2013), reforçando e mantendo as direcionadas para a redução do défice público e a sustentabilidade da dívida pública, visando sobretudo a contenção do consumo interno (público e privado), a redução da despesa pública e o aumento da receita fiscal e contributiva. Merecem destaque, no contexto em análise, as medidas direcionadas para a diminuição da massa salarial pública e para o aumento da carga fiscal sobre os rendimentos provenientes do trabalho. Igualmente, as que se referem à redução da despesa com prestações sociais, designadamente, a suspensão da regra de atualização das pensões, excluindo a atualização das pensões mais baixas, a racionalização da despesa com prestações sociais por via do reforço da aplicação da condição de recursos, as alterações ao regime jurídico das prestações de desemprego, a suspensão da atualização do Indexante de Apoios Sociais (IAS), mantendo-se o mesmo em € 419,22, a suspensão, durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), das normas do regime de flexibilização que regulam a matéria relativa à antecipação da idade de acesso à pensão de velhice (Decreto-Lei n.º 85-A/2012, de 5 de abril) e ainda a alteração da idade¹ normal de acesso àquela pensão, em função da evolução da esperança média de vida aos 65 anos da idade (Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro).

Também relevantes foram as resultantes de alterações ao Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, por via do alargamento das bases de incidência da receita contributiva, da introdução/alteração de taxas contributivas para certos grupos de trabalhadores e da sujeição das prestações sociais diferidas a uma Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES).

Estas medidas não foram suficientes para fazer regredir o esforço financeiro do Estado no que respeita ao financiamento do OSS, mantendo-se a necessidade de financiamento do défice do sistema previdencial - repartição.

12.1.2. Orçamento inicial, alterações orçamentais e orçamento final

O Quadro 1 evidencia a evolução da previsão das receitas e despesas do OSS (orçamento inicial vs. orçamento corrigido final), operada através das alterações orçamentais vertidas nos Mapas X e XII, de acordo com a sua natureza – “Créditos Especiais”, “Reforços” e “Anulações”.

Quadro 1 – Alterações orçamentais

(em milhões de euros)

	Receita		Despesa		Saldo previsto
	Parcial	Total	Parcial	Total	
Orçamento Inicial		56.359,3 (1)		56.359,1	0,2
Alterações orçamentais					
Créditos especiais	738,1		0,0		
Reforços	1.597,3		6.682,0		
Anulações	-2.388,9	-53,5	-7.121,4	-439,4	
Orçamento corrigido		56.305,7		55.919,7	386,0

(1) Inclui € 3,9 M de saldo de anos anteriores.

Fonte: Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e CSS/2014.

¹ O Decreto-Lei n.º 8/2015, de 14 de janeiro, que veio revogar o Decreto-Lei n.º 85-A/2012, de 5 de abril, altera o Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, e procede a uma alteração transitória, para o ano de 2015, das condições de antecipação da pensão de velhice do regime de flexibilização.



No orçamento inicial, a previsão da despesa situou-se ao mesmo nível da previsão da receita, apontando para um saldo orçamental de € 0,2 M. A relação entre despesa e receita previstas alterou-se no orçamento corrigido final, com a receita a manter-se estável (menos 0,0003%) e a despesa a recuar cerca de 0,7%, aumentando a previsão do saldo orçamental para € 386,0 M.

A revisão orçamental final do OSS/2014, aprovada pelo Secretário de Estado da Solidariedade e Segurança Social em 23 de fevereiro de 2015, visou o ajustamento de algumas previsões de receita e despesa necessárias à execução, a transferência dos saldos provenientes das transferências do OE, do Sistema de Proteção Social de Cidadania para o Sistema Previdencial – Repartição, a imputação das despesas de administração por sistemas e subsistemas e as alterações necessárias ao acolhimento da recomendação do Tribunal de Contas no que se refere à reclassificação dos montantes transferidos do IGFSS para outras entidades, no âmbito das Ações de Formação Profissional. No entanto, continuam 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. Sobre esta matéria o Tribunal já formulou, em Pareceres anteriores, a recomendação pertinente, novamente reiterada no PCGE/2013¹.

12.2. 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. Pela primeira vez foi publicada a conta do FSS em anexo à CSS.

12.2.1. Consolidação de contas

A consolidação orçamental envolve operações automáticas e manuais. Através das operações automáticas são eliminadas as transferências inter instituições do sector institucional “Segurança Social” incluídas 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, o IGFCSS e o FEFSS, de modo a evidenciar as transferências entre sistemas e subsistemas, a eliminar operações inter instituições com classificações económicas diferentes das transferências correntes e de capital do sector institucional “Segurança Social”, bem como a imputar as despesas de administração às componentes do sistema previdencial – repartição e aos subsistemas do sistema de proteção social de cidadania.

Em 2014², foi seguida a orientação emanada pela DGO³ relativamente às operações que representam o cumprimento de obrigações tributárias ou contributivas a cargo da entidade empregadora, no sentido de as mesmas deverem ser relevadas na conta consolidada, não sendo, portanto, objeto de operações de consolidação.

¹ Cfr. Recomendações 56-PCGE/2013, 49-PCGE/2012, 51-PCGE/2011, 49-PCGE/2010 e 54-PCGE/2007, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

² De acordo com o disposto na Nota n.º 48 do ADFOC da CSS/2014.

³ Vd. Circular Série A, n.º 1369 da DGO, homologada em 18/11/2011, que divulgou Instruções destinadas aos SFA da administração central, para a não eliminação das operações internas no perímetro de consolidação das operações relacionadas com o pagamento de impostos e entrega de descontos e contribuições, incluindo a parcela a cargo da entidade patronal. Neste âmbito, a CNC, em maio de 2013, também se pronunciou no mesmo sentido.

Considerando o método de consolidação manual (linha a linha), foram realizados testes de confirmação, tendo por base a informação de natureza orçamental e patrimonial constante das contas de gerência das entidades inseridas no perímetro de consolidação, bem como toda a documentação incluída no dossiê de consolidação, não se tendo verificado divergências face ao constante da CSS.

Todavia, no âmbito do método automático (via módulo EC-CS - Consolidação Financeira do SIF) continuam a verificar-se constrangimentos¹, nomeadamente ao nível da transposição dos saldos de anos anteriores e no apuramento dos movimentos de consolidação das contas mistas, e do resultado líquido. Estes constrangimentos são ultrapassados por via da intervenção manual no módulo.

Neste âmbito, continua a não ser possível extrair do referido módulo de consolidação do SIF (EC-CS) o *Mapa consolidado do ativo bruto*, vindo o IGFSS a confirmar e a informar que o referido mapa não pode ser implementado, “(...) *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 mapa será desenvolvido*”.

Cotejando o mapa de *Amortizações e provisões* extraído do SIF com o constante da Nota 20 do ADFOC, verifica-se que, com exceção do agregado *Investimentos financeiros*, nas restantes rubricas, os valores do *Saldo inicial*, dos *Reforços* e das *Regularizações* não coincidem, apurando-se contudo, o mesmo *Saldo final*. Por outro lado, confrontando o mapa *Diário-Razão-Balancete* extraído do SIF, com os correspondentes mapas consolidados da CSS/2014, não se verificaram divergências.

12.2.2. Execução orçamental

12.2.2.1. Execução orçamental global

De acordo com os dados reportados a 31 de dezembro de 2014, a receita efetiva recuou, face ao período homólogo, 2,8% (menos € 702,4 M), o mesmo acontecendo com a despesa efetiva (menos € 642,6 M; 2,6%), colocando o saldo de execução efetiva em € 429,4 M (menos 12,2%, em termos homólogos), o qual já acomoda o efeito da transferência extraordinária proveniente do OE consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial - repartição, no valor de € 1.329,1 M (menos 7,1% em termos homólogos), sem o qual o saldo efetivo da SS seria negativo em € 899,7 M. As taxas de execução de despesa e receita, face ao OSS corrigido (98,7% e 98,1%, respetivamente), situaram-se abaixo do indicador de referência para o ano e as receitas e as despesas não efetivas do sistema representaram cerca de um terço da atividade desenvolvida, influenciadas pela frequência da rotação das carteiras de ativos ao longo ano.

12.2.2.2. Receita

Todos os grandes agregados da receita (segundo a classificação económica) – “*Receitas Correntes*”, “*Receitas de Capital*” e “*Outras Receitas*” –, exibiram decréscimos em termos homólogos (menos 2,5%, 36,0% e 15,5%, respetivamente) (Quadro 2).

¹ No âmbito das Recomendações formuladas pelo Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2012, o Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, informa que se aguarda “(...) *da parte do II, IP uma solução alternativa ao módulo existente ou a resolução das deficiências do módulo em uso*”.



Quadro 2 – Receitas por classificação económica

(em milhões de euros e %)

Capítulo	Designação	OSS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso na receita total	Peso na receita efetiva
	Receitas Correntes	24.949,1	24.485,7	98,1	-2,5	63,3	99,2
02	Impostos Indiretos	177,0	174,1	98,3	-1,9	0,4	0,7
03	Contribuições para a Segurança Social	13.774,6	13.663,6	99,2	1,8	35,3	55,4
04	Taxas, multas e outras penalidades	90,5	97,6	107,9	-5,7	0,3	0,4
05	Rendimentos da propriedade	349,0	346,5	99,3	-0,6	0,9	1,4
06	Transferências correntes	10.524,2	10.166,6	96,6	-7,9	26,3	41,2
07	Venda de bens e serviços correntes	23,6	17,7	74,9	-2,7	0,0	0,1
08	Outras receitas correntes	10,1	19,5	193,0	44,1	0,1	0,1
	Receitas Capital	30.410,9	13.287,7	43,7	-36,0	34,3	0,0
09	Venda de bens de investimento	8,4	6,9	82,8	104,2	0,0	0,0
10	Transferências de capital	4,4	2,0	44,3	-31,2	0,0	0,0
11	Ativos financeiros	30.397,6	13.278,9	43,7	-36,0	34,3	n.a.
12	Passivos financeiros	0,0	0,0	0,0	n.a.	0,0	n.a.
13	Outras receitas de capital	0,5	0,0	2,8	-97,6	0,0	0,0
	Outras Receitas	945,7	928,4	98,2	-15,5	2,4	0,8
15	Reposições não abatidas nos pagamentos	203,8	186,4	91,5	-27,7	0,5	0,8
16	Saldo do Ano Anterior	742,0	742,0	100,0	-11,8	1,9	n.a.
	Receita Total	56.305,7	38.701,9	68,7	-17,6	100,0	n.a.
	Receita Efetiva	25.166,1	24.681,0	98,1	-2,8	63,8	100,0

O IVA consignado ao OSS, que em 2012 foi contabilizado na rubrica "impostos indiretos - IVA", passou a ser contabilizado como transferências correntes, à semelhança do que já havia acontecido nos anos anteriores a 2012. Em 2013, as verbas provenientes da SCML que até ao 3.º trimestre estavam contabilizadas em "Transferências correntes - Instituições sem fins lucrativos", passaram a ser contabilizadas como "Impostos Indiretos", no montante de € 177,4 M. As contribuições para a SS provenientes de entidades empregadoras integradas no perímetro do OSS que, entre 2010 e 2013, haviam sido abatidas à receita contributiva por terem sido consideradas fluxos financeiros inter instituições, passaram, em 2014, a ser consideradas na sua integralidade como fazendo parte dessa mesma receita.

Fonte: CSS 2013 e 2014.

No agregado das receitas correntes, que representou cerca de 63,3% da receita total (99,2% da receita efetiva), atingindo, em termos absolutos, € 24.485,7 M, foi a evolução das receitas provenientes de “Contribuições para a segurança social” e de “Transferências correntes” que determinou o comportamento do conjunto.

Em 2014, as “Contribuições para a segurança social”¹ representaram mais de metade (55,4%) das receitas efetivas obtidas, totalizando € 13.663,6 M². Esta receita apresentou uma taxa de execução de 99,2% face à previsão corrigida e um acréscimo de 1,8% face a 2013. Este comportamento, em linha

¹ As receitas contributivas destinam-se a financiar as despesas da componente repartição do sistema previdencial, que acomodam as prestações sociais diferidas (pensões) e as prestações sociais imediatas (subsídios de desemprego, subsídios de doença, subsídios de parentalidade, entre outros), e que tendem a apresentar uma evolução crescente, quer por via da evolução do mercado de trabalho quer por via da evolução demográfica da população. Segundo o Índice Global de Envelhecimento 2013, elaborado pela organização *HelpAge International*, a população portuguesa com mais de 65 anos representa atualmente 26,6% da população total, devendo ultrapassar os 40% até 2050. Segundo o mesmo relatório e no que respeita à segurança dos rendimentos, 16,6% da população idosa em Portugal vive abaixo do limiar da pobreza (pessoas com 60 ou mais anos com um rendimento inferior a metade do salário médio nacional).

² Esta receita pode decompor-se do seguinte modo: contribuições e quotizações, € 13.449,4 M; CES, € 212,4 M; contribuições sobre as prestações de desemprego, € 1,0 M; e contribuições sobre o subsídio de doença, € 0,7 M. Em termos comparáveis, isto é, sem as alterações legislativas introduzidas em 2014 sobre esta matéria, a receita de contribuições e quotizações teria aumentado apenas 1,6% face a igual período homólogo.

com o previsto, acomodou as medidas adotadas¹, o abrandamento da contração do ciclo económico e a evolução estrutural do SSS.

Considerando a distribuição da receita de *Contribuições para a Segurança Social* por entidade cobradora, relevada contabilisticamente como tal, o IGFSS arrecada a quase totalidade desta receita, com cerca de 97,1% (€ 13.263,9 M), cabendo às instituições das Regiões Autónomas cerca de 2,9% (€ 399,0 M) e um valor residual de 0,01% (€ 0,7 M) ao FESSPBC. Do valor arrecadado, 58,0% encontrava-se, no final do período, em clarificação, tendo a contabilização nas respetivas classificações económicas sido realizada através de uma tabela de imputação e não pelo seu valor real.

Quadro 3 – Desagregação das “Contribuições”

(em milhares de euros)

Entidades Cobradoras	Contribuições (1)	Quotizações dos Trabalhadores (2)	Regimes Especiais (3)	Contribuição extraordinária de solidariedade (4)	Contribuição prestação de desemprego (5)	Contribuição de prestação de doença (6)	Total (7)=(1)+(2)+(3)+ (4)+(5)+(6)	Em Clarificação (8)	% (9)=(8)/(7)
IGFSS	8.300.991,3	4.742.857,4	5.851,6	212.435,6	1.034,5	749,9	13.263.920,3	7.714.031,8	58,2%
ISSM	113.893,5	73.622,6	10,4		0,0	0,0	187.526,4	88.679,3	47,3%
ISSA	125.245,4	86.027,7	233,5		0,0	0,0	211.506,6	116.133,4	54,9%
FESSPBC			695,5				695,5	0,0	0,0%
Total	8.540.130,2	4.902.507,7	6.790,9	212.435,6	1.034,5	749,9	13.663.648,8	7.918.844,5	58,0%

Fonte: Mapa 7.2 - Controlo Orçamental.

Sobre esta matéria, o Tribunal de Contas tem vindo a recomendar, em anteriores Pareceres², que a contabilização, por meios automáticos, deve garantir a afetação real destas receitas, de acordo com a sua origem. Não obstante a melhoria verificada no biénio anterior, consubstanciada na redução do montante registado em clarificação de 64,8% em 2012 para 29% em 2013, em 2014 verificou-se um retrocesso (58,0%), pelo que os valores constantes do quadro anterior devem continuar a ser considerados sob reserva, dada a relevância material (mais de 50%) da receita contabilizada nestas circunstâncias.

As “*Transferências correntes*” (€ 10.166,6 M) representaram 41,2% da receita efetiva e menos 7,9% quando comparadas com o período homólogo anterior³. Estas receitas, maioritariamente provenientes do OE (91,7%), destinaram-se a suportar as despesas da componente não contributiva do SSS, as despesas com as pensões do sistema de regimes especiais, a CPN, o Programa de Emergência Social (PES), o Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia (ASECE) e o financiamento do défice do sistema previdencial - repartição. O comportamento deste grupo de receitas foi consistente com as políticas adotadas, designadamente o esforço de racionalização da despesa pública, consubstanciado sobretudo, desde 2010, nas medidas restritivas aplicadas às prestações sociais do regime não contributivo, ao reforço da vertente assistencialista do sistema (ação social), ao

¹ Alargamento das bases de incidência da receita contributiva, introdução/alteração de taxas contributivas, aplicação de medidas de apoio ao emprego, que envolveram bonificação da taxa contributiva a cargo da entidade empregadora como medida de estímulo à criação de emprego e atualização da remuneração mínima garantida.

² Cfr. Recomendações 63-PCGE/2013, 55-PCGE/2012, 62-PCGE/2011, 52-PCGE/2010, 54-PCGE/2009, 67-PCGE/2008 e 63-PCGE/2007.

³ Neste valor estão incluídos € 725,0 M de receita fiscal consignada à segurança social (IVA), € 497,6 M para financiamento das pensões do sistema de regimes especiais, cuja responsabilidade passou para a Segurança Social a partir de 1 de janeiro de 2012, € 1.329,1 M destinados ao financiamento do défice do sistema previdencial - repartição e € 251,0 M destinados ao financiamento do PES e ASECE.



financiamento do sistema de regimes especiais, e, bem assim, com as condições menos adversas da economia.

No agregado das “*Receitas de capital*” foram arrecadados cerca de € 13.287,7 M, menos 36,0% que em 2013, valor que constituiu mais de 1/3 (34,3%) da receita total do SSS em 2014, configura uma taxa de execução orçamental na ordem dos 43,7% e é constituído quase exclusivamente por receitas não efetivas (ativos financeiros, 99,9% da receita de capital arrecadada, € 13.278,9 M, 43,7% do previsto, menos 36,0% que no período homólogo anterior). Esta execução está influenciada pela rotação das carteiras dos ativos financeiros do FEFSS e dos ativos de curto prazo (CEDIC) do IGFSS, representando esta última cerca de 53,6% dos movimentos de ativos financeiros do período (€ 7.115,0 M)¹.

No agregado das “*Outras receitas*”, as “*Reposições não abatidas nos pagamentos*” (0,8% da receita efetiva) recuaram 27,7%, tendo atingido 91,5% do previsto. Nesta rubrica estão incluídos € 10,1 M relativos à devolução de saldos, apurados no ano de 2013, dos serviços que beneficiaram de verbas do OSS naquele ano. Das entidades (nove) sob tutela do Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social que obtiveram transferências do IGFSS em 2013 e onde houve lugar ao apuramento de saldos, todas procederam às respetivas entregas, sendo que apenas uma o fez dentro do prazo estipulado no DLEO. Uma entidade procedeu, já em 2014, à entrega do saldo apurado em 2012.

Ainda no agregado das “*Outras receitas*”, a sua componente não efetiva referente ao montante integrado de “*Saldos da gerência anterior*”, (€ 742,0 M, 1,9% da receita total), apresentou um decréscimo de 11,8% face a 2013 e determinou o comportamento de todo o agregado, que sofreu, no seu conjunto, um recuo de 15,5% face a igual período homólogo.

Do Quadro 4 constam as receitas do SSS, agrupadas de acordo com a sua proveniência (fontes de financiamento): “*Contribuintes*”² (55,4% da receita efetiva); “*Administração Central*”³ (37,8% 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 financiam o SSS através do FSE (3,4% da receita efetiva) e a receita gerada pela “*Atividade da Segurança Social*”, resultante, em grande medida, da gestão corrente do próprio sistema, incluindo os juros, os dividendos, as rendas, as reposições e as taxas, multas e outras penalidades (2,7% da receita efetiva).

¹ Disponibilidades do Subsistema de ação social, € 2.427,0 M (jogos sociais: € 1.000,0 M; euro milhões: € 471,0 M; outros programas: € 956,0 M) e do sistema previdencial – repartição, € 4.688,0 M (assim repartidos: FSE/QREN: € 1.268,0 M; CPN/QCA: € 220,0 M; CPN/QREN: € 500,0 M; outros: € 2.700,0 M).

² Receitas de quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, do seguro social voluntário e das contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores independentes.

³ 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 Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso na execução efetiva
Contribuintes	13.774,6	13.663,6	99,2	1,8	35,3	55,4
Contribuições e cotizações	13.774,6	13.663,6	99,2	1,8	35,3	55,4
Sistema previdencial	13.766,8	13.656,9	99,2	1,8	35,3	55,3
Regimes complementares e especiais	7,8	6,8	87,0	-0,5	0,0	0,0
Administração Central (a)	9.344,5	9.331,3	99,9	-3,7	24,1	37,8
Transferências do MESS para cumprimento da LBSS e do défice do SSS	7.472,3	7.472,3	100,0	-3,3	19,3	30,3
Transferências do MESS - CPN	189,6	189,6	100,0	13,3	0,5	0,8
Transferências do MdE	159,2	159,2	100,0	0,2	0,4	0,6
Transferências do MESS - Reg Subs Bancário	498,1	497,2	99,8	-1,8	1,3	2,0
Transferências do MESS (PES + ASECE)	251,0	251,0	100,0	-0,4	0,6	1,0
Transferências do MFAP - IVA Social (Lei 39-B/94, de 27/12)	725,0	725,0	100,0	0,0	1,9	2,9
Outras transferências	49,3	37,0	75,0	-76,1	0,1	0,1
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	177,0	174,1	98,3	-1,9	0,4	0,7
Transferências relativas a jogos sociais	177,0	174,1	98,3	-1,9	0,4	0,7
União Europeia	1.184,1	837,2	70,7	-37,8	2,2	3,4
Transferências do Fundo Social Europeu (FSE)	1.184,1	837,2	70,7	-37,8	2,2	3,4
Outras transferências	0,0	0,0	164,1	0,0	0,0	0,0
Atividade da Segurança Social	685,8	674,8	98,4	-9,5	1,7	2,7
Rendimentos de propriedade	349,0	346,5	99,3	-0,6	0,9	1,4
Juros	304,2	305,7	100,5	1,0	0,8	1,2
Dividendos e participações nos lucros	40,7	37,8	93,0	-11,9	0,1	0,2
Rendas	4,1	3,0	73,2	4,7	0,0	0,0
Outras receitas	336,8	328,2	97,4	-17,4	0,8	1,3
Reposições não abatidas nos pagamentos	203,8	186,4	91,5	-27,7	0,5	0,8
Taxas, multas e outras penalidades	90,5	97,6	107,9	-5,7	0,3	0,4
Venda de bens e serviços (correntes e de capital)	32,0	24,6	77,0	14,1	0,1	0,1
Outras	10,6	19,6	184,1	38,2	0,1	0,1
Receita efetiva	25.166,1	24.681,1	98,1	-2,8	63,8	100,0
Receita não efetiva	31.139,6	14.020,8	45,0	-35,1	36,2	
Receita total	56.305,7	38.701,9	68,7	-17,6	100,0	

(a) Inclui valores (€ 1.167,0 m de previsão e o valor de € 1.649,2 m de execução) 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 2013 e 2014.

Os contribuintes (através dos vários tipos de contribuições e quotizações) e a administração central (por via das transferências de vária natureza e das receitas fiscais consignadas à SS) foram as principais fontes de financiamento do SSS, no período em análise. No seu conjunto, estas duas categorias de receita representaram 93,2% da receita efetiva, com a primeira a apresentar um crescimento face ao período homólogo de 1,8% e a segunda um decréscimo de 3,7%, onde a maior fatia (LBSS) apresentou um recuo de 3,3%. As receitas provenientes da administração central foram influenciadas pelo valor da transferência extraordinária consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição que totalizou € 1.329,1 M, menos 7,1% que em 2013. A tendência crescente das receitas provenientes de contribuições e quotizações que se mantem no período de referência justifica-se pelo alargamento das bases de incidência contributiva, pelo ajustamento operado nas taxas contributivas de alguns grupos profissionais e por alguma recuperação do mercado de trabalho

Quanto às demais fontes de financiamento, cabe referência para o facto de todas terem apresentado um comportamento regressivo face ao período homólogo anterior, com destaque para as receitas



provenientes da União Europeia (fundos comunitários), que diminuiram 37,8%, e para as receitas da atividade desenvolvida pela SS, que recuaram, face a 2013, 9,5%.

12.2.2.3. Despesa

Todos os grandes agregados da despesa (Quadro 5) apresentaram, no ano de 2014, recuos face a 2013, sendo as “Despesas de capital” as que mais diminuiram (35,9%), influenciadas pelo recuo da sua principal componente, “Ativos financeiros” (menos 36,0%), que representou um pouco mais de um terço da despesa total do sistema (35,4%).

Quadro 5 – Despesas por classificação económica

(em milhões de euros e %)

Agrup.	Designação	OSS Corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso na despesa total	Peso na despesa efetiva
	Despesas Correntes	24.513,7	24.215,0	98,8	-2,6	64,5	99,8
01	Despesas com o pessoal	285,7	278,3	97,4	1,6	0,7	1,1
02	Aquisição de bens e serviços	84,0	72,2	85,9	0,5	0,2	0,3
03	Juros e outros encargos	7,5	3,7	49,2	52,1	0,0	0,0
04	Transferências correntes	23.132,8	22.925,0	99,1	-1,7	61,1	94,5
05	Subsídios	993,6	926,4	93,2	-16,2	2,5	3,8
06	Outras despesas correntes	9,9	9,4	94,3	-88,6	0,0	0,0
	Despesas Capital	31.406,0	13.308,7	42,4	-35,9	35,5	0,2
07	Aquisição de bens de capital	40,7	25,6	62,8	34,6	0,1	0,1
08	Transferências de capital	13,5	11,1	81,9	-22,1	0,0	0,0
09	Ativos financeiros	31.350,8	13.272,1	42,3	-36,0	35,4	n.a.
10	Passivos financeiros	1,0	0,0	0,0	n.a.	0,0	n.a.
	Despesa Total	55.919,7	37.523,7	67,1	-17,8	100,0	n.a.
	Despesa Efetiva	24.567,9	24.251,6	98,7	-2,6	64,6	100,0

Fonte: CSS2013 e 2014.

As “Despesas correntes”, que representaram 64,5% da despesa total, acomodaram 99,8% da despesa efetiva e contraíram-se 2,6% face a 2013, para € 24.215,0 M, com as “Transferências correntes” a recuarem 1,7% em termos homólogos, influenciadas pelo comportamento da sua principal componente, “Transferências correntes para as famílias” (89,2% das transferências correntes; taxa de execução orçamental de 99,8%), que diminuiram 2,4% em 2014.

Ainda no agrupamento das despesas correntes, merecem destaque as despesas que consubstanciam os custos de administração do sistema e que, em 2014, evoluíram positivamente face ao período homólogo anterior “Despesas com pessoal”, mais 1,6%, pressionadas pelo aumento dos encargos patronais com contribuições para a CGA, pela alteração dos critérios de redução remuneratória dos trabalhadores no ativo e pela despesa inerente à execução do programa de rescisões por mútuo acordo, “Aquisições de bens e serviços”, mais 0,5% e “Juros e outros encargos”, mais 52,1%). Todas as demais rubricas de despesa corrente exibiram taxas de variação homóloga negativas.

Nas “Transferências correntes para as famílias” estão refletidos cerca de € 6,3 M que ainda se encontram na posse da segurança social, uma vez que os valores emitidos e registados como pagos em 2014, por razões várias¹, não chegaram a ser levantados das contas bancárias da SS, encontrando-se o valor

¹ Vales ou cheques devolvidos, NIB incorreto, etc..

registado no passivo do balanço na conta *Prestações sociais em prescrição*, onde se mantém até que seja colocado de novo à disposição do beneficiário ou, no caso de tal não acontecer, até ao termo do decurso do prazo prescricional de cinco anos. Neste último caso, a conta é 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 tem dado lugar à formulação de recomendações¹ no sentido de se alterar o procedimento de contabilização, de modo a não sobrevalorizar a despesa orçamental com pagamentos que efetivamente não se concretizaram².

Regista-se que no valor global das transferências para as famílias se encontra incluída uma parcela (€ 407,2 M) que não consubstancia uma transferência direta da SS para as famílias, mas sim para a CGA, visando financiar esta entidade com vista ao pagamento pela mesma às famílias de valores cujo encargo se encontra cometido à SS³. A CGA, quando procede ao pagamento destes valores aos beneficiários, volta a registá-los como transferências para as famílias. Daqui decorre uma sobrevalorização, no âmbito das transferências para as famílias, da CGE, em € 407,2 M⁴. A CGA, por seu lado, já normalizou estes procedimentos em 2014, registando corretamente as importâncias transferidas para a SS com vista ao financiamento das pensões da sua responsabilidade mas cujos pagamentos às famílias não são por ela efetuados (€ 102,5 M).

O Quadro 6 apresenta a despesa estruturada segundo as grandes funções do SSS: “*Prestações sociais*” (91,3% da despesa efetiva), “*Formação profissional e PAE*” (7,3% da despesa efetiva), “*Administração do sistema*” (1,3% da despesa efetiva), “*Aplicações financeiras*” do IGFSS (17,9% da despesa total) e “*Capitalização*” (17,5% da despesa total, quase toda de natureza não efetiva).

Continuou a verificar-se que foram contabilizados como despesas de formação profissional valores relativos a intervenções que não visam total ou parcialmente tal fim, como por exemplo os transferidos para IPSS no âmbito do Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados, financiado pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia ou os relativos a Contratos Locais de Desenvolvimento Social. Questionado o IGFSS sobre os critérios que determinam a contabilização da despesa naquela classificação funcional, veio informar ser um “*(...) mero intermediário do FSE no que respeita aos fluxos de verbas referentes aos projetos de formação profissional, sendo a ADC e restantes programas operacionais responsáveis pela gestão desses projetos e pela definição/determinação do enquadramento da receita e despesa com subsídios e transferências dessa natureza*”. Mais refere que insistirá com as entidades envolvidas com vista ao acolhimento da recomendação 58-PCGE/2012.

Em sede de contraditório, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC) alegou já ter providenciado pela distinção entre o registo da despesa em subsídios e transferências.

Deve referir-se que o alegado enferma de um lapso, uma vez que a recomendação 58-PCGE/2012 se refere à necessidade de incluir na CSS em despesas de formação profissional apenas as que prossigam esse fim, e não outras, como as inerentes ao Programa Alimentar a Carenciados ou aos Contratos Locais de Desenvolvimento Social, e não à distinção entre transferências e subsídios (recomendação 59-PCGE/2012).

¹ Cfr. Recomendações 64-PCGE/2013, 57-PCGE/2012, 65-PCGE/2011, 53-PCGE/2010 e 51-b)-PCGE/2009, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

² Para mais desenvolvimentos cfr. PCGE/2010, págs. 283 e 284, disponível em www.tcontas.pt.

³ A CSS está subavaliada na receita e na despesa em € 102,5 M, dado que a Segurança Social regista o valor dos encargos suportados pela CGA como reposições abatidas aos pagamentos.

⁴ No conjunto dos sectores institucionais (SFA e segurança social) existe uma sobrevalorização de despesa orçamental com transferências para as famílias (pensões) no montante de € 407,2 M e uma sobrevalorização da receita com contribuições em € 509,7 M.



As prestações sociais apresentaram um decréscimo de 2,1% face a 2013, influenciadas pelo comportamento da despesa com as prestações imediatas substitutivas dos rendimentos do trabalho¹, que recuaram 18,2%, e as prestações sociais diferidas (pensões e complementos)², com um aumento de 0,8%, em termos homólogos. Também as que consubstanciam prestações sociais destinadas a elevar o nível de vida das populações acima do limiar da pobreza apresentaram recuos face ao período homólogo (designadamente: o RSI, menos 6,6% e o CSI, menos 20,9%), comportamento que resulta essencialmente da aplicação de regras de elegibilidade mais restritivas e de fortes medidas de racionalização destas despesas. Nas prestações familiares verificaram-se igualmente fortes variações homólogas negativas com recuos de 3,7% no abono de família, evolução influenciada pela diminuição do universo dos titulares e 36,2% no subsídio por morte, reflexo do efeito das políticas de contenção da despesa do Estado, implementadas durante o 2.º semestre de 2010, mantidas e reforçadas durante o período de vigência do PAEF (2011 a 2014), por forma a travar os efeitos da ação dos estabilizadores automáticos nas prestações sociais. Neste grupo, apenas as despesas inerentes às prestações familiares atribuídas por parentalidade sofreram um aumento face a 2013 (4,1%).

Ainda no que se refere às prestações sociais, merecem destaque as pensões do sistema de regimes especiais, que passaram a constituir encargo da segurança social a partir de 01/01/2012, mas cujo efeito sobre o sistema é neutro, uma vez que o respetivo financiamento provém exclusivamente de outras entidades (incluindo os custos de administração imputados). Em 2014, esta despesa representou 2,0% da despesa efetiva, menos 1,8% que no período homólogo anterior.

¹ Em expansão desde 2011, as despesas com subsídio de desemprego apresentaram em 2014 uma evolução negativa em termos homólogos (menos 20,5%), comportamento que incorporou as alterações legislativas que configuraram a denominada flexibilidade do mercado de trabalho (redução do período máximo de concessão para 18 meses, definição de um valor máximo para a prestação de 2,5 IAS, criação de estágios profissionais financiados pelo IEFP, redução da prestação máxima ao fim de 6 meses de atribuição) e, bem assim, alguma recuperação do tecido económico neste período.

² “Para este aumento contribuiu principalmente o efeito de alteração da idade normal de acesso à pensão de velhice do RGSS dos 65 para os 66 anos por aplicação do Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro, que procedeu à alteração da fórmula de cálculo do fator de sustentabilidade através da alteração do ano de referência inicial da esperança de vida aos 65 anos do ano de 2006 para o ano de 2000. Para além da alteração da idade normal de acesso à pensão de velhice com impacto no número de pensionistas (efeito volume), outros fatores justificativos correspondem à manutenção da suspensão do regime de flexibilização da idade de pensão de velhice por antecipação e, ainda, à variação do valor das pensões médias, com impacto no valor de pensão mais elevado dos novos pensionistas, excluindo os novos por antecipação”(cfr. Relatório sintético da CSS/2014).

Quadro 6 – Despesa por aplicações

(em milhões de euros e %)

Aplicações de Despesa	OSS corrigido Final	Execução	Taxa de execução	Tvh	Peso no total	Peso no total efetivo
Prestações Sociais	22.219,2	22.147,6	99,7	-2,1	59,0	91,3
Pensões e complementos	15.959,8	15.954,0	100,0	0,8	42,5	65,8
Sobrevivência	2.154,0	2.153,4	100,0	3,0	5,7	8,9
Invalidez	1.351,2	1.349,8	99,9	-2,5	3,6	5,6
Velhice	11.920,1	11.917,3	100,0	0,9	31,8	49,1
Benefícios dos Antigos Combatentes (a)	36,2	36,1	99,8	-6,0	0,1	0,1
Pensões do regime substitutivo Bancário (a)	497,8	497,0	99,8	-1,8	1,3	2,0
Pensões do regime substitutivo BPN (a)	0,4	0,4	92,5	8,8	0,0	0,0
Desemprego e Apoio ao Emprego	2.251,1	2.238,7	99,5	-18,2	6,0	9,2
Subsídio de Desemprego	1.657,6	1.648,3	99,4	-20,5	4,4	6,8
Complemento de desemprego	48,7	48,4	99,5	-36,8	0,1	0,2
Subsídio social de desemprego	300,9	300,7	100,0	-7,9	0,8	1,2
Garantia salarial	177,5	176,2	99,3	1,2	0,5	0,7
Indem. compensatória salários em atraso	61,5	60,6	98,6	-22,7	0,2	0,2
Outras	5,0	4,5	90,4	-44,0	0,0	0,0
Ação social	1.761,3	1.726,3	98,0	1,9	4,6	7,1
Transf. e subsídios - Instituições sem fins lucrativos	1.486,9	1.461,7	98,3	5,3	3,9	6,0
Transf. e subsídios - Famílias	90,0	84,4	93,8	0,3	0,2	0,3
Transf. ME - componente social pré-escolar	70,0	70,0	100,0	-26,3	0,2	0,3
Outras	114,4	110,1	96,3	-13,1	0,3	0,5
Subsídio e complemento de doença	414,9	409,9	98,8	5,7	1,1	1,7
Abono de família	635,9	635,1	99,9	-3,7	1,7	2,6
Rendimento Social de Inserção	294,9	294,4	99,8	-6,6	0,8	1,2
Complemento Solidário para Idosos	211,0	210,9	100,0	-20,9	0,6	0,9
Parentalidade	395,1	391,1	99,0	4,1	1,0	1,6
Subsídio por morte	98,4	98,3	99,8	-36,2	0,3	0,4
Deficiência	139,9	139,0	99,3	-3,3	0,4	0,6
Outras despesas	56,9	49,9	87,7	-2,1	0,1	0,2
Formação profissional e PAE	1.991,1	1.779,7	89,4	-9,3	4,7	7,3
Políticas ativas de emprego	524,2	523,7	99,9	8,7	1,4	2,2
Transf. IEFPP	478,6	478,6	100,0	9,9	1,3	2,0
Transf. Autoridade Condições de Trabalho	21,8	21,7	99,7	2,9	0,1	0,1
Transf. Estruturas de Emp. Form. Prof. das RA	16,5	16,5	100,0	-10,0	0,0	0,1
Transf. Agência Nacional para a Qualificação	3,4	3,4	100,0	-7,7	0,0	0,0
Outras	3,9	3,5	88,5	10,8	0,0	0,0
Transf. e Subsídios de Formação profissional	1.466,8	1.256,0	85,6	-15,2	3,3	5,2
Do Fundo Social Europeu (FSE)	1.270,2	1.149,5	90,5	-12,4	3,1	4,7
Da Contrapartida Pública Nacional (CPN)	196,6	106,5	54,2	-37,4	0,3	0,4
Administração^(b)	352,0	321,0	91,2	3,6	0,9	1,3
Despesas com pessoal	236,7	233,4	98,6	2,4	0,6	1,0
Aquisição de bens e serviços	63,0	53,7	85,2	-7,3	0,1	0,2
Outras	52,3	33,9	64,9	40,1	0,1	0,1
Passivos Financeiros (4)	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n.a
Empréstimos de curto prazo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n.a
Outros Passivos Financeiros	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n.a
Aplicações Financeiras – IGFSS (3)	15.252,4	6.727,3	44,1	-47,2	17,9	n.a
Ativos financeiros - Títulos de curto prazo	15.251,9	6.727,3	44,1	-47,2	17,9	n.a
Outros Ativos Financeiros	0,5	0,0	1,7	-15,1	0,0	n.a
Capitalização	16.104,0	6.548,0	40,7	-18,2	17,5	0,01
Ativos financeiros – FEFSS (2)	16.098,3	6.544,8	40,7	-18,2	17,4	n.a
Despesas de Administração	5,5	3,3	60,0	-21,1	0,0	0,0
Despesas de capital - FEFSS	0,3	0,0	3,6	-56,8	0,0	0,0
Despesa total (1)	55.919,7	37.523,7	67,1	-17,8	100,0	n.a
Despesa efetiva (5) = (1) - (2) - (3) - (4)	24.567,9	24.251,6	98,7	-2,6	64,6	100,0

(a) Esta despesa distribui-se pelas várias eventualidades (velhice, invalidez e sobrevivência).

(b) Exceto despesas com a administração do Sistema Previdencial - Capitalização.

Passivos financeiros incluem amortização de empréstimos mais Outros Passivos financeiros.

Fonte: CSS 2013 e 2014.



A despesa da “Ação social”¹ cresceu 1,9%, passando a € 1.726,3 M (7,1% da despesa efetiva). As “Transferências e subsídios para as instituições sem fins lucrativos” absorveram a parte mais significativa destes recursos (84,7%), mais 5,3% em termos homólogos.

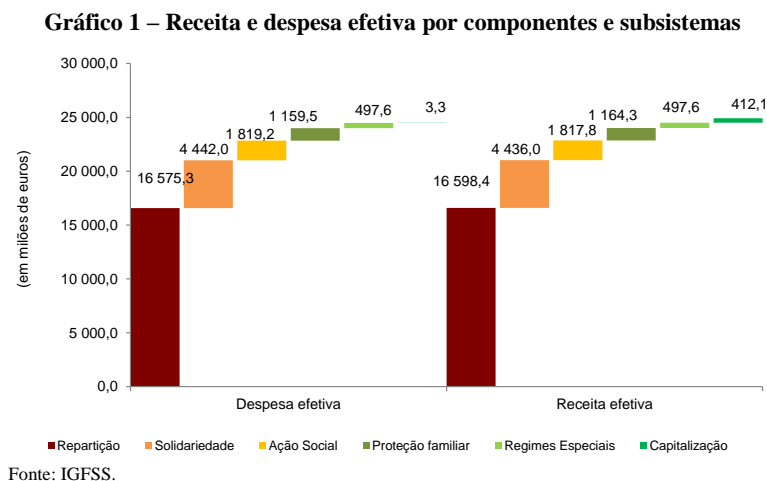
O total das despesas com “Formação profissional e PAE” correspondeu a 7,3% da despesa efetiva, apresentando um decréscimo na ordem dos 9,3% face ao ano anterior, atingindo o montante de € 1.779,7 M (menos € 183,5 M que em 2013).

As despesas com a “Administração” do sistema apresentaram uma tendência evolutiva crescente, porém menos acentuada que no período homólogo anterior (mais 3,6% que compara com um aumento de 6,7%, em 2013). Neste agrupamento, apenas as despesas com “Aquisições de bens e serviços” apresentaram um comportamento regressivo face ao ano de 2013 (menos 7,3% e € 4,2 M). Já as despesas de administração imputadas à componente “Capitalização” do Sistema Previdencial diminuíram 21,1% em termos homólogos, tendo atingido, em 2014, € 3,3 M.

12.2.2.4. Execução orçamental por componentes e subsistemas

A LBSS estabelece que o SSS abrange o Sistema de Proteção Social de Cidadania, o Sistema Previdencial e o Sistema Complementar. Decompõe ainda o primeiro nos Subsistemas de Solidariedade, de Proteção Familiar e de Ação Social. Para efeitos da sua gestão financeira, o Sistema Previdencial é dividido pela Repartição e pela Capitalização. A primeira alteração à LOE/2012 (Lei n.º 20/2012) veio estabelecer um novo sistema - Sistema dos Regimes Especiais.

O gráfico seguinte ilustra a movimentação de recursos efetivos por componentes e subsistemas.



A maior movimentação de recursos coube à componente de Repartição do Sistema Previdencial, que acomodou a receita de Contribuições e Quotizações (€ 13.663,6 M; 82,3% da receita efetiva) e o pagamento da maior fatia das prestações sociais diferidas (pensões: € 11.685,5 M; 70,5% da despesa

¹ A proteção da Ação Social realiza-se através da concessão de prestações pecuniárias, de carácter eventual e em condições de exceção, 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.

efetiva)¹, cabendo-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, entre outros. Estas prestações, incluindo as pensões, constituem as transferências para as famílias, as quais foram na ordem dos € 14.479,3 M e constituíram a maior fatia de despesa do sistema previdencial – repartição.

Em 2014, a componente de Repartição do Sistema Previdencial, obteve, do OE, um financiamento extraordinário de € 1.329,1 M, destinado ao financiamento do seu défice (menos 7,1%, em termos homólogos), o qual representou 8,0% da receita efetiva daquele sistema e cerca de 49,7% das transferências correntes do mesmo.

A componente de Capitalização foi a menos relevante no total da receita e despesa efetivas, com a despesa efetiva a corresponder em grande medida aos custos de gestão do FEFSS e as receitas efetivas (€ 412,1 M) aos “rendimentos de propriedade” de ativos do Fundo (€ 332,3 M) e às transferências da componente de repartição (€ 79,6 M)².

No sistema de proteção social de cidadania, o maior volume financeiro esteve a cargo do subsistema de solidariedade, cuja receita efetiva totalizou € 4.436,0 M, dos quais 98,9% (€ 4.387,0 M) foram provenientes de transferências correntes da administração central. Neste subsistema, 97,4% dos gastos (€ 4.268,6 M) traduziram-se em transferências correntes para as famílias, destinadas ao financiamento de situações de necessidade pessoal ou familiar, incluindo o RSI (€ 294,4 M), as pensões sociais (€ 3.417,9 M), o subsídio social de desemprego (€ 300,7 M), o complemento de desemprego (€ 48,4 M) e o CSI (€ 210,9 M).

O subsistema de ação social foi maioritariamente financiado (87,6%) por transferências correntes da administração central (€ 1.592,5 M) e por receitas provenientes dos jogos da SCML (€ 174,1 M; 9,6%), aplicou a maior fatia dos seus recursos em apoios financeiros (transferências e subsídios) concedidos às IPSS e equiparadas (80,3%), tendo canalizado apenas cerca de 4,6% dos seus recursos para o apoio social direto às famílias. Face a 2013, a receita efetiva alocada a este subsistema diminuiu 1,7% tendo a despesa efetiva aumentado 0,5%. As transferências correntes e os subsídios concedidos às IPSS e equiparadas expandiram-se, em termos homólogos, 5,6% e 5,7%, respetivamente.

No subsistema de proteção familiar, 97,1% da receita adveio de transferências correntes da administração central e de receitas fiscais consignadas (€ 1.130,6 M), e a despesa tem a sua maior expressão nas transferências para as famílias, que totalizaram, em 2014, € 1.129,9 M, (97,5% da despesa efetiva deste subsistema), no âmbito de encargos familiares e outros no domínio da deficiência e dependência.

O sistema Regimes Especiais, introduzido pelo LOE em 2012, foi financiado por transferências do OE no valor de € 497,6 M e acomodou despesa de igual montante³.

¹ Em 2014, as Pensões e complementos pagos pelo Sistema Previdencial representaram 73,2% do total, cabendo ao Subsistema de Solidariedade 21,4% (€ 3.417,9 M), ao de Proteção Familiar 2,2% (€ 353,2 M) e ao Sistema Regimes Especiais 3,1% (€ 497,3 M).

² Este valor respeita à receita cobrada em 2014, € 6,9 M relativos à receita da venda de imóveis e € 72,8 M de saldos apurados na componente previdencial, relativos a anos anteriores (2008 e 2009), mas que só foram transferidos para capitalização em 2014.

³ Pensões (€ 497,3 M) e despesas de administração (€ 0,2 M).



12.2.2.5. Fluxos Financeiros do OSS para a Administração Regional e a Administração Local

O Quadro 7 evidencia os fluxos financeiros de despesa do OSS, orçamentados e executados, em 2014, para a administração regional e 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
Administração regional	53,4	37,6	35,9
<i>Transferências correntes – sistema previdencial – repartição</i>	16,5	37,6	35,9
RAA	7,6	11,0	9,3
RAM	8,9	26,7	26,6
<i>Subsídios</i>	36,9	0,0	0,0
Administração local	9,6	13,2	11,2
<i>Subsídios</i>	3,0	6,2	5,2
<i>Transferências correntes – sistema proteção social de cidadania – subsistema ação social</i>	5,6	6,0	6,0
<i>Ativos financeiros - Títulos a médio e longo prazo – sistema previdencial – capitalização</i>	1,0	1,0	0,0
Continente	0,5	0,5	0,0
Regiões Autónomas	0,5	0,5	0,0

Fonte: CSS/2014.

A administração regional tem sido a maior beneficiária de verbas, representando estas cerca de 76,3% no cômputo dos fluxos financeiros (€ 35,9 M, em termos absolutos) da segurança social para esta e para a administração local. Contudo, e comparando com o ano precedente, verifica-se um decréscimo na ordem dos 56,2% (€ 82,1 M, em 2013). Também em termos previsionais (orçamento final) se verificou uma quebra na ordem dos 54,2% face ao ano anterior.

A administração local recebeu € 11,2 M (acrécimo de 8,8% face ao ano precedente), com ligeira variação previsional (3,0%) quando se compara com o exercício de 2013.

As transferências foram concretizadas por quatro instituições que integram o perímetro de consolidação da segurança social, como se evidencia 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	1.719,8	17.699,8	5.201,1	Formação profissional (financiamento CPN e FSE no âmbito do POPH)
ISS	-	-	5.951,3	Comissão de Proteção de Crianças e Jovens
ISSA,IPRA	7.623,8	-	-	Financiamento de políticas ativas de emprego e formação profissional
ISSM, IP-RAM	-	8.899,2	-	
Total	9.343,6	26.599,0	11.152,4	

Fonte: IGFSS.

A Região Autónoma da Madeira, maior beneficiária de valores provenientes do OSS (com comparticipação pública nacional e com suporte no FSE), inverteu a tendência verificada nos anos

precedentes e arrecadou cerca de 74,0% das transferências do cômputo insular, destinadas à formação profissional e ao financiamento de políticas ativas de emprego.

Em contraponto, verificou-se uma quebra significativa das transferências para a Região Autónoma dos Açores – cerca de 81,5% (passando de € 50,5 M, em 2013 para € 9,3 M, em 2014), em resultado da redução de verbas oriundas do POPH na ordem dos 96,9% –, tendo passado de € 38,7 M em 2013, para € 1,2 M, em 2014.

12.2.2.6. Saldo de execução orçamental

O saldo de execução orçamental de 2014 (Quadro 9) foi de € 436,2 M (valor que compara com um saldo de € 495,8 M no período homólogo anterior), o qual permitiu um acréscimo de 29,6% no saldo de execução orçamental acumulado no período. Estes saldos evidenciaram uma tendência negativa entre 2010 e 2012, caracterizada por uma degradação consistente dos saldos do SSS, consentânea com os efeitos da forte contração do tecido económico (consequência da crise financeira internacional de 2008)¹, só retomando uma evolução crescente devido a transferências extraordinárias do OE consignadas a esse fim. A erosão destes saldos absorveu ainda parte das reservas destinadas ao reforço do FEFSS (saldos de 2008 e 2009 da componente repartição, cuja transferência para capitalização se efetivou apenas em 2014) e obrigou a um reforço das transferências do OE no valor de € 856,6 M em 2012, € 1.430,3 M em 2013 e € 1.329,1 M em 2014.

Ainda sobre a transferência de verbas do sistema previdencial para o FEFSS (artigo 91.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro), o valor transferido (€ 79,6 M), durante o ano de 2014, da componente de repartição para a componente de capitalização, respeitou à receita obtida na alienação de imóveis, relativa a 2014 e anos anteriores (€ 6,9 M) e, bem assim, a saldos de anos anteriores da componente repartição (2008 e 2009), que totalizaram € 72,8 M.

Em 2014 foi integrado, para aplicação em despesa, 50,4% (€ 742,0 M) do saldo acumulado de anos anteriores, distribuído pelas componentes do sistema previdencial (€ 329,5 M em repartição e € 370,6 M em capitalização) e pelos subsistemas de solidariedade (€ 20,5 M) e de ação social (€ 21,3 M). Dos € 730,5 M não integrados para aplicação em despesa, € 458,6 M respeitaram à componente de repartição (62,8% do seu saldo inicial acumulado), e € 271,9 M ao subsistema de ação social (37,2% do seu saldo inicial acumulado).

No que se refere ao resultado da execução orçamental de 2014, o sistema previdencial apresentou, em ambas as componentes, repartição e capitalização, saldos positivos, com as receitas a superarem as despesas em € 310,8 M² e € 28,0 M, respetivamente. Já no sistema de proteção social de cidadania, apenas o subsistema da ação social e o subsistema de proteção familiar apresentaram saldos positivos de € 98,7 M e € 4,8 M (subsistema de solidariedade, menos € 6,0 M).

No saldo de execução orçamental acumulado no final de 2014 (€ 1.908,7 M), 57,6% respeitou à componente de repartição do sistema previdencial (€ 1.098,9 M), 20,9% à componente de capitalização (€ 398,6 M), 0,8% ao subsistema de solidariedade (€ 14,5 M), 0,3% ao subsistema de proteção familiar (€ 4,8 M) e 20,5% ao subsistema de ação social (€ 391,9 M).

¹ Em 2010, 2011 e 2012 registou valores negativos (€ 34,5 M em 2010, € 366,6 M em 2011 e € 1.187,8 M em 2012), situação que representou uma degradação do saldo de execução orçamental no final desses exercícios de 1,4%, 14,5% e 54,8%, respetivamente.

² Valor que acomoda a transferência extraordinária do OE.



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			Sistema de Regimes Especiais	Total	Tvh
	Repartição	Capitalização	Proteção Familiar	Solidariedade	Ação Social			
1. SEO inicial acumulado	788,1	370,6	0,0	20,5	293,2	0,0	1.472,5	50,5
2. Regularização do saldo do ano anterior	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
3. Saldo do ano anterior ajustado (1)+(2)	788,1	370,6	0,0	20,5	293,2	0,0	1.472,5	50,8
4. Saldo de anos anteriores integrado	329,5	370,6	0,0	20,5	21,3	0,0	742,0	-11,8
5. Saldo de anos anteriores não integrado	458,6	0,0	0,0	0,0	271,9	0,0	730,5	438,4
6. Receita do ano	21.286,4	6.576,0	1.164,3	4.436,0	4.244,8	497,6	38.205,1	-17,2
7. Despesa do ano	20.975,6	6.548,0	1.159,5	4.442,0	4.146,2	497,6	37.768,8	-17,2
8. SEO do ano (6)-(7)	310,8	28,0	4,8	-6,0	98,7	0,0	436,2	-12,0
9. SEO do ano com saldo integrado (8)+(4)	640,3	398,6	4,8	14,5	120,0	0,0	1.178,2	-11,9
10. SEO final acumulado (9)+(5)	1.098,9	398,6	4,8	14,5	391,9	0,0	1.908,7	29,6

Nota: A componente do sistema previdencial repartição acomodou receita e despesa proveniente de CEDIC's, no valor de € 4.688,0 M e de € 4.400,3 M, respetivamente. O subsistema de ação social acomodou de receita e despesa proveniente de CEDIC's, no valor de € 2.427,0 M e de € 2.327,0 M, respetivamente.

Fonte: CSS/2014.

No final de 2014, o saldo de execução efetiva da segurança social registava € 429,4 M (Quadro 10), menos 12,2% que em 2013. Destes, € 432,0 M foram apurados no sistema previdencial (€ 23,1 M em repartição e € 408,9 M em capitalização). Já no sistema de proteção de cidadania, apenas o subsistema de proteção familiar apresentou um saldo positivo (€ 4,8 M), tendo os restantes subsistemas, solidariedade (menos € 6,0 M) e ação social (menos € 1,3 M) apresentado saldos negativos.

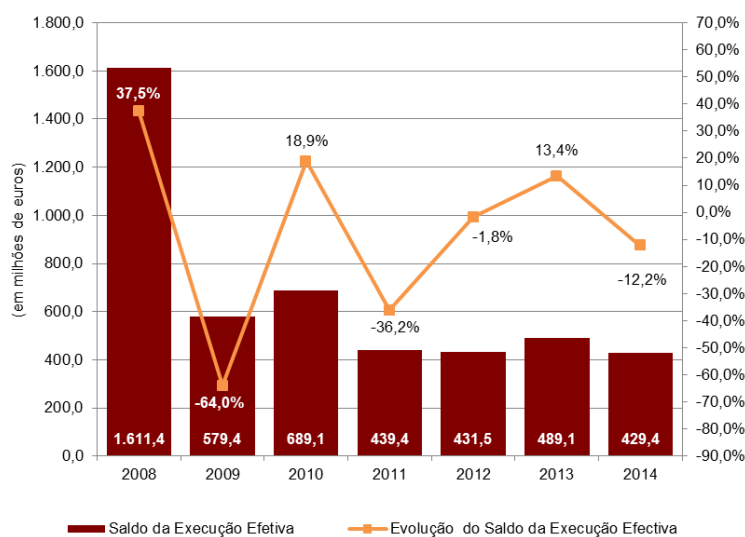
Quadro 10 – Saldo de execução efetiva por componentes e subsistemas

(em milhões de euros)

Componentes do Sistema de Segurança Social	Saldo 2014	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	640,3	329,5	287,7	0,0	23,1	5,4	-81,3
Previdencial - Capitalização	398,6	370,6	-380,9	0,0	408,9	95,2	24,3
Sistema Previdencial	1.038,9	700,1	-93,2	0,0	432,0	100,6	-4,5
Solidariedade	14,5	20,5	0,0	0,0	-6,0	-1,4	-6.278,8
Proteção Familiar	4,8	0,0	0,0	0,0	4,8	1,1	298,6
Ação Social	120,0	21,3	100,0	0,0	-1,3	-0,3	-103,4
Sistema Proteção Social e Cidadania	139,3	41,8	100,0	0,0	-2,5	-0,6	-106,8
Regimes Especiais	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Total	1.178,2	742,0	6,8	0,0	429,4	100,0	-12,2

Fonte: CSS/2013 e CSS/2014.

Gráfico 2 – Valor e variação homóloga do saldo de execução efetiva



Fonte: CSS de 2008 a 2014.

Para a evolução do saldo de execução efetiva entre 2008 e 2014 (Gráfico 2) contribuiu o crescimento das contribuições e quotizações e o 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 social, verificando-se, simultaneamente, em 2009, uma sensível atenuação do crescimento da receita¹ e um aumento substancial da despesa (11,1%)², que gerou uma quebra de 64,0% no saldo de execução 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 do que as que se vinham verificando na despesa efetiva já não é visível no ano de 2011, onde a receita recuou mais do que a despesa efetiva, face a igual período de 2010. Em 2012 manteve-se esta tendência, com o saldo a sofrer uma degradação da ordem dos 1,8% (de € 439,4 M para € 431,5 M), colocando-se muito abaixo do nível do que se verificou antes da crise financeira internacional (€ 1.611,4 M); o mesmo se verificou em 2013, onde a recuperação do saldo efetivo ficou por conta da transferência extraordinária do OE consignada ao financiamento do défice do sistema previdencial – repartição, situação motivada pela forte exposição das receitas e despesas da SS à evolução do ciclo económico, cuja tendência continuou a ser de forte contração. Em 2014, o saldo efetivo voltou a registar um decréscimo, situando-se 12,2% abaixo do verificado no período homólogo anterior, evolução que decorre do abrandamento das transferências do OE, que no seu conjunto diminuíram cerca de 2,6%, quando comparadas com 2013.

¹ As “Contribuições e quotizações” cresceram 0,4% e as “Transferências correntes da Administração Central” aumentaram 9,3%, que compara com um decréscimo de 11,3% em 2011.

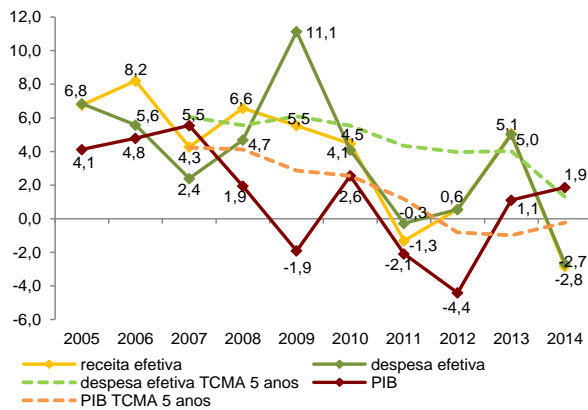
² Em termos homólogos, a despesa com “Desemprego e apoio ao emprego” aumentou 30,6%, com “Formação profissional e PAE” 37,7%, com “RSF” 19,3%, com “Ação social” 12,3%, com “CSI” 105,6% e com “Parentalidade” 29,2%.



12.2.2.7. Comportamento de longo prazo da receita e despesa

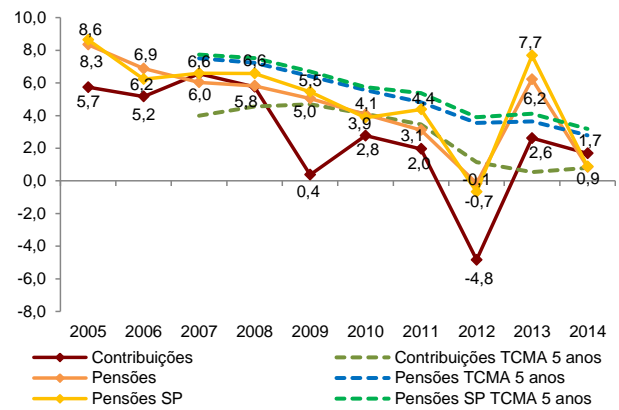
Os Gráficos seguintes mostram o comportamento das receitas e despesas da Segurança Social nos últimos 10 anos, nomeadamente a variação da receita e despesa efetiva (Gráfico 3)¹, a variação das contribuições e pensões (Gráfico 4) e a evolução da receita (Gráfico 5) e despesa (Gráfico 6) em percentagem do PIB.

Gráfico 3 – Variação (%) da receita e despesa efetiva



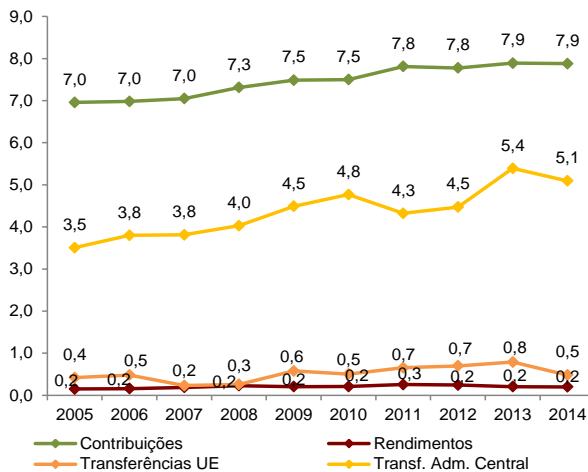
Fonte: CSS e INE.

Gráfico 4 – Variação (%) das contribuições e pensões



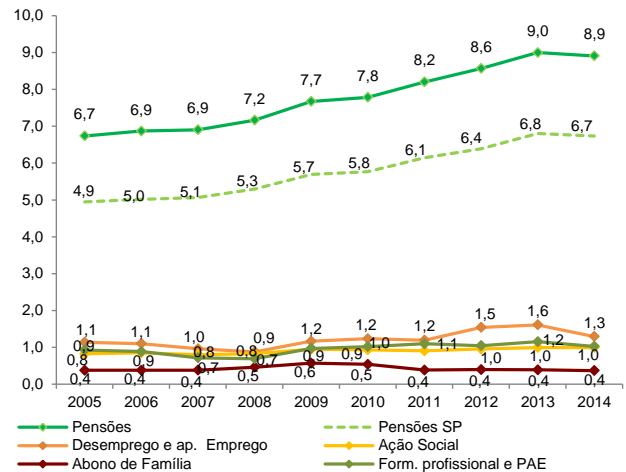
Fonte: CSS.

Gráfico 5 – Receitas em percentagem do PIB



Fonte: CSS e INE.

Gráfico 6 – Despesas em percentagem do PIB



Fonte: CSS e INE.

Em 2014, o PIB cresceu acima das despesas e receitas efetivas, o que só tinha acontecido em 2007. A variação da receita superou claramente a da despesa entre 2006 e 2008 e, mais ligeiramente, em 2010, 2012 e 2013². Até 2010 o comportamento da despesa da Segurança Social mostrou-se contra cíclico, aumentando quando o produto caía ou acelerando o crescimento quando diminuía o crescimento do

¹ Esta análise inclui as contribuições de entidades do perímetro do OSS, exclui as pensões do Sistema de Regimes Especiais (Regime Substitutivo Bancário e Pensões BPN) e utiliza o PIB que consta das Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional, INE, 23 de setembro de 2015.

² Nos últimos 5 anos a TCMA da receita foi de 1,1% e a da despesa a 1,3%.

PIB, mas a partir daí a despesa passou a ser pro-cíclica, diminuindo (ou desacelerando o crescimento) com a queda do rendimento. Estes dados suportam a tese de que a despesa social, durante os últimos anos, deixou de funcionar como estabilizador automático da economia, sobrepondo-se-lhe a estratégia de redução de despesa. Ver-se-á se a inversão de 2014 se irá manter ao longo do ciclo.

Até 2013, e excetuando o ano de 2007, a tendência de desaceleração do crescimento da despesa com pensões foi acompanhada por um desempenho inferior das contribuições. Em 2014, o crescimento das contribuições supera claramente o crescimento das pensões, perdurando, no entanto, o efeito de vários anos em que o diferencial entre a variação das pensões e das contribuições foi muito elevado, superior a 3,5 p.p. (2004, 2009, 2012 e 2013)¹.

A expansão orçamental tem sido assegurada pelas transferências correntes da Administração Central, que passaram de 3,5% do PIB em 2005 para 5,4% em 2013. Em 2014, a proporção reduziu-se para 5,1%, num cenário de diminuição da despesa efetiva do Sistema e de aumento das contribuições². As contribuições, maior fonte de receita da Segurança Social, passaram de 7,0% do PIB em 2005 para 7,9% em 2014. As transferências da UE cresceram até 0,8% do PIB em 2013, baixando abruptamente em 2014 para 0,5%. Os Rendimentos mantiveram-se estáveis em torno dos 0,2% do PIB³.

Na despesa dominam as pensões, que progrediram de 6,7% do PIB em 2005 para 9,0% em 2013 (de 4,9% para 6,8% nas pensões do sistema previdencial), baixando para 8,9% em 2014. As despesas com ação social e com formação profissional e políticas ativas de emprego estabilizaram em torno de 1% do PIB e as relativas a abono de família nos 0,4%. O gasto com desemprego e apoio ao emprego progrediu até 1,6% do PIB em 2013 (1,1% em 2005), revelando que as medidas de redução desta despesa foram insuficientes para acomodar os efeitos da crise económica. Em 2014 baixou para 1,3%⁴. A despesa efetiva em percentagem do PIB progrediu de 10,9% em 2007 para 14,3% em 2013, baixando para 13,7%, em 2014.

No Gráfico 7 pode ver-se que a despesa com pensões do sistema previdencial quase duplicou face a 2002 (mais 90,8%) e que as contribuições cresceram 34,4%, apesar da perda líquida de empregos no período. A diferença entre a receita de contribuições e as pensões pagas degradou-se 51,1% (ainda assim melhorando face a 2013), passando de € 4.045,0 M para € 1.978,1 M⁵, dado que, com exceção dos anos de 2007 e 2014, as receitas de contribuições cresceram abaixo da despesa com pensões. Em termos acumulados, esta deterioração anual ascende a € 12.518,8 M, o equivalente a 92,7% do valor do FEFSS a 31 de dezembro de 2014⁶.

Ver-se-á se a diminuição da despesa com pensões em 2014, depois de em 2013 ter retomado a tendência de crescimento⁷, traduz alguma inversão no paradigma, que tem revelado dificuldade em estabilizar a expansão da despesa, num contexto de progressivo envelhecimento populacional⁸.

¹ Nos últimos 5 anos a TCMA das pensões foi de 3,2% e das contribuições foi de 0,8%.

² Nos últimos 5 anos a TCMA das transferências da Administração Central foi de 3,0%.

³ As componentes destacadas representaram 97,9% da receita efetiva. São ainda relevantes as transferências da SCML (0,1% do PIB), as taxas, multas e outras penalidades e as reposições.

⁴ As componentes destacadas representaram 91,9% da despesa efetiva. Com relevo surgem ainda os gastos com doença, parentalidade, RSI, e administração do sistema (0,2% do PIB) e com prestações por morte e CSI (0,1% do PIB).

⁵ Somando a valorização anual do FEFSS às contribuições a redução é de 23,8%, com a valorização do FEFSS em 2014 a contribuir para melhorar substancialmente a percentagem registada em 2013 (47,4%).

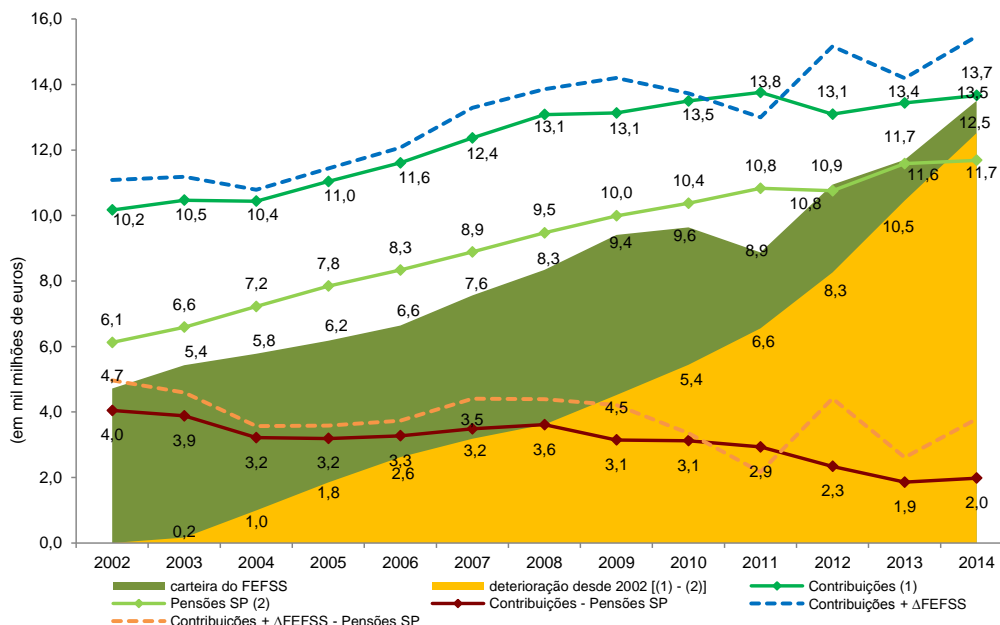
⁶ O valor do FEFSS é, desde 2012, superior à despesa anual com pensões do sistema previdencial.

⁷ Apenas contrariada em 2012, com recurso a medidas extraordinárias, posteriormente, declaradas inconstitucionais.

⁸ No sistema redistributivo, a sustentabilidade da despesa social depende da capacidade de gerar receita, podendo estar em causa se a fonte que deveria financiá-la for afetada, seja pela redução ou isenção de contribuições, seja pela criação de condições que prejudicam o aumento do número e capacidade contributiva de cidadãos e empresas.



Gráfico 7 – Evolução do sistema previdencial



Fonte: CSS e IGFCSS.

Em 2014 a economia, apesar da melhoria no emprego, manteve-se longe do pleno emprego e incapaz de estancar a saída de pessoas em idade ativa. Reequilibrar o sistema de segurança social sem o descaracterizar implica conseguir uma trajetória de crescimento que crie emprego e possibilite o aumento da massa salarial. A pressão sobre a sua sustentabilidade será tanto maior quanto menor for a capacidade de ajustar a despesa aos novos cenários demográficos, atuando, simultaneamente, sobre os fatores que estão a provocar a erosão da receita.

12.2.3. Balanço

O quadro seguinte evidencia a situação financeira e patrimonial da segurança social no período de 2012 a 2014, traduzida na evolução do ativo e dos fundos próprios e passivo.

Quadro 11 – Balanço da segurança social

(em milhões de euros)

Grupos Patrimoniais	2012	2013	2014		2013/2012		2014/2013	
			Valor	%	Absoluta	%	Absoluta	%
Ativo Bruto								
Imobilizado	913,4	897,0	855,2	3,0	-16,5	-1,8	-41,8	-4,7
Existências	1,5	1,4	1,5	0,0	-0,1	-7,5	0,1	4,9
Dívidas de terceiros	9.779,0	11.187,0	11.574,8	41,1	1.407,9	14,4	387,8	3,5
Disponibilidades	12.768,9	13.829,9	15.680,8	55,7	1.061,0	8,3	1.850,9	13,4
Acréscimos e diferimentos	34,7	31,0	31,2	0,1	-3,7	-10,6	0,2	0,6
Total do Ativo bruto	23.497,6	25.946,3	28.143,5	100,0	2.448,7	10,4	2.197,2	8,5
Amortizações/Provisões imobilizado	448,9	465,1	473,7		16,2	3,6	8,5	1,8
Provisões para cobranças duvidosas	4.305,6	4.902,4	5.229,6		596,8	13,9	327,2	6,7
Total Ativo líquido	18.743,0	20.578,7	22.440,2		1.835,7	9,8	1.861,4	9,0
Fundos Próprios								
Património	10.138,7	12.210,5	12.965,4	60,7	2.071,8	20,4	754,9	6,2
Cedências de ativos	-0,6	-0,9	-0,9	0,0	-0,3	54,4	0,0	0,3
Reservas	1.066,3	1.063,8	1.070,3	5,0	-2,5	-0,2	6,5	0,6
Resultados transitados	3.351,1	4.306,9	5.236,4	24,5	955,8	28,5	929,5	21,6
Resultado líquido do exercício	3.032,1	1.639,6	2.071,8	9,7	-1.392,5	-45,9	432,2	26,4
Total dos Fundos próprios	17.587,6	19.219,9	21.342,9	100,0	1.632,3	9,3	2.123,1	11,0
Passivo								
Provisões para riscos e encargos	0,3	0,5	17,2	1,6	0,2	67,6	16,7	3.076,8
Dívidas a terceiros	310,6	334,0	293,7	26,8	23,4	7,5	-40,3	-12,1
Acréscimos e diferimentos	844,5	1.024,3	786,4	786,4	179,8	21,3	-238,0	-23,2
Total do Passivo	1.155,4	1.358,9	1.097,2	100,0	203,4	17,6	-261,6	-19,3
Total dos Fundos próprios e do Passivo	18.743,0	20.578,7	22.440,2		1.835,7	9,8	1.861,4	9,0

Fonte: CSS/2012, CSS/2013 e CSS/2014.

O ativo da segurança social é constituído maioritariamente por disponibilidades e por dívidas de terceiros que representam, em 2014, cerca de 55,7% e 41,1% do ativo bruto, respetivamente. As provisões para cobrança duvidosa absorvem 45,2% do valor em dívida e o imobilizado encontra-se amortizado/provisionado em 55,4%, reduzindo o ativo líquido a cerca de 79,7% do valor do ativo bruto. O segundo membro do balanço é constituído na quase totalidade (95,1%) por “*Fundos próprios*”.

12.2.3.1. Ativo

12.2.3.1.1. Imobilizado

O imobilizado da segurança social é composto por imobilizações incorpóreas, corpóreas e investimentos financeiros, representando, em 2014, 3,0% do ativo bruto (3,5% em 2013) e 1,7% do ativo líquido (2,1% em 2013).



Quadro 12 – Evolução do Imobilizado no triénio 2012 a 2014

(em milhões de euros)

Imobilizado	2012		2013		2014	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Imobilizações incorpóreas	1,0	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0
Imobilizações corpóreas	636,8	201,8	643,8	194,2	653,4	196,8
Investimentos financeiros	275,6	262,7	252,2	237,6	200,8	184,7
Total	913,4	464,5	897,0	431,8	855,2	381,5

Fonte: CSS/2012, CSS/2013, CSS/2014.

O imobilizado corpóreo é o mais representativo em termos brutos, continuando a apresentar, em 2014, uma evolução crescente ao longo do triénio. Em termos líquidos, o valor destes ativos diminuiu entre 2012 e 2013, mas em 2014 apresenta um aumento de 1,3%, exibindo um volume de amortizações de 69,9%. É composto maioritariamente por “*Equipamento básico*” (52,6%), detido na quase totalidade por duas instituições, o II (65,7%) e o ISS (30,6%), e por “*Edifícios e outras construções*” (29,7%), na sua maioria na titularidade do ISS (71,4%). O valor dos investimentos financeiros reflete uma diminuição em 2014, face a 2013, de 20,4%, a traduzir a desvalorização dos ativos financeiros que compõem a reserva estratégica do FEFSS (-72,7%), em especial na participação na Portugal Telecom que decresceu de € 64 M em 2012 para € 17,5 M em 2014¹. Os “*Ativos financeiros*” (43,5%) e “*Investimentos em imóveis*” (56,4%) são detidos pelo IGFSS em 77,8% e 79,0%, respetivamente.

A) Imobilizações corpóreas – Equipamento básico, equipamento administrativo e equipamento de transporte

No decurso dos trabalhos conducentes à elaboração do Parecer sobre a CGE de 2012 foi efetuada uma ação de verificação física a equipamento administrativo e informático que abrangeu equipamento da responsabilidade do IGFSS, do II e do ISS, apurando-se deficiências no controlo dos bens, com impacto ao nível das demonstrações financeiras individuais e consequentemente das CSS que prejudicam a fiabilidade destas².

Um dos aspetos que apresentava fragilidades era a elaboração e aprovação de autos de abate, bem como o seu tratamento contabilístico. No âmbito do presente Parecer, foi realizada novamente uma ação de verificação aos autos de abate autorizados em 2014 pelos três institutos supra referidos. Foi ainda realizada uma análise ao equipamento de transporte dos 3 institutos.

O IGFSS em 2014 apenas realizou 1 auto de abate que foi devidamente autorizado, registado e refletido nas demonstrações financeiras.

Em 31/12/2014, o IGFSS é detentor de 11 viaturas próprias e 14 em regime de aluguer operacional, sendo que 5 das viaturas próprias se encontram cedidas a outros organismos pertencentes ao Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, conforme divulgado na nota 8.2.12 do

¹ A nota 22 do anexo às DF consolidadas divulga que esta variação reflete a desvalorização do título em mercado, de € 3,16 em 2013 para € 0,864 em 2014, “(...) no seguimento do evento de incumprimento do reembolso das posições creditícias que a Portugal Telecom detinha sobre a Rio Forte, empresa do Grupo Espírito Santo (GES), e do facto de a evolução da Portugal Telecom decorrer praticamente em exclusivo da evolução da empresa brasileira do setor de telecomunicações Oi SA, fruto da combinação de negócios (fusão) entre as duas empresas, evolução essa que se revelou extremamente negativa no ano de 2014, cerca de -75%”.

² Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE/2012, págs. 328 a 333; 436 e 437, disponível em www.tcontas.pt.

anexo às demonstrações financeiras do IGFSS. Contudo, este facto não foi divulgado no anexo às demonstrações financeiras da CSS de 2014¹. O valor deste imobilizado cedido pelo Instituto representa 47,5% do valor relevado no seu balanço na conta “424 - Equipamento de transporte”.

O II é proprietário e responsável por toda a infraestrutura informática, incluindo o equipamento utilizado nas instalações do ISS e do IGFSS.

Em 2014 foram objeto de registo contabilístico de abate cerca de 2.262 bens. No entanto, tais registos respeitam, em parte, a abates autorizados em 2013. O número de bens abatidos em 2013 (1.858) e 2014 continua aquém dos cerca de 16.300 que o II tinha identificado para abate no final do ano de 2013.

Da análise aos processos de abate autorizados pelo Conselho Diretivo constatou-se que as listagens anexas às informações de proposta de abate, que contêm os bens a abater, nem sempre coincidem com os relatórios extraídos do SIF, que estão na origem da elaboração das últimas. Assim, existem listagens que indicam bens a abater que não constam dos relatórios dos bens efetivamente abatidos e bens que constando dos relatórios não constam das listagens de equipamento para abate. Por outro lado, verifica-se, também, que existem bens que constam das referidas listagens não obstante já se encontrarem contabilisticamente abatidos e bens que se encontram repetidos no mesmo “*Auto de verificação de incapacidade*” e, ainda, bens em que o n.º de imobilizado não corresponde ao n.º de série dos bens que constam dos “*Autos de verificação de incapacidade*”.

Em sede de contraditório o II, alega que “(...) o «*Auto de verificação de incapacidade dos bens*» produzido por determinada «*Comissão Local*», não pode ser considerada como relação de bens objeto de autorização de Abate por parte do Conselho Diretivo do Instituto de Informática. Esta autorização deve ser considerada apenas e só pela totalidade ou parte desses bens refletida no Relatório RABEST_01, extraído do SIF, onde se encontram listados todos os bens constantes do «*Auto de verificação de incapacidade dos bens*», para os quais foi possível estabelecer uma correlação entre o n.º de série constante desse mesmo auto e o registo de imobilizado no SIF”.

Considerando, por um lado, que o texto das informações que propõem os autos de abate referem quer os autos de verificação de incapacidade elaborados pelas comissões locais, quer os relatórios extraídos do SIF e, por outro, que nem no texto da proposta nem nos textos dos despachos exarados na referida proposta se faz referência ao número de bens a abater e ao seu valor, não é possível aferir deste documento quais os bens a considerar. Acresce que, ainda que se considere apenas para abate aqueles bens em que existe correlação entre o n.º de série constante do auto e o registo do imobilizado, ficam sempre bens por abater e sobre os quais se desconhece o efeito que esta omissão provoca nas demonstrações financeiras.

Em 2013, foi proposto e autorizado o abate da totalidade de dois números de inventário em que ambos representavam um conjunto de bens, quando o número de bens incluídos nos “*Autos de verificação de incapacidade*” relativos a estes dois números de imobilizado era muito inferior ao número total de bens que compõe o número de inventário. Em 2014, esta situação foi corrigida, passando o II a registar efetivamente o valor correspondente ao número de bens abatidos. Por outro lado, ocorreram abates referentes a 22 bens, inseridos nos mesmos números de inventário que, contudo, não foram, durante o exercício, objeto de relevação contabilística.

Um dos aspetos que tem merecido atenção por parte do Tribunal tem sido o inadequado registo dos abates dos bens que foram adquiridos antes de 2002 e que foram migrados para o SIF nesse ano. Os

¹ Nota 8.2.12 – *Relativamente às imobilizações corpóreas e em curso: a) deve indicar-se o valor global, por cada uma das contas, de: Imobilizações em poder de terceiros (...)*”.



quadros seguintes espelham o valor do saldo das contas 423 – *Equipamento básico* e 426 – *Equipamento administrativo* em 01/01/2002, bem como os valores que já foram objeto de abate de 2002 a 2014.

Quadro 13 – Posição em 31/12/2014 dos bens adquiridos pelo II até 31/12/2001

(em milhões de euros)

	423-Equipamento básico (Saldo inicial em 2002)	Abates (2002 a 2014)	Saldo final (2014)	426 - Equipamento administrativo (Saldo inicial em 2002)	Abates (2002 a 2014)	Saldo final (2014)
	46,2	10,3	35,9	1,3	0,1	1,2
% de abates em 13 anos			22,4%			11,4%

Fonte: Cálculos DGTC através de consulta ao SIF (módulos AA e FI).

Verifica-se que em 13 anos apenas foram abatidos aos valores dos saldos iniciais de 2002, 22,4% na conta 423 – *Equipamento básico* e 11,4% na conta 426 – *Equipamento administrativo*.

No Parecer sobre a CGE de 2012 foram relatadas as principais observações decorrentes de uma ação de verificação física a equipamento administrativo e informático, constante de uma amostra selecionada a partir de listagens do SIF e do sistema Inventário Operacional (IO), utilizado na gestão do parque informático do sector. A ação abrangeu equipamento afeto a edifícios do IGFSS, do II e do ISS e foi empreendida com a colaboração dos serviços envolvidos. Do confronto de tais verificações com a informação constante do SIF e do IO resultou que os campos relativos à localização dos bens não estavam atualizados nem completos, não se encontrando portanto implementados procedimentos que garantam que a informação neles residente reflete a realidade. No âmbito da elaboração do presente Parecer foi reanalisada a informação residente no SIF, tendo-se observado o constante no quadro seguinte, quanto a uma amostra de 39.070 dos seguintes equipamentos:

Quadro 14 – Localização dos bens do II no módulo AA

(em número; %)

Tipo de bem	N.º	Localização							
		Com morada/ com sala		Com morada/ sem sala		Sem morada/ sem sala		Sem morada/ com sala	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Computadores *	21.661	6.438	29,7	6.417	29,6	8.720	40,3	86	0,4
Monitores	12.019	3.694	30,7	5.936	49,4	2.343	19,5	46	0,4
Portáteis	591	160	27,1	225	38,1	205	34,7	1	0,2
Impressoras/Fotocopiadoras	4.223	1.378	32,6	2.271	53,8	466	11,0	108	2,6
Discos	109	8	7,3	10	9,2	91	83,5	0	0,0
Gravadores	68	1	1,5	50	73,5	17	25,0	0	0,0
Scanner	398	24	6,0	148	37,2	226	56,8	0	0,0
FAX	1	0	0,0	0	0,0	1	100,0	0	0,0
Total	39.070	11.703	30,0	15.057	38,5	12.069	30,9	241	0,6

* Seleção realizada através do campo "Denominação do imobilizado" – Computador, PC.

Fonte: Módulo AA do SIF.

- ◆ Num total de 39.070 bens selecionados, verifica-se que 12.069 (30,9%) não possuem o campo localização preenchido, desconhecendo-se desta forma o serviço e a sala a que o bem está afeto.

- ◆ Do mesmo total, para 15.057 bens (38,5%) apenas existe informação sobre o edifício a que o bem está afeto, mas não sobre a sala.

Refere-se ainda que, de 5.713 bens adquiridos em 2014, 5.014 (87,8%) não contêm no referido Módulo os campos localização e sala preenchidos, sendo que, desse total, 1.932 (38,5%) são referentes a computadores e monitores.

Em 31/12/2014, o II é detentor de 4 viaturas próprias, sendo que uma destas se encontra cedida ao ISS, situação que não foi divulgada no anexo às demonstrações financeiras do II, em desrespeito pelo exigido pela nota 8.2.12 do POCISSSS já referida. O valor deste imobilizado cedido pelo II representa 21,5% do valor relevado no seu balanço na conta “424 - Equipamento de transporte”.

Face ao exposto, considera-se os valores relevados nas demonstrações financeiras do II no que respeita à área do imobilizado não fiáveis.

O ISS destaca-se do IGFSS e do II pela dimensão de recursos (materiais e humanos) e pela dispersão geográfica dos seus serviços, dado que, para além dos serviços centrais e do CNP, dispõe ainda de 18 centros distritais, englobando serviços locais e estabelecimentos de apoio social, o que tem impacto ao nível do controlo do património.

No Parecer sobre a CGE de 2012 foram reportados os resultados de uma ação de verificação ao imobilizado de 3 serviços do ISS (Serviços centrais/CD Lisboa, CD Porto e CD Braga), tendo sido detetadas falhas no controlo dos bens e dos procedimentos ao nível do registo dos abates. No presente Parecer foi realizada uma ação dirigida à verificação dos autos de abate produzidos e/ou objeto de registo contabilístico no ano de 2014 para todos os seus serviços. Após análise à documentação remetida pelo ISS e consulta ao SIF, observa-se o seguinte:

- ◆ Em 2014 foram autorizados e objeto de procedimentos de registo contabilístico 75 propostas de abate respeitantes a 7 Centros distritais e aos Serviços Centrais. No mesmo ano, foram ainda autorizadas mais 6 propostas de abate, não tendo, contudo, os respetivos abates sido contabilizados nesse exercício.
- ◆ A maioria dos abates autorizados reporta-se a bens adquiridos antes de 2002 que não possuem identificação de inventário ou a indicada está desatualizada. A esta deficiente identificação acresce que nalguns casos também não é indicado o valor dos bens. Dos 75 autos de abate autorizados, remetidos pelo ISS, e objeto de registo contabilístico em 2014, observa-se que:
 - ◇ Todos os autos incluem “Bens adquiridos antes de 2002, não inseridos em SAP” que, no seu conjunto, totalizam 5.765 bens. Destes, 1.001 não indicam qualquer valor, e para 4.764, os valores indicados totalizam € 1.006,3 m;
 - ◇ Nos bens em que é indicado valor, maioritariamente não se verifica a correspondência com o seu valor de aquisição, mas antes com valores estimados. Porém, estes valores estão, em alguns casos, desajustados por defeito, como se verifica no CD de Setúbal, em que o valor atribuído aos bens varia entre € 1,0 e € 20,0;
 - ◇ Não existe uniformidade para as estimativas do valor dos bens;
 - ◇ Nem todos os valores dos “Bens adquiridos antes de 2002, não inseridos em SAP” foram objeto dos inerentes registos contabilísticos de abate no exercício de 2014. Foi contabilizado o valor de € 820,5 m correspondente a 3.091 bens e ficou por registar o montante de



€ 185,8 m correspondente a 1.673 bens, facto que sobrevaloriza as demonstrações financeiras.

- ◆ Para os grupos de “*Bens adquiridos antes de 2002, inseridos em SAP*” e de “*Bens adquiridos depois de 2002*” verifica-se que muito poucos abates ficaram por registar contabilisticamente, evidenciando um maior controlo no tratamento dos autos de abate.
- ◆ Foram abatidos bens em que o n.º de imobilizado não corresponde ao n.º de série constante dos “*Autos de verificação de incapacidade*” e bens com n.º série identificado nos “*Autos de verificação de incapacidade*” que não têm n.º de série no SIF.
- ◆ Foram também identificados bens que se encontram repetidos no mesmo “*Auto de verificação de incapacidade*” ou em “*Autos de verificação de incapacidade*” diferentes.

Como já se referiu, um dos aspetos que tem contribuído para que o valor do imobilizado do ISS relevado contabilisticamente não seja fiável é o inadequado registo dos abates aos bens que foram adquiridos antes de 2002. O quadro seguinte espelha o valor do saldo inicial das contas 423 – *Equipamento básico* e 426 – *Equipamento administrativo*, bem como os valores que já foram objeto de abate entre 2002 e 2014, distinguindo o período antes da centralização (2002 a 2007) e o período após a centralização (2008 a 2014).

Quadro 15 – Posição em 31/12/2014 dos bens adquiridos pelo ISS até 31/12/2001

(em milhões de euros)

	423- Equipamento básico (Saldo inicial em 2002)	Abates antes da centralização (2002 a 2007)	Abates após a centralização (2008 a 2014)	Saldo final (2014)	426 - Equipamento administrativo (Saldo inicial em 2002)	Abates antes da centralização (2002 a 2007)	Abates após a centralização (2008 a 2014)	Saldo final (2014)
	93,0	26,5	3,1	63,4	34,9	2,2	1,1	31,6
% de abates em 13 anos				31,8%				9,5%

Fonte: Cálculos DGTC através de consulta ao SIF (módulos AA e FI). Os saldos iniciais de 2002 refletem os saldos dos 18 centros distritais, do CNP e dos Serviços Centrais.

Da análise aos valores incluídos no quadro supra salienta-se o seguinte:

- ◆ Durante o período anterior à centralização ocorrida em 2008, quatro serviços nunca registaram abates ao saldo inicial da conta 423 - *Equipamento básico* e oito ao saldo da conta 426 - *Equipamento administrativo*. Após a centralização continuam a não ser registados abates aos saldos iniciais referentes a oito serviços na conta 423 - *Equipamento básico* e a sete na conta 426 - *Equipamento administrativo*.
- ◆ Os serviços que registam o maior volume financeiro de abates relativamente ao valor dos saldos iniciais são o CD do Porto, o CD de Évora, o CD de Coimbra e o CD de Leiria, com os bens englobados naqueles saldos e ainda ativos a representarem 16,2%, 20,3%, 51,4% e 67,2%, respetivamente, dos saldos iniciais da conta 423 – *Equipamento básico*, verificando-se que, em termos globais (18 Centros Distritais, CNP e Serviços Centrais) foi abatido cerca de 31,8% do valor do saldo inicial.
- ◆ No que respeita à conta 426 – *Equipamento administrativo* os abates são menos representativos, correspondendo a cerca de 9,5% do valor do saldo inicial, com os CD de Bragança e de Viana

do Castelo a apresentarem a maior redução em termos relativos (representando o saldo, em 2014, 33% e 36% do valor inicial, respetivamente).

- ◆ Para o CD de Portalegre não se encontra relevado na contabilidade qualquer abate nos últimos 13 anos (2002 a 2014).

Conforme já referido, outra das falhas detetadas na ação de verificação vertida no Parecer sobre a CGE de 2012 relacionava-se com o não preenchimento dos campos relativos à localização dos bens no Módulo AA, quer em termos do edifício, quer quanto à sala.

Numa análise à informação residente no referido Módulo, apurou-se, relativamente a uma amostra de 7.330 bens da conta 423 - *Equipamento básico*, o observado no quadro seguinte:

Quadro 16 – Localização dos bens do ISS no módulo AA

(em número; %)

Tipo de bem	N.º	Localização							
		Com morada/ com sala		Com morada/ sem sala		Sem morada/ sem sala		Sem morada/ com sala	
		N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Computadores	1.947	38	2,0	0	0,0	1.909	98,0	0	0,0
Monitores	684	91	13,3	8	1,2	585	85,5	0	0,0
Portáteis	250	15	6,0	0	0,0	235	94,0	0	0,0
Impressoras/Fotocopiadoras	3.302	530	16,1	22	0,7	2.747	83,2	3	0,1
Discos	285	18	6,3	0	0,0	267	93,7	0	0,0
Gravadores	274	46	16,8	7	2,6	220	80,3	1	0,4
Scanner	306	81	26,5	0	0,0	224	73,2	1	0,3
FAX	282	103	36,5	0	0,0	174	61,7	5	1,8
Total	7.330	922	12,6	37	0,5	6.361	86,8	10	0,1

Fonte: Módulo AA do SIF.

- ◆ Num total de 7.330 bens, 6.361 (86,8%) não possuem localização quer quanto ao edifício, quer quanto à sala onde se encontram afetos;
- ◆ Do mesmo total, 37 bens (0,5%) podem ser localizados quanto ao edifício onde se encontram afetos mas não podem ser localizados quanto à sala onde estão fisicamente posicionados.

O ISS releva em 31/12/2014, na conta 424 - *Equipamento de transporte*, € 9.830,8 m, sendo que € 9.791,0 m respeitam a 639 viaturas. Questionado o ISS relativamente ao número de viaturas de que é proprietário, estado de conservação das viaturas e os serviços e funções a que estão afetadas àquela data, este referiu que detinha 442 viaturas operacionais para circulação e identificou a sua afetação. Comparando os elementos residentes no SIF com a informação prestada, verifica-se que existe uma diferença de 197 viaturas entre o n.º a que corresponde o saldo contabilístico (639) e o n.º das indicadas como operacionais para circulação (442):



Quadro 17 – Valor da conta 424 – Equipamento de transporte em 31/12/2014

(em milhares de euros)

(em milhares de euros)

	Informação SIF		
	Saldo da conta 424 - Equip. de transporte (Módulo FI)	Gestão de Imobilizado (Módulo AA)	
		Valor	N.º
Viaturas	9.830,8	639	9.791,0
Equipamento acessório		15	39,8
Total	9.830,8	654	9.830,8

Fonte: SIF (Módulo FI e AA).

Informação prestada pelo ISS				
N.º de viaturas			Afetação	
Com n.º de imobilizado no módulo AA	Sem n.º de imobilizado no módulo AA	Valor	ISS	Outras entidades
386	56	6.229,9	358	28
			55	1
442		6.229,9	413	29

Fonte: Informação prestada pelo ISS.

Das 442 viaturas indicadas como operacionais para circulação, em 56 não foi indicado o n.º de inventário, pelo que não é possível verificar o seu registo no sistema (módulo AA) e, consequentemente, o seu valor. Assim, entre o volume financeiro relevado nas demonstrações financeiras e o valor dos bens com registo de n.º de inventário e indicados como operacionais (386) existe uma diferença de € 3,6 M que, de acordo com os dados indicados, não tem correspondência a viaturas operacionais.

De acordo com a informação fornecida pelo ISS, das 442 viaturas próprias, 29 encontram-se cedidas a várias instituições, situação que não foi divulgada no anexo às demonstrações financeiras do ISS, em desrespeito do exigido pela nota 8.2.12 do POCISSSS já referida, nem nas demonstrações financeiras da CSS de 2014.

Ainda, de acordo com a informação prestada pelo ISS, o Instituto tem ao seu serviço 4 viaturas cedidas, das quais 3 pelo Instituto de Reinserção Social e uma pelo Instituto de Informática e utiliza 56 viaturas em regime de locação operacional.

Face ao exposto, considera-se os valores relevados nas demonstrações financeiras do ISS no que respeita à área do imobilizado não fiáveis.

B) Investimentos financeiros - Investimentos em imóveis

No âmbito do Parecer sobre a CGE de 2012 foi efetuada uma ação de verificação aos processos físicos e correspondentes registos contabilísticos dos imóveis do IGFSS, verificando-se falhas nas operações contabilísticas que punham em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras¹, tendo sido formuladas duas recomendações (62-PCGE/2012 e 63-PCGE/2012). Com vista à verificação do seu grau de acolhimento foi efetuada uma ação de acompanhamento ao registo contabilístico das transferências de imóveis do ISS para o IGFSS, ocorridas em 2013 e 2014, e das alienações de imóveis, realizadas em 2014, e, ainda, ao registo da titularidade dos imóveis na posse do instituto². Da análise empreendida resultou o seguinte:

¹ Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE/2012, págs. 333 a 335; 437 e 438, disponível em www.tcontas.pt.

² Dos 25 transferidos em 2013 e 2014 e também dos 38 transferidos entre 2006 e 2012, que não tinham titularidade regularizada, situação relatada em sede de Parecer sobre a CGE/2012.

- ◆ Os imóveis transferidos pelo ISS em 2013 (21) e 2014 (4) foram todos relevados na contabilidade do IGFSS no ano da sua entrega e efetuado o registo de propriedade a favor do IGFSS, com exceção de um imóvel. No entanto, existem 16 imóveis que ainda não têm registo de titularidade a favor do Instituto e que já se encontram relevados nas demonstrações financeiras (5 desde 2006; 2 desde 2008, 5 desde 2009 e 4 desde 2012);
- ◆ Existem algumas deficiências na identificação dos imóveis quer nos autos de entrega quer nas fichas de imobilizado, cujos dados nem sempre correspondem aos que constam dos documentos que titulam a propriedade dos imóveis, dificultando a sua identificação (12 fichas);
- ◆ Não é integralmente acolhido o disposto no artigo 22.º do CIBE aquando da atribuição da vida útil aos imóveis adquiridos em estado de uso (17 imóveis), por não ser deduzido ao período de vida útil, fixado como regra, o número de anos entretanto já decorridos, o que implica a extensão indevida daquele, com o inerente impacto no cálculo do valor das amortizações do exercício e acumuladas, e nos resultados líquidos e transitados;
- ◆ O valor do cálculo das amortizações incide sobre o valor total do imóvel (7 imóveis), procedimento incorreto e violador do disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 36.º do CIBE, implicando a redução do valor líquido dos investimentos financeiros e uma sobrevalorização dos custos com a amortização dos imóveis;
- ◆ Os títulos de propriedade de 3 dos imóveis transferidos incluem apenas lotes de terreno. No entanto, as demonstrações financeiras relevam, para cada lote, uma parcela correspondente ao terreno e uma parcela respeitante ao edifício, que não existe de facto. Deste modo, por um lado o ativo bruto do balanço está sobrevalorizado na exata medida do valor atribuído aos edifícios que foram demolidos e, por outro, estão a ser efetuadas indevidamente amortizações, o que igualmente afeta a fiabilidade do balanço e da demonstração de resultados no que respeita aos valores das amortizações do exercício e acumuladas e dos resultados líquidos e transitados;
- ◆ Para um dos imóveis transferidos em 2013, a vogal do Conselho Diretivo do IGFSS autorizou o seu abate às demonstrações financeiras, em 22/10/2014, em virtude de um erro de escritura. No entanto, em 31/12/2014 o imóvel continuava relevado nas demonstrações financeiras do Instituto, mesmo não fazendo parte do seu património;
- ◆ Um dos imóveis na titularidade do IGFSS em 2014 está registado em duplicado, em consequência de ter sido transferido em 2006 pelo Centro Distrital de Leiria e em 2009 pelo ISS, encontrando-se ambos os registos ativos em 31/12/2014;
- ◆ Abate indevido, em 2012, “*por sucata*”, e por “*inutilização*” do valor correspondente à parcela de terreno e/ou edifício que ainda se encontra(m) na esfera do património do Instituto (2 imóveis);
- ◆ Foi criado um n.º de imobilizado correspondente à parcela de terreno de um imóvel, cujo valor inclui benfeitorias realizadas em edifício já existente, inicialmente contabilizados em imobilizado em curso;
- ◆ Verifica-se que o produto das alienações ocorridas em 2014 foi registado como receita orçamental no ano em que ocorreram as escrituras de compra e venda, com exceção do valor respeitante a prestações ainda não pagas cujo preço é, de acordo com o contrato respetivo, pago em 108 prestações;
- ◆ O valor das mais-valias decorrentes da alienação de quatro imóveis está sobrevalorizado pelo facto de o apuramento daquele só ter tido em conta o valor contabilístico de um dos imóveis. Por outro lado, a inclusão do valor do terreno no cálculo das amortizações de dois dos imóveis alienados subvalorizou o valor das mais-valias;



- ◆ Das 34 escrituras realizadas em 2014 verifica-se que quatro dos imóveis alienados estavam registados contabilisticamente em duplicado, tendo os serviços do IGFSS procedido ao abate dos valores em excesso neste exercício para três dos imóveis permanecendo ainda no ativo do IGFSS um registo em duplicado relativamente a um dos imóveis alienados.

Não se verificam alterações substanciais às situações detetadas no Parecer sobre a CGE de 2012, com exceção da melhoria verificada ao nível do momento em que ocorre o registo dos imóveis transferidos do ISS para o IGFSS e da contabilização do produto da alienação dos imóveis. Regista-se também que os procedimentos subsequentes aos abates ocorridos em 2014 revelaram maior celeridade e correção do que os de anos anteriores. As situações supra referidas demonstram que continuam a existir deficiências ao nível dos procedimentos contabilísticos relativos às operações realizadas com imóveis, pelo que se mantêm as reservas enunciadas nos anteriores Pareceres quanto à fiabilidade dos valores, relevados no ativo do balanço e na demonstração de resultados da conta consolidada da segurança social de 2014.

12.2.3.1.2. Dívida de terceiros

O Quadro 18 evidencia a evolução das dívidas de terceiros em termos brutos e em termos líquidos no triénio de 2012 a 2014.

Quadro 18 – Dívida de terceiros

(em milhões de euros)

Dívidas de terceiros	2012		2013		2014	
	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido	Bruto	Líquido
Clientes	758,8	32,1	949,3	34,2	1.143,7	37,3
Contribuintes	7.741,5	4.673,9	8.982,4	5.504,2	9.162,7	5.619,1
Prestações sociais a repor	585,9	114,1	633,2	175,7	648,0	126,8
Outros devedores	689,7	652,4	618,8	569,7	617,1	561,3
Outros	3,1	0,8	3,3	0,7	3,4	0,7
Total	9.779,0	5.473,4	11.187,0	6.284,6	11.574,8	6.345,2

Fonte: CSS/2012, CSS/2013 e CSS/2014.

Em 2014, as dívidas de terceiros em termos brutos ascendem a € 11.574,8 M, mais € 387,8 M (3,5%) do que no ano anterior, com destaque para os créditos sobre “Contribuintes” e “Clientes”, representando, respetivamente, 79,2% e 9,9% do total. As dívidas de terceiros de médio e longo prazo ascendem a € 8.331,4 M (€ 7.663,2 M em 2013) e as de curto prazo a € 3.243,4 M (€ 3.523,8 M em 2013). Cerca de 47,5% (€ 5.498,4 M) do total destas dívidas estão registadas como dívidas de cobrança duvidosa e as respetivas provisões ascendem a € 5.229,6 M (95,1%).

A) Contribuintes

De acordo com os dados relevados nas demonstrações financeiras, a dívida de “Contribuintes” é a mais representativa, 79,2%, em termos brutos (€ 9.162,7 M) e 88,6% em termos líquidos (€ 5.619,1 M) nas dívidas de terceiros, apresentando assinalável desaceleração no ritmo de crescimento relativamente ao período homólogo (em termos brutos, 16,0% em 2013 e 2,0% em 2014 e, em termos líquidos, 17,8% e 2,1%), com a dívida de longo prazo a representar cerca de 70,5%. O valor da dívida de cobrança

duvidosa é de € 3.736,5 M (40,7% do total da dívida) e as provisões acumuladas ascendem a € 3.543,6 M (94,8% do valor da dívida de cobrança duvidosa).

Mantêm-se as reservas quanto à fiabilidade destes valores, porquanto, em 2014, continua a não ser possível comparar o valor total dos saldos das contas correntes de “*Contribuintes*”, residentes nos sistemas de informação GC e SEF, com o valor do saldo das contas do razão, não se mostrando acolhida a recomendação do Tribunal formulada no Parecer sobre a CGE de 2011 (68-PCGE/2011) e reiterada no Parecer sobre a CGE de 2013 (69-PCGE/2013).

Contribui ainda para a falta de fiabilidade do valor da dívida de “*Contribuintes*” relevado nas demonstrações financeiras o seguinte:

- ◆ Incumprimento do princípio da especialização dos exercícios, tal como previsto no POCISSSS, uma vez que os juros vencidos até 31/12/2014, relativos aos valores em dívida, não estão relevados nas demonstrações financeiras. Com efeito, os únicos juros relevados na conta 212 - *Contribuintes c/c* e 21822 - *Contribuintes de cobrança duvidosa* são os juros calculados por dívida paga fora de prazo, em conta corrente (GC). Os juros já vencidos dos valores em dívida registados em conta corrente (GC) e em sede de execução fiscal (SEF), não se encontravam, em 31/12/2014, relevados contabilisticamente;
- ◆ Os critérios utilizados para efeitos de cálculo da dívida de cobrança duvidosa incluem apenas a dívida que foi participada para efeitos de execução fiscal (SEF), em mora há mais de 6 meses, deixando por provisionar dívida não participada, mas igualmente em mora há mais de 6 meses (GC). Em 2014, foi desreconhecido o valor de € 92 M como dívida de cobrança duvidosa, - mantendo-se, contudo, tal valor incluído no valor global da dívida de contribuintes - e respetivas provisões, com vista a corrigir os valores provisionados em excesso nos anos anteriores e a alinhar os critérios para apuramento de dívida de cobrança duvidosa utilizados pelo ISSM com os utilizados pelo IGFSS¹. Regista-se que a manutenção do referido valor em dívida é suscetível de sobrevalorizar esta, porquanto, como o próprio Instituto divulga no anexo às DF de 2014, este valor inclui dívida que foi paga ou prescrita no decurso dos anos de 2012 a 2014;
- ◆ A metodologia de agregação dos valores das dívidas de cobrança duvidosa do IGFSS do ISSA e do ISSM em sede de trabalhos de encerramento de contas implica:
 - ◇ Ao nível das contas de cada um dos mencionados institutos: o valor relevado não traduz de forma verdadeira e apropriada os valores de cobrança duvidosa de dívida de cada um dos institutos, porquanto o critério seguido na agregação deixou de ser o da pendência para efeitos de execução junto de cada instituto para passar a ser um critério artificial, que congrega em cada instituto a totalidade dos processos relativos a cada contribuinte cujo último processo tenha sido instaurado nesse instituto. Em consequência, para além das inerentes sobrevalorizações ou subvalorizações dos valores registados em cada uma das contas individuais, a metodologia descrita implica ainda a existência de desfazamentos individualmente não justificáveis entre os valores relevados de dívida de contribuintes e os valores de dívida de cobrança duvidosa e das provisões associadas;

¹ Na nota 8.2.23 do anexo às DF do ISSM é mencionado que este valor se referia a “(...) *dívida participada anteriormente para os Serviços de Finanças e a dívida não abrangida pelos critérios/requisitos de participação a SEF*” e que este saldo se mantinha “(...) *sem qualquer alteração, na prática, desde finais de 2011, no entanto a dívida de GC que lhe era inerente na sua grande parte passou a estar participada em SEF ou foi paga ou prescrita, no decurso dos anos de 2012 a 2014*”. Na mesma nota o ISSM vem reconhecer que “(...) *face aos critérios utilizados principalmente nos dois últimos anos e aos critérios aplicados pelo IGFSS, IP o ISSM, IP tinha provisionado e considerado em cobrança duvidosa, nesses anos, dívida de contribuintes em valor superior aos devidos (...)*”.



- ◇ Ao nível da conta consolidada: o facto de o cálculo do valor da dívida de cobrança duvidosa levar em conta créditos de contribuintes não compensáveis com débitos reduz indevidamente o valor daquela dívida e conduz ao cálculo por defeito do valor das correspondentes provisões.
- ◆ Existem valores contabilizados como cobrados e deduzidos no valor da dívida sem que tivesse ocorrido o correspondente fluxo financeiro, em virtude de uma anomalia no *software* verificada no período anterior a 2010 e cujos efeitos ainda não estão totalmente corrigidos¹;
- ◆ A dívida está sobreavaliada em € 4,1 M, em virtude de não ter sido anulado o valor das coimas e das custas do ISSA, registadas em duplicado desde 2008, devido a um erro de parametrização dos movimentos contabilísticos²;
- ◆ Em 2014 foi refletida nas demonstrações financeiras a anulação dos juros de mora perdoados na sequência da aplicação do Decreto-Lei n.º 151-A/2013, de 31 de outubro, no valor de € 25,3 M procedimento que não foi realizado em 2013, por impossibilidade de apuramento dos valores em causa pelos serviços da segurança social. Esta importância não reflete a totalidade de juros apurados pelo Instituto de Informática, IP (II) como tendo sido perdoados no âmbito do RERD com base nos sistemas auxiliares (GC e SEF) que ascenderam a € 83,9 M. Segundo o IGFSS, esta divergência de valores resulta do facto de a totalidade do valor dos juros perdoados não estar totalmente refletido nas DF, em virtude da inexistência de relevação contabilística de juros por cobrar até 31/12/2006, data em que entrou em produtivo o atual sistema de conta corrente, relativamente a Trabalhadores Independentes e a Beneficiários de Inscrição Facultativa. Para os trabalhadores por conta de outrem o valor dos juros de mora era relevado aquando do pagamento dos mesmos ou aquando do pagamento de contribuições, sendo o saldo relevado nas DF de € 10,9 M em 31/12/2006. Ora o valor, dos juros apurados pelo II relativamente ao período anterior a 2007 respeitante aos trabalhadores por conta de outrem (GC) é de € 30,7 M, existindo assim uma divergência de € 19,8 M. Por outro lado, não foi refletido o valor do perdão de juros vencidos a partir de 2007, relativamente aos Beneficiários de Inscrição Facultativa apurados no sistema GC, no valor de € 341,6 m, em virtude de o saldo relevado nas demonstrações financeiras se apresentar credor (€ 536,6 m), o que configura uma incongruência;
- ◆ Continuou a ocorrer em 2014 um elevado volume de anulações de prescrições contabilisticamente registadas em exercícios anteriores, o que prejudica a correção dos valores anuais reportados. Acresce que o método utilizado no cálculo do valor das prescrições a reaver contabilisticamente não reflete na sua integralidade o valor dos processos prescritos anualmente, nem das anulações determinadas anualmente, não se encontrando cumprido nesta sede o princípio da não compensação, previsto no POCISSSS³. Assim, em 2014 foi relevado nas demonstrações financeiras como dívida incobrável o valor de € 27,1 M, mas o valor da dívida prescrita neste ano foi de € 78,8 M. A diferença resulta da indevida compensação das anulações de prescrições registadas em anos anteriores com as prescrições ocorridas no ano.

A maioria destas anulações é automática, no sistema SEF, e decorre da análise de contas correntes, no sistema GC, na sequência de pedidos de análise de dívida/reclamações dos

¹ Para mais desenvolvimentos cfr. Parecer sobre a CGE de 2011, págs. 330 a 333 e ponto 12.2.3.1.3 deste documento.

² Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.2.4 – *Demonstração de resultados*.

³ O valor da dívida prescrita é calculado apurando a diferença entre o valor da dívida prescrita acumulada ano n com o valor da dívida acumulada do ano n+1. Salienta-se que também no cálculo do valor das prescrições é utilizada a metodologia de agregação de processos no cálculo das provisões com os inerentes reflexos ao nível das contas individuais dos institutos, designadamente a redução da dívida e do resultado líquido do instituto destinatário e a permanência da dívida e o aumento do resultado líquido no instituto de origem.

contribuintes, resultando da existência de pagamentos pelos contribuintes em 2014 ou em anos anteriores, alguns com antiguidade muito significativa¹. De notar que esta última situação implicou ainda que a dívida até 2014 fosse reduzida em duplicado: uma por via da cobrança e outra por via da prescrição. Trata-se de uma situação que não contribui para a fiabilidade do valor da dívida relevado nas demonstrações financeiras, não sendo possível estimar o respetivo impacto.

Outra situação suscetível de contribuir para a redução da dívida em duplicado é o facto de algumas secções de processo executivo considerarem indevidamente como prescrita em SEF dívida cujo respetivo valor é cobrado, por compensação, através de dedução à pensão.

A propósito das prescrições de dívida, o Tribunal, no Parecer sobre a CGE de 2010 e 2012² formulou recomendações com vista à correção das deficiências então detetadas. No que respeita à recomendação 58-PCGE/2010, ainda não foram implementadas as alterações na aplicação informática (SEF). No entanto, as prescrições automáticas cujo prazo era contabilizado na aplicação informática (SEF) foram suspensas em 26/03/2012, mantendo-se as prescrições automáticas no momento da instauração do processo em SEF³. Para acolhimento desta recomendação foi constituído um grupo de trabalho (IGFSS e ISS), que, em 2015, produziu um projeto de circular normativa com vista à implementação de novas regras na aplicação informática e de procedimentos a seguir pelo ISS e pelo IGFSS. Assim, em termos práticos a situação não teve alterações em relação ao ano anterior.

No que respeita ao acolhimento da recomendação 57-PCGE/2010 no sentido de que deveriam ser criados mecanismos de controlo na aplicação SEF que permitissem identificar o despacho que reconheceu a prescrição da dívida e a validação do registo manual da prescrição pelo autor do referido despacho, foi emitida em junho de 2012 a Orientação Interna n.º 1/DGD/2012, que não acolhe integralmente o teor da recomendação formulada. Para além disso, analisados os dados constantes da aplicação informática, verifica-se, relativamente aos processos prescritos em 2014 de forma manual, que nem sequer é dado integral cumprimento à Orientação supramencionada, porquanto os campos “*notas processo*” e “*notas executado*” estão vazios em cerca de 22,9% dos processos com linhas de dívida prescrita em 2014. Verifica-se ainda que dos 3.515 processos com prescrição manual registada, apenas 17,7% foram objeto de inserção na aplicação informática diretamente pelos Coordenadores das Secções de Processo. Quanto aos restantes, inseridos pelos colaboradores daquelas secções, não há registo na aplicação informática de qualquer validação posterior pelos coordenadores, encontrando-se, pois, por acolher a recomendação suprarreferida, pelo que continua a considerar-se que o controlo interno nesta matéria é deficiente e suscetível de potenciar a ocorrência de situações de fraude ou corrupção.

No ISSA, os campos “*notas processo*” e “*notas executado*” estão vazios em cerca de 22,1% dos processos com linhas de dívida prescrita em 2014, tendo todas as prescrições sido registadas na aplicação informática por colaboradores do Núcleo de Processo Executivo. Regista-se ainda que as delegações de competências na Chefe de Divisão de Contribuições são feitas, em 2014, por dois titulares do cargo de Diretor de Departamento de Prestações e Contribuições, fundamentando-se na alegação de que a competência para a decisão sobre prescrições é originária daquele, o que não pode aceitar-se, por não encontrar correspondência na letra do artigo 13.º, n.º 1, dos Estatutos do Instituto, aprovados pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 2/2014/A, de 24 de janeiro. O procedimento de

¹ Existem anulações derivadas da existência de pagamentos realizados entre 1978 e 2013 de aproximadamente € 2 M.

² 68-PCGE/2012, o seu acolhimento está pendente do que for implementado para efeitos do acolhimento da recomendação 58-PCGE/2010.

³ Do total do valor prescrito em 2014 (€ 78,8 M) cerca de 72,2% (€ 56,9 M) correspondem a prescrições automáticas que ocorreram à data da instauração.



delegação de competências viria a ser alterado em 2015, tendo sido deliberado pelo Conselho Diretivo “delegar na Coordenadora do Núcleo do Processo Executivo, de forma específica e taxativa, esta competência, que antes era considerada uma competência inerente ao cargo”. No ISSM, os campos “notas processo” e “notas executado” estão vazios em cerca de 93,8% processos com linhas de dívida prescrita em 2014, tendo as prescrições sido registadas na aplicação informática por colaboradores da Secção de Processo Executivo. Também nestes institutos se verifica não haver registo na aplicação informática de qualquer validação da inserção da prescrição de dívida pelos dirigentes com competência para a determinar, valendo aqui, por conseguinte, *mutatis mutandis*, o que ficou referido a propósito do IGFSS.

Em sede de contraditório, o IGFSS veio informar que já emitiu em 20.11.2015 uma orientação técnica a determinar que “O registo do despacho que declara a prescrição é efetuado exclusivamente pelo Coordenador da Secção de Processo Executivo no âmbito dos processos em que exerce a sua jurisdição”. Também o ISSA informou que “No futuro a solução corrigir-se-á centralizando este registo numa única chefia”. O ISSM não se pronunciou.

B) Prestações sociais a repor

As “Prestações sociais a repor” registam, em termos brutos, uma evolução crescente ao longo do triénio, com um aumento de 2,3 % de 2013 para 2014, atingindo, neste ano, o valor de € 648,0 M (€ 633,2 M em 2013). Cerca de € 568,4 M (87,7%) destas dívidas estão relevadas como de cobrança duvidosa (€ 508,1 M, 80,2%, em 2013), representando as respetivas provisões acumuladas 91,7% do seu valor (€ 521,2 M).

Na sequência de recomendações do Tribunal de Contas para efeitos de cálculo dos valores das provisões para cobrança duvidosa, desde 2012 que as instituições de segurança social passaram a calcular aqueles valores através de dados extraídos das contas correntes dos beneficiários (SICC)¹ e não através das contas do razão (SIF), como até então. A alteração deste procedimento deu origem ao apuramento de desvios entre os valores em dívida residentes no Sistema Integrado de Conta Corrente (SICC) e os relevados nas demonstrações financeiras (SIF). À semelhança de anos anteriores, destaca-se o referido no Relatório de Gestão do ISS², a propósito da qualidade dos dados e do nivelamento de saldos entre estes dois sistemas: “Em resultado das migrações aplicacionais sem controlo financeiro de valores, da contabilização descentralizada em termos orgânicos com aplicação de diferentes metodologias contabilísticas e de um sistema de contabilização sem rigorosas medidas de controlo interno dos dados, ao longo dos últimos 10 anos tem-se verificado um acumular do desvio entre os valores residentes na conta corrente (SICC) e os refletidos contabilisticamente. Este constrangimento apresenta um nível de risco contabilístico elevado, na medida em que descredibiliza a fiabilidade das Contas, sendo a mesma passível de reservas em sede de auditorias”. No relatório é ainda referido que “Todo o processo de correção tem por base os dados residentes em conta corrente, muito embora não tenha sido possível validar a fidedignidade destes dados”.

Verifica-se que as três instituições que relevam dívidas de prestações sociais a repor, ISS, ISSA e ISSM, utilizam, para efeitos de cálculo das respetivas provisões, os ficheiros extraídos do sistema de conta corrente (SICC). Porém, os desvios apurados não são refletidos nas demonstrações financeiras da mesma forma. Assim, o ISSA tem vindo a ajustar anualmente o valor da dívida nas demonstrações

¹ Sistema integrado de conta corrente, que acolhe todos os movimentos de conta corrente relacionados com beneficiários, relativamente às prestações imediatas. Só neste sistema é possível identificar o valor da dívida de cada beneficiário, bem como a sua antiguidade. A contabilização dos movimentos gerados em conta corrente (SICC) no sistema de informação financeira (SIF), com vista à produção das demonstrações financeiras, é realizada através de valores agregados de vários beneficiários via *interface*.

² Págs. 33 e 34.

financeiras em função dos desvios, o ISSM apenas procedeu ao ajustamento no primeiro ano em que este procedimento foi implementado e o ISS não fez qualquer ajustamento às dívidas de terceiros no SIF. Neste Instituto, o valor da dívida bruta relevado nas demonstrações financeiras (SIF) está sobrevalorizado em relação ao valor das dívidas que integram as contas correntes dos beneficiários (SICC), atingindo tal sobrevalorização em 2014 cerca de € 115,0 M. Conforme é divulgado no anexo às DF consolidadas e no anexo às DF do ISS, em 2014 continuou a não ser operacionalmente exequível proceder ao ajustamento entre os dois sistemas, alegando este Instituto que tal só será tecnicamente possível através de um programa informático, que está em desenvolvimento no Instituto de Informática¹. O ISS tem vindo a constituir provisões extraordinárias com vista a igualar o valor da dívida líquida de cobrança duvidosa relevada nas demonstrações financeiras com o valor calculado com base nas contas correntes dos beneficiários. Em 2014, o valor da provisão extraordinária acumulada ascende a € 109,8 M e representa 21,4% e 19,3% das provisões acumuladas do Instituto e da CSS de 2014, respetivamente.

A evolução crescente dos desvios ao longo do triénio é indicativa de que os problemas estruturais permanecem, não se encontrando garantida a fiabilidade das demonstrações financeiras quanto à dívida de prestações sociais a repor².

O valor das provisões para dívidas de cobrança duvidosa provenientes de pensões continua a ser calculado pelo método das contas do razão (SIF), o que não permite relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída nem validar a referida dívida e, conseqüentemente, a correção do valor das provisões constituídas.

Com vista a acolher as recomendações do Tribunal de Contas formuladas nos Pareceres anteriores (70-PCGE/2011 e 67-PCGE/2012), em 2014 iniciou-se o processo de participação de dívida e instauração de processos para efeitos de cobrança coerciva de dívida não contributiva, designadamente a relativa a prestações sociais. Contudo, esta participação não ocorreu de igual forma em todas as instituições da segurança social. O ISS, responsável pela participação de dívida de prestações sociais pagas indevidamente a beneficiários residentes no continente, iniciou a participação em março e o ISSM em dezembro. Já o ISSA não realizou qualquer participação naquele ano económico.

O valor total da dívida instaurada em 2014 foi de € 14,6 M, suportada por 4.064 processos, abrangeu 3.405 beneficiários e incluiu períodos de dívida constituída entre maio de 1985 e agosto de 2014. Após a instauração foram anuladas dívidas no valor de € 1,0 M (6,9%), com o subsídio de desemprego a representar 75% do valor total de anulações (€ 759,0 m). O valor cobrado de dívida instaurada foi de € 1,5 M (10,3%), não tendo sido registado qualquer valor prescrito na aplicação SEF. Os valores aqui expressos respeitam, quase na totalidade, ao ISS, cabendo ao ISSM o valor de € 115,8 m de dívida participada (10 processos, 8 beneficiários), € 30,8 m de dívida anulada e € 129,26 de dívida cobrada.

Foi solicitada informação aos 3 institutos sobre o valor da dívida referenciada para efeitos de participação para execução fiscal mas ainda não participada em 31/12/2014 e os motivos da sua não participação. O ISS informou que, por questões técnicas, não era possível reportar o valor da dívida

¹ Na nota 8.2.31 do anexo às DF do ISS de 2014 sobre a impossibilidade de regularização do desvio em 2014 sem recurso a métodos automáticos também é mencionado que “(...) sendo este processo manual implicava cerca de 3 meses para ficar concluído, com a conseqüente suspensão da contabilização mensal dos períodos contabilísticos enquanto estivesse em curso, originando que durante este período não fosse aferida a execução orçamental”.

² A certificação legal de contas emitida pelo fiscal único sobre a conta de 2014 inclui uma reserva sobre a dívida de prestações sociais a repor fundamentada nos desvios, referindo a este propósito que “(...) não é possível assegurar com razoável certeza os saldos de beneficiários e os montantes de provisões para cobrança duvidosa constituídas no exercício e acumuladas, o que pode ter impacto significativo quer nos ativos e fundos próprios quer no Resultado líquido do exercício”.



referenciada para efeitos de execução fiscal mas não participada em 31/12/2014. No entanto, foi disponibilizada informação sobre o valor da dívida à data da extração de dados (06/07/2015), que totaliza € 28,9 M. Deste valor, € 27,7 M respeitam a dívida constituída até 2014, com antiguidade compreendida entre 1999 e 2014 (€ 23,2 M de 2010 a 2014). Quanto aos motivos da não participação de toda a dívida, alega o ISS que a mesma ocorreu em 2014 ainda numa fase experimental, para as prestações imediatas de uma forma automática e para as prestações diferidas de uma forma manual, em virtude de não existir ainda uma contabilização automática para estas operações.

O ISSA informou que em 31/12/2014 estava referenciada dívida no valor de € 269,6 m, respeitante a prestações imediatas e que a mesma não foi participada devido ao “(...) facto da funcionalidade da participação ter ficado disponível apenas no final de 2014 e à necessidade do levantamento prévio das dívidas que reuniam as condições para participação antes de se iniciar o processo automático ou manual da participação”.

O ISSM informou que em 31/12/2014 existia dívida referenciada para efeitos de participação no valor de € 399,1 m. Destes, já tinha solicitado ao II a participação de € 17,9 m, mas tal não veio a acontecer; para € 381,2 m não foi solicitada a participação naquele ano, em virtude de o valor a participar, por beneficiário, ser inferior € 5.000,00 e ao facto de ser a primeira participação desta natureza e não haver ainda segurança quanto ao tratamento da informação nos sistemas de informação da segurança social.

C) Outros devedores

A conta de “*Outros devedores*” evidencia um decréscimo de 0,3% de 2013 para 2014, atingindo em termos brutos o valor de € 617,1 M (€ 618,8 M em 2013), € 367,3 M contabilizados como de médio e longo prazo e € 249,7 M como de curto prazo. Sobre o montante total foram constituídas provisões no valor de € 55,8 M.

Na dívida de MLP estão incluídos cerca de € 181,1 M que permanecem na CSS há longos anos¹, matéria relativamente à qual o Tribunal, recorrentemente, vem formulando recomendações em sucessivos Pareceres no sentido de se diligenciar pela resolução das situações a aguardar decisão². Relativamente ao ano anterior não se registaram progressos que visem a regularização destas situações.

No que respeita à dívida do Ministério da Saúde à Segurança Social³, o IGFSS, em sede de contraditório, informou que se encontra em apreciação uma proposta da Administração Central do Sistema de Saúde, IP (ACSS), para regularização das dívidas do Ministério da Saúde relativas à indemnização do Estado às Misericórdias.

No âmbito do acompanhamento das recomendações do Tribunal de Contas formuladas nos Pareceres anteriores (70-PCGE/2011 e 67-PCGE/2012) sobre a participação de dívida para efeitos de execução fiscal, foi também solicitada informação aos 3 institutos (ISS, ISSA e ISSM) sobre o valor desta dívida, para além da dívida de prestações sociais a repor mencionada no ponto anterior. Apenas o ISS

¹ Ministério da Saúde (€ 88,7 M + € 0,4 M); Ministério da Agricultura (€ 84,5 M); Direção Regional do Trabalho e Qualificação Profissional da RAA (€ 1,8 M) e Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela (€ 5,7 M).

² Recomendações 73-PCGE/2013, 68-PCGE/2012, 71-PCGE/2011, 61-PCGE/2010, 61-PCGE/2009, 76-b)-PCGE/2008 e 74-PCGE/2007 e ainda Relatório n.º 16/2007 – 2.ª S – Auditoria à área dos devedores (não contribuintes) à Segurança Social. Todos disponíveis em www.tcontas.pt.

³ A matéria tem sido visto a ser objeto de acompanhamento em sucessivos Pareceres sobre a CGE, designadamente a págs. 302 e 303 do PCGE/2013, disponível em www.tcontas.pt.

informou que estavam referenciadas para efeitos de participação dívidas resultantes de despesas com pessoal (vencimentos e ajudas de custo ocorridas entre 2005 e 2014), no montante de € 878,4 m, e que esta participação ainda não tinha ocorrido porque não existe um mecanismo de participação automático destas dívidas. Os motivos invocados não procedem. Com efeito, o ISS recorreu, em 2014, a procedimentos quer automáticos quer manuais para participação de dívida, neste último caso, designadamente, referente a pensões, pelo que a inexistência de automatismo não tem constituído óbice à instrução de processos executivos. De resto, nem poderia constituir fundamento para o não cumprimento pelo Instituto das obrigações legais que lhe estão cometidas, como sejam as de recuperação de dívida gerada por pagamentos indevidos por si determinados¹.

12.2.3.1.3. Disponibilidades

O grupo patrimonial *Disponibilidades*, cuja composição se apresenta no quadro infra, é o mais expressivo no cômputo do ativo líquido. Em 2014, ascendeu a cerca de € 15.680,8 M, representando cerca de 69,9% do ativo líquido (acréscimo de 2,7 p.p. face ao ano de 2013), tendo aumentado 13,4% face ao ano de 2013 (€ 1.850,9 M, em termos absolutos). Para o efeito, contribuiu em grande medida o aumento do valor dos *Títulos negociáveis*, realizado pelo FEFSS, designadamente ao nível dos *Títulos da dívida pública* cujo peso neste agregado, em 2014, é de cerca de 76,1%, com um acréscimo de € 1.848,3 M (18,3%, em termos relativos) face ao ano de 2013.

Quadro 19 – Disponibilidades

(em milhões de euros)

Disponibilidades	Valor			Δ 2014/2013	
	2012	2013	2014	Valor	%
Títulos negociáveis	11.631,5	12.074,5	13.533,0	1.458,5	12,1
Ações	1.247,3	1.816,7	1.449,8	-366,9	-20,2
Obrigações e títulos de participação	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Títulos da dívida pública	10.201,0	10.087,7	11.936,0	1.848,3	18,3
Outros Títulos	5,3	16,6	0,1	-16,5	-99,5
Outras aplicações de tesouraria	177,9	153,6	147,2	-6,4	-4,2
Depósitos em instituições financeiras e Caixa	1.137,4	1.755,3	2.147,7	392,4	22,4
Depósitos em instituições financeiras	1.130,6	1.751,8	2.147,1	395,3	22,6
Caixa	6,8	3,5	0,6	-2,9	-82,5
Total	12.768,9	13.829,9	15.680,8	1.850,9	13,4

Fonte: CSS 2012 a CSS 2014.

12.2.3.1.3.1. Aplicações financeiras

Da análise ao quadro supra verifica-se que estão aplicados em depósitos bancários € 2.147,1 M, dos quais € 1.616,5 M em contas tituladas pelo IGFSS. Este Instituto tem ainda aplicados € 450,3 M no IGCP em CEDIC. Questionado o IGFSS sobre os critérios subjacentes à opção pelo IGCP ou por instituições do sistema bancário ou financeiro para a constituição de aplicações financeiras, face ao disposto nos n.ºs 1 e 4 do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril, o Instituto informou que nos termos da alínea a) do n.º 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março, se enquadra “(...) na sua missão e atribuições (...) otimizar a gestão dos recursos financeiros do sistema de

¹ Cfr. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de fevereiro, com a nova redação dada pela Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro. Consideram-se dívidas à segurança social todos os montantes devidos às instituições do sistema de segurança social ou pagos indevidamente por estas a pessoas singulares (...), designadamente “Reposições de pagamentos indevidos efetuados por qualquer instituição do sistema de segurança social”.



segurança social, designadamente por recurso a instrumentos disponíveis no mercado, que visem assegurar a rendibilização de excedentes de tesouraria” e que na vigência do “(...) PAEF, acordado com a Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu, foi necessário garantir a boa gestão da dívida pública, evitando o seu aumento, de forma a permitir obter rácios de dívida no PIB mais favoráveis. Para este objetivo concorrem as aplicações constituídas em CEDIC (...), disponibilizados pelo IGCP, na medida em que a sua constituição visa o recurso a formas alternativas de financiamento, uma vez que as respetivas responsabilidades são consolidadas no âmbito da administração pública”. Informa ainda o Instituto que tendo presente o mencionado objetivo e “(...) tendo por referência o período de vigência do PAEF, o Plano de Atividades do IGFSS incluiu, a partir de 2013, o objetivo de concentração de disponibilidades no IGCP, designadamente através da constituição de CEDIC, mantendo em simultâneo, ao nível do QUAR- QUADRO DE AVALIAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO e no Plano de Atividades do IGFSS, o objetivo de maximizar a rendibilidade média do IGFSS versus MMI (Mercado Monetário Interbancário)”, tendo procurado “(...) conciliar níveis de rendibilidade mais elevados, na sequência de aplicações financeiras junto de instituições bancárias, no decurso do mês, com aplicações financeiras em CEDIC, junto do IGCP, de menor rendibilidade e privilegiando, neste caso, a passagem do mês” e que a alteração introduzida pelo DLEO de 2014 com a introdução do n.º 5 ao artigo 51.º “(...) pretendeu dar enquadramento à referida política de aplicações em CEDIC, dado que as mesmas estão associadas a taxas de rendibilidade menores, quando comparadas com a rendibilidade de aplicações constituídas nas outras instituições do sistema bancários”.

As justificações apresentadas pelo Instituto não colhem em face da lei, uma vez que o n.º 5 do artigo 51.º do DLEO estabelece que “(...) fica o IGFSS, IP autorizado a constituir depósitos bancários exclusivamente necessários à atividade dos serviços da segurança social”. O critério legal para a constituição de depósitos bancários não é, pois, o da sua maior rendibilidade face aos produtos disponibilizados pelo IGCP, pelo que o objetivo traçado no QUAR e no Plano de Atividades do Instituto a este propósito, não são consentâneos com a lei aplicável.

Em sede de contraditório, o IGFSS acrescenta que a “(...) a política de aplicações financeiras foi homologada superiormente (Despacho 23/2013/SESS, de 2013.02.11), de forma a poder-se admitir, transitoriamente, taxas de rendibilidade mais reduzidas, decorrentes das aplicações em CEDIC, em simultâneo com os depósitos bancários de curto prazo em entidades do sistema financeiro, com taxas de rendibilidades superiores” e que “(...) tem vindo progressivamente a diminuir-se o montante de aplicações em CEDIC (...) prevendo-se que em 2016 se aproxime de zero”.

Desconhece-se o exato teor do despacho invocado, uma vez que o mesmo não foi remetido nem foi identificada a respetiva publicação. Contudo, e atento o preceito legal supramencionado, as aplicações de fundos em depósitos bancários encontram-se confinadas exclusivamente ao necessário à atividade dos serviços da segurança social, não justificando quaisquer outros objetivos a sua constituição.

12.2.3.1.3.2. Reconciliações bancárias

No final do exercício de 2013, encontravam-se por reconciliar 380.618 documentos, correspondendo a € 619,94 M, envolvendo 68 contas bancárias. Em 2014, foram reconciliados 127.825 documentos, no montante de € 369,5 M, em 65 contas bancárias. Em 31.12.2014, ficaram por reconciliar, 269.334 documentos, no montante de € 502,7 M, em 66 contas bancárias, conforme desagregação no quadro seguinte. Destes, 88,9% dos documentos (239.419)¹ e 87,5% do volume financeiro (€ 439,9 M)² respeitam a operações realizadas há mais de 2 anos, sendo que 91,3% dos documentos (218.654) e

¹ 1.474 documentos do banco e 237.945 da contabilidade.

² € 218,6 M do banco e € 221,3 M da contabilidade.

81,2% do volume financeiro (€ 357,4 M) estão concentrados numa única conta e referem-se aos anos de 2007 e 2008¹.

Quadro 20 – Reconciliações bancárias (em número e valor)

(milhões de euros)

	Banco		Contabilidade	
	Número	Valor	Número	Valor
Documentos por reconciliar a 31/12/2013	3.747	349,7	376.871	270,2
IGFSS	2.861	345,1	373.847	245,4
ISS	886	4,6	3.024	24,8
Documentos reconciliados em 2014	1.717	93,8	126.108	275,7
IGFSS	1.133	90,2	123.470	249,2
ISS	584	3,6	2.638	26,5
Documentos por reconciliar a 31/12/2014	3.416	235,1	265.918	267,6
IGFSS	2.503	228,3	263.037	252,8
ISS	913	6,8	2.881	14,8

Fonte: SIF.

Em 2014 verifica-se uma diminuição quer em número quer em volume financeiro dos documentos por reconciliar, relativamente ao período homólogo. Para tal, contribuiu o volume de documentos reconciliados no ano, relativos a anos anteriores, em especial os referentes à conta bancária que acolhe a cobrança de receita contributiva através do meio de pagamento *multibanco*. Do total de documentos reconciliados, estes representam cerca de 88,1% (112.624) e correspondem a 47,5% do volume financeiro (€ 175,3 M), exibindo, sobretudo, registos relativos aos anos de 2007 e 2008. A reconciliação destes documentos resultou numa redução líquida de receita e do saldo de disponibilidades em 2014, no valor de € 1,8 M, provocada por registos contabilísticos que não tiveram o correspondente fluxo financeiro nos anos de 2007 e 2008. Esta situação teve origem numa deficiência do *software* utilizado, até 2010, para contabilização dos valores cobrados, que permitiu a ocorrência de registos em duplicado ou a sua ausência. O aumento verificado entre o valor dos documentos de anos anteriores, por reconciliar na contabilidade em 31.12.2013 (€ 270,2 M) e o valor dos documentos de anos anteriores, reconciliados em 2014 (€ 275,7 M) resulta do registo no exercício de 2014 de entradas e saídas de disponibilidades de documentos com data valor de 2007 e 2008 na conta suprarreferida, inerentes ao procedimento utilizado para a reconciliação daqueles valores, e que ainda tiveram impacto no saldo da conta de disponibilidades e no saldo de execução orçamental no exercício de 2014. No entanto, só em 2015 ficou concluído o processo de regularização desta conta sendo ainda, neste ano, lançados registos de entrada e de saída de disponibilidades que reduziram o seu saldo e o saldo de execução orçamental em € 265,2 m, pelo que em 2014, ambos os saldos estão sobrevalorizados neste montante.

A deficiência do *software* suprarreferida originou também a existência de documentos por reconciliar há mais de 2 anos (2007 a 2011) numa outra conta bancária que padece das mesmas incongruências, o que igualmente afeta a fidedignidade dos inerentes valores registados. Neste âmbito, o valor dos

¹ A existência de muitos documentos por reconciliar nesta conta teve duas origens distintas: uma provocada pelo desfasamento de horário considerado pelo banco (20:00 horas) e o considerado pelos serviços (24:00 horas), facto que não permitia a reconciliação diária entre o valor contabilizado e o valor dos extratos bancários, mas não tinha impacto ao nível dos valores relevados nas DF anuais, com exceção do último dia de um exercício e do início de outro; e outra resultante de uma deficiência do *software* utilizado, até 2010, para contabilização dos valores cobrados que permitiu registos em duplicado ou a falta de registos devido a falhas de marcação de valores no sistema de contas correntes de contribuintes (GC) para efeitos de extração com vista à contabilização no sistema que produz as demonstrações financeiras (SIF).



extratos bancários é de € 36,9 M e o valor contabilizado e refletido nas demonstrações financeiras é de € 38,2 M, originando uma sobrevalorização ao nível do saldo das disponibilidades e de execução orçamental na ordem dos € 1,3 M.

Da análise empreendida às reconciliações bancárias destacam-se ainda dois outros tipos de situações com reflexo na conta de 2014: uma que implicou uma sobrevalorização do saldo de disponibilidades e de execução orçamental no valor de € 285,1 m, relativa à contabilização de receita efetuada em duplicado; e outra que consubstancia subvalorização dos saldos e que deriva de omissão de registos contabilísticos de valores depositados em 21 contas bancárias:

Quadro 21 – Subvalorização de saldos (Contas bancárias do IGFSS e ISS)

(em milhares de euros)

Entidade	Conta do razão com saldo negativo	Extrato bancário		Ano do depósito dos valores
		Entradas	Saídas	
IGFSS	-1.608,9	3.432,9	0,00	2008 a 2014
ISS	0,0	6.289,2	363,3	2008 a 2014
Total	-1.608,9	9.722,2	363,3	
Subvalorização de disponibilidades		9.358,9		
Subvalorização de saldo orçamental		5.938,8		

Fonte: CSS e SIF.

Sobre a não contabilização da receita, os institutos alegam dificuldade na identificação dos valores, designadamente nos casos em que os depósitos são efetuados por entidades terceiras, tais como empresas, companhias de seguros, Autoridade Tributária¹, Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ)² e organismos estrangeiros³. O IGFSS refere ainda que os valores relativos à recuperação de pensões indevidamente pagas aguardam análise por parte do ISS e que “os valores que se encontram por reconciliar, face ao total da receita arrecadada no ano, não tem impacto significativo que justifique a contabilização provisória enquanto não se consegue identificar a totalidade dos créditos no IGFSS e subsequentemente correção quando da extração dos movimentos em falta”. Em sede de contraditório, acrescenta estar a desenvolver diligências junto do IGFEJ e do ISS com vista a uma maior celeridade na identificação da receita.

Não obstante as justificações apresentadas verifica-se uma omissão de registos contabilísticos que implicam uma subvalorização nas disponibilidades no montante de € 9,4 M e no saldo de execução orçamental na quantia de € 5,9 M⁴.

De salientar que a omissão de registos contabilísticos propicia saldos contra natura nalgumas contas do razão, que apresentam valores negativos num total de € 1,6 M, conforme se verifica em 5 dessas contas.

¹ Valores provenientes de graduação de créditos.

² Valores depositados na sequência de decisões do Tribunal e que respeitam, essencialmente, a receita contributiva, havendo necessidade de identificar o contribuinte com vista a depositar o valor na conta corrente daquele.

³ Segundo o ISS, os valores respeitam a reembolsos efetuados por organismos estrangeiros para pagamento de despesas suportadas por Portugal, no âmbito da Saúde, Acidentes de Trabalho e Doença Profissional e Exames Médicos, sob a forma de adiantamento relativamente aos segurados daqueles países e que o Instituto deverá devolver às entidades portuguesas que inicialmente suportaram as despesas (ACSS, Centros Regionais de Saúde das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, entidades prestadoras de serviços e IGFSS).

⁴ Segundo informação do ISS, duas contas bancárias “(...) estão relacionados com operações de tesouraria, não tendo contribuído para a subvalorização da execução orçamental em 31/12/2014”.

Face ao exposto, conclui-se que em 2014 o saldo da conta de disponibilidades está afetado de uma sobrevalorização € 1,6 M (€ 1,3 M+€ 0,3 M) e de uma subvalorização € 9,4 M e que o saldo de execução orçamental está afetado por uma sobrevalorização de € 1,6 M e de uma subvalorização de € 5,9 M.

12.2.3.1.3.3. Movimentação de contas bancárias

Analisadas as certidões emitidas pelas instituições de crédito e remetidas com a documentação de prestação de contas do IGFSS, verificou-se que, pelo menos numa, constam como tendo capacidade para autorizar a movimentação das contas bancárias ex-titulares de cargos dirigentes no Instituto que há muito deixaram de aí exercer funções. Questionado o IGFSS sobre esta constatação, o mesmo informou que sempre que “(...) muda a estrutura de dirigentes com poderes delegados para movimentação das contas, o IGFSS envia essa informação a todos os Bancos, incluindo as respetivas nomeações e delegações de competências, sendo que a partir da data dessa comunicação, os Dirigentes aí identificados, são os únicos com poderes para o efeito” e que “(...) efetivamente constataram que alguns Bancos acabam por não eliminar dos seus registos os dirigentes que figuravam nas fichas de assinaturas, mesmo já não tendo possibilidade de movimentar as contas bancárias”, tendo diligenciado junto de todos os bancos no sentido de que “(...) deverão retirar da lista de assinaturas das contas associadas ao IGFSS qualquer Dirigente que não esteja, atualmente, com delegação de competências para movimentação das mesmas”.

12.2.3.2. Fundos próprios e passivo

12.2.3.2.1. Fundos próprios

Os “Fundos próprios” ascendem a € 21.342,9 M e evidenciam um acréscimo de 11,0% relativamente ao ano de 2013 (mais € 2.123,1 M). A conta “Património” é a mais significativa, representando cerca de 60,7% (€ 12.965,4 M) dos fundos próprios e releva um acréscimo, em relação ao ano de 2013, de 6,2% (mais € 754,9 M). O total das contas de “Resultados” é a segunda parcela mais significativa (€ 7.308,2 M), apresentando um acréscimo de 22,9% (€ 1.361,7 M), induzido, essencialmente, pelo aumento verificado nos resultados transitados (€ 929,5 M) decorrente da transferência do resultado líquido do ano anterior.

Em 2014, o FGS continuou a não possuir quaisquer fundos próprios, contrariamente ao definido na lei e com embargo da reiterada recomendação do Tribunal¹ no sentido de 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 lei² e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afetos à prossecução das finalidades que lhe são próprias. Em 2015 foi publicado o Decreto-Lei n.º 59/2015, de 21 de abril, que aprovou o novo regime do Fundo, o qual será objeto de análise no próximo Parecer.

Dada a inexistência de relevação contabilística do valor dos juros vencidos e não pagos, em 31 de dezembro de cada exercício económico, provenientes de dívida contributiva, os resultados transitados encontram-se afetados na exata medida do valor desses juros que deveriam ter sido relevados nas demonstrações financeiras respetivas.

¹ Cfr. Relatório n.º 25/2008 - Auditoria Financeira ao FGS, e Recomendações 75-PCGE/2013, 70-PCGE/2012, 74-PCGE/2011, 63-PCGE/2010 e 56-PCGE/2009, todos disponíveis em www.tcontas.pt.

² Designadamente quanto à regulamentação do financiamento por parte do Estado.



Os resultados transitados incorporam um acréscimo, no montante de € 132,8 M, resultante da anulação de provisões para cobrança duvidosa no valor de € 92,0 M, por se considerarem excessivas¹, e um decréscimo resultante da constituição de provisões para riscos e encargos, na importância de € 15,5 M, provisões constituídas pela primeira vez no ISS e no II, e do reconhecimento do perdão de juros, na quantia de € 25,3 M, ocorrido no ano de 2013 no âmbito do Regime Excepcional de Regularização de Dívida (RERD), que não foram reconhecidos no ano da sua ocorrência. Esta importância não reflete a totalidade de juros que foram perdoados e apurados pelo Instituto de informática no âmbito do RERD nos sistemas (GC e SEF) que ascenderam a € 83,9 M².

Os resultados transitados não incorporam o valor de € 93,8 M relativos à anulação de coimas e de custas e a processos instaurados entre 2008 e 2013 em virtude de € 90,4 M terem sido relevados na conta 687- Custos e perdas extraordinários – Correções de anos anteriores e € 3,4 M não terem sido relevados nas demonstrações financeiras do ISSA e, conseqüentemente, nas demonstrações financeiras consolidadas.

12.2.3.2.2. Passivo

O “Passivo” ascende a € 1.097,2 M, é constituído por “Provisões para riscos e encargos”, pelas “Dívidas a terceiros – Curto prazo” e pelos “Acréscimos e diferimentos” e evidencia um decréscimo de cerca de € 261,6 M (19,3%). Este decréscimo decorre, essencialmente, dos “Acréscimos e diferimentos” de € 238,0 M (23,2%), com destaque para os “Proveitos diferidos” (menos € 247,4 M), que decorre essencialmente dos proveitos associados a ações de formação profissional.

O ISS e o II, em 2014, constituíram pela primeira vez *Provisões para riscos e encargos*. Já o ISSA, o ISSM e o FGS, não obstante terem processos judiciais instaurados, não relevaram as provisões correspondentes, o que pode implicar uma subvalorização do passivo no montante de € 14,9 M³. As instituições que provisionaram os riscos e encargos foram as seguintes:

Quadro 22 – Provisões para riscos e encargos

(em euros)

Instituições de Segurança Social	2013	2014
IGFSS	434.872,42	793.323,5
ISS		15.247.167,91
II		1.014.760,75
IGFCSS	107.047,35	160.213,10
Total	541.919,77	17.215.465,26

Fonte: DF das ISS's.

Em sede de contraditório o FGS alegou que o valor instaurado respeita ao valor do montante em dívida por parte da entidade empregadora ao ex-trabalhador, o que não significa que estes montantes sejam assegurados pelo Fundo, cujo limite à data era de € 8.730,00. Alega ainda que “(...) atendendo à

¹ Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.2.3.1.2 - A) Contribuintes.

² Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.2.3.1.2 - A) Contribuintes.

³ De acordo com a informação prestada pelos referidos Institutos e Fundo o valor global dos pedidos contra si formulados em sede de ações judiciais são os seguintes: ISSA € 39.596,28; ISSM € 3.064.543,59 e FGS € 11.759.750,00.

experiência existente, que a grande maioria não procede, pelo que o Fundo não segurou os créditos laborais inicialmente, nem irá garantir à posteriori uma vez que as decisões nos são favoráveis. Neste contexto, não se afigurou, até á presente data, a necessidade de efetuar provisões para riscos e encargos para estas situações, porquanto o montante envolvido não nos parece significativo (...)”. O ISSA alegou que “(...) não procedeu à sua relevância contabilística por razões de desconhecimento do valor a estimar de alguns processos (...)”. Salienta-se que, não obstante o invocado, a constituição ou não de provisões e o respetivo valor deve ser precedida de uma análise fundamentada e documentada, relativamente a cada uma das ações judiciais pendentes, sobre o risco de condenação ao pagamento, total ou parcial, dos valores peticionados, só dessa forma se dando acolhimento ao princípio da prudência, consagrado no POCISSSS.

Verifica-se, assim, que as *Provisões para riscos e encargos* estão subavaliadas em, pelo menos, € 3,1 M, respeitantes ao ISSA e ao ISSM e em valor não quantificável para o FGS.

De acordo com a nota 6 das DF consolidadas, o ISS e o ISSA em 2014 procederam pela segunda vez ao ajustamento dos saldos de dívidas a terceiros relativos a *prestações sociais a pagar* a beneficiários e a valores de *prestações sociais devolvidos* à segurança social provenientes de prestações sociais colocadas a pagamento aos beneficiários, mas que não se chegaram a concretizar¹, justificando este procedimento com o facto de os valores relevados nas demonstrações financeiras (SIF) se encontrarem sobrevalorizados quando comparados com o total dos saldos das contas correntes dos beneficiários (SICC)². O ISS, no Relatório de Gestão de 2014 menciona as causas dos desnivelamentos de saldos entre os dois sistemas, os quais se encontram reproduzidos no ponto 12.2.3.1.2 – *Dívidas de terceiros, b) Prestações sociais a repor*.

Os proveitos diferidos incorporam o registo de *Juros vincendos* relativos a acordos prestacionais. O Tribunal em Pareceres anteriores tem vindo a pronunciar-se sobre a deficiente contabilização destes juros³, estando prevista para 2016 a implementação de um novo módulo de gestão de acordos prestacionais, face às lacunas identificadas pelo II no módulo atual. Em sede de acompanhamento de recomendações, o MESS veio informar que se encontra “(...) em curso o processo de reconciliação relativo aos acordos prestacionais (...)”. A extração de dados realizada às contas correntes dos contribuintes (GC) identificou que cerca de € 2,3 M cobrados em 2014 não foram registados como proveitos do exercício (conta 7953) por contrapartida da conta 2741 – *Proveitos diferidos - Juros vincendos*, o que sobrevaloriza o saldo desta conta. Mantêm-se, assim, as reservas quanto à fiabilidade do valor relevado das DF relativo aos proveitos diferidos com origem em juros vincendos.

12.2.4. Demonstração de resultados

O quadro que segue espelha os proveitos e ganhos, os custos e perdas provenientes da atividade desenvolvida pelas entidades incluídas no perímetro de consolidação ao longo do triénio 2012/2014, bem como o valor dos respetivos resultados operacionais, financeiros, extraordinários e líquidos.

¹ Valores devolvidos por várias ordens de razão tais como: NIB de destino inválido, moradas incorretas, etc.)

² Nas dívidas a terceiros de *prestações sociais a pagar* o desvio é de € 130,3 m (€ 7,5 M em 2013) e nos valores de *prestações sociais devolvidos* o desvio é de € 4,3 M (€ 4,4 M em 2013).

³ Cfr. Recomendações: 76-PCGE/2013, 71-PCGE/2012, 75-PCGE/2011, 64-PCGE/2010 e 64-PCGE/2009, todos disponíveis em www.tcontas.pt.



Quadro 23 – Demonstração de resultados da segurança social – 2012 a 2014

(em milhões de euros)

	Valor			Variação 2013/12		Variação 2014/13	
	2012	2013	2014	Valor	%	Valor	%
Custos e Perdas							
Transferências correntes/Subsídios concedidos e prestações sociais	23.238,5	24.286,2	23.724,0	1.047,7	4,5	-562,2	-2,3
Custos com o pessoal	248,7	267,0	280,3	18,3	7,4	13,3	5,0
Fornecimentos e serviços externos	88,2	78,5	78,2	-9,6	-10,9	-0,4	-0,5
Provisões do exercício	496,4	709,1	469,1	212,7	42,8	-239,9	-33,8
Amortizações do exercício	21,3	17,6	17,8	-3,7	-17,6	0,2	1,3
Outros custos e perdas operacionais	9,5	84,1	10,7	74,6	781,5	-73,5	-87,3
Total dos custos operacionais	24.102,6	25.442,5	24.580,1	1.339,8	5,6	-862,4	-3,4
Custos e perdas financeiras	838,0	600,5	304,8	-237,6	-28,3	-295,7	-49,2
Custos e perdas extraordinárias	127,4	6.248,5	3.911,5	6.121,1	4.804,3	-2.337,0	-37,4
Total dos Custos e Perdas	25.068,1	32.291,5	28.796,4	7.223,4	28,8	-3.495,1	-10,8
Proveitos e Ganhos							
Impostos e taxas	14.954,5	14.997,4	14.261,6	42,9	0,3	-735,9	-4,9
Transferências e subsídios correntes obtidos	9.296,3	10.916,2	10.421,1	1.619,9	17,4	-495,1	-4,5
Outros proveitos e ganhos operacionais	121,5	211,8	215,1	90,2	74,2	3,3	1,5
Total dos proveitos operacionais	24.372,3	26.125,4	24.897,7	1.753,1	7,2	-1.227,7	-4,7
Proveitos e ganhos financeiros	2.944,4	1.378,3	2.038,0	-1.566,1	-53,2	659,6	47,9
Proveitos e ganhos extraordinários	783,4	6.427,3	3.932,5	5.643,8	720,4	-2.494,8	-38,8
Total dos Proveitos e Ganhos	28.100,2	33.931,0	30.868,2	5.830,9	20,8	-3.062,9	-9,0
Resultados operacionais	269,7	682,9	317,7	413,3	153,2	-365,3	-53,5
Resultados financeiros	2.106,4	777,8	1.733,1	-1.328,5	-63,1	955,3	122,8
Resultados extraordinários	656,0	178,8	20,9	-477,3	-72,8	-157,8	-88,3
Resultado líquido do exercício	3.032,1	1.639,6	2.071,8	-1.392,5	-45,9	432,2	26,4

Fonte: CSS/2012, CSS/2013 e CSS/2014.

Em 2014, os custos e proveitos relevam uma redução generalizada, relativamente ao período homólogo. A redução mais acentuada verifica-se nos custos e proveitos extraordinários, situação relacionada com uma redução de registos de correções de declarações de remunerações relativas a anos anteriores¹. O resultado líquido apresenta um acréscimo de 26,4% relativamente ao ano anterior, contribuindo largamente para esta prestação os resultados financeiros provenientes da rentabilidade obtida (14,7%) com os ativos do FEFSS.

Dos resultados obtidos na sequência das verificações e análises realizadas resulta o seguinte:

- ◆ Não está a ser cumprido o princípio da especialização dos exercícios para os juros devidos com origem em dívida contributiva. Com efeito, não se encontram relevados nas demonstrações financeiras os juros vencidos até 31/12/2014. De acordo com o POCISSSS, os proveitos são reconhecidos quando obtidos, independentemente do seu recebimento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitam. Assim, os proveitos relevados na DR consolidada estão subvalorizados, não sendo possível calcular o impacto que esta omissão provoca nas demonstrações financeiras;

¹ Quando as Declarações de Remunerações relativas a anos anteriores são objeto de correções no ano seguinte, o seu anterior registo é estornado, através do registo de um custo extraordinário, e o valor corrigido é registado como proveito extraordinário.

- ◆ A conta 697 – *Custos e perdas extraordinárias – Correções de exercícios anteriores* releva o valor de € 90,7 M relativo a anulação de coimas e custas de processos de contraordenações, do IGFSS e do ISSM, que desde 2008 vinham sendo registadas indevidamente como proveito devido a um erro de parametrização de movimentos contabilísticos¹. Este valor engloba € 90,4 M de coimas e custas de anos anteriores que, face à sua materialidade, deveria ter sido registado na conta 592 – *Resultados transitados*, a par do que foi seguido para a anulação do perdão de juros no âmbito do RERD, sobrevalorizando o impacto negativo que tal registo provocou no resultado líquido do exercício. O ISSA não procedeu no ano de 2014 à regularização destes valores, ascendendo a € 3,4 M, relativos a anos anteriores, e a € 720,1 m relativos ao ano de 2014, pelo que o resultado líquido do exercício de 2014 está sobrevalorizado neste valor;
- ◆ O valor relevado nas demonstrações financeiras, na conta 692 – *Custos e perdas extraordinários – Dívidas incobráveis* (€ 27,1 M) e divulgado no anexo às DF consolidadas e no Mapa n.º 8 da CGE² relativo ao montante de dívida contributiva prescrita em 2014 não corresponde à dívida efetivamente prescrita neste ano. Com efeito, o seu valor foi de € 78,8 M. Esta divergência resulta do método utilizado para cálculo do valor de dívida prescrita que teve por base o apuramento da diferença entre o valor da dívida prescrita acumulada em 2014 e o valor da dívida prescrita acumulada em 2013, fazendo assim a compensação do valor das anulações das prescrições. Este método, embora não afete o resultado líquido do exercício, é violador do princípio da não compensação estabelecido no POCISSSS³ e propicia a falta de transparência nas contas, pois não dá a conhecer nem o valor efetivo de prescrições nem o das anulações ocorridas no ano;
- ◆ O valor mais significativo das anulações de prescrições de dívida contributiva ocorrida em 2014 resulta de pagamentos de valores que foram considerados prescritos em anos anteriores⁴. No entanto, o registo destes valores não é contabilizado na conta 792 – *Proveitos e ganhos extraordinários – Recuperação de dívida*, dado que é utilizado o método supra referido⁵;
- ◆ A conta 7953 - *Juros vincendos* não reflete o valor cobrado no ano de 2014, dado que não foram realizados os procedimentos necessários à contabilização destes proveitos. Com efeito, em 2014 para o IGFSS apenas existem registos no sistema relativos aos meses de janeiro e fevereiro, no valor de € 14.240,71, para o ISSM apenas existe um registo com data de 31/12/2014, no valor de € 130,51 e para o ISSA não existe qualquer movimento. No conjunto dos três institutos o valor cobrado em 2014 foi de € 2,3 M, pelo que os proveitos extraordinários encontram-se subavaliados no mesmo valor⁶;

¹ Para mais desenvolvimentos cfr. ponto 12.2.4 – Demonstração de Resultados, pág. 309 do Parecer sobre a CGE de 2013.

² O valor divulgado é de € 29,9 M. O valor de € 27,1 M respeita a dívida contributiva participada para efeitos de execução fiscal e o valor de € 2,8 M corresponde a custas de processos de contraordenações não participadas para efeitos de execução fiscal.

³ “*Não se deverão compensar saldos (...) de contas de custos e perdas com contas de proveitos e ganhos (...)*” cfr. ponto 3.2 – Princípios contabilísticos do POCISSSS.

⁴ De acordo com os ficheiros disponibilizados pelo II, o valor das anulações que tiveram origem na existência em documentos de pagamento é de € 30,6 M, cerca de 59,1% do valor das anulações calculadas pelo método das prescrições acumuladas em 2014 e 2013.

⁵ De acordo com as notas explicativas do POCISSSS “*Esta conta regista o montante recebido já considerado anteriormente como incobrável*”.

⁶ Valores calculados pela equipa de auditoria através do cruzamento de dados relativos aos valores das prestações cobradas em 2014 (tabela dos movimentos de conta corrente) e o valor dos juros vincendos que integram a parcela de cada prestação (tabelas de acordos). Os ficheiros foram extraídos e disponibilizados pelo II.



- ◆ Os elementos que servem de suporte ao cálculo das provisões para cobrança duvidosa não contêm elementos que permitam identificar o devedor, a respetiva dívida e a data em que a mesma foi constituída, pelo que não é possível validar a fidedignidade do valor da dívida com origem em pagamentos indevidos de pensões, bem como do valor do reforço de provisões constituído em 2014 (€ 4,2 M);
- ◆ As deficiências apontadas no PCGE de 2012 ao nível das amortizações dos imóveis que estão na posse do IGFSS não foram corrigidas o que produz impacto nas “*Amortizações do exercício*”. Verificou-se uma melhoria em 2014, no que respeita aos procedimentos contabilísticos inerentes ao registo das transferências e das alienações. No entanto, ainda se registam falhas naqueles registos, pois existiam amortizações ativas, em 31/12/2014, para três edifícios transferidos do ISS, que não existem, e para um dos imóveis que foi alienado neste ano, permanecendo todos os imóveis no ativo do IGFSS em 31/12/2014. Foram ainda detetadas situações irregulares relativamente a um imóvel transferido em duplicado, nos anos de 2006 e 2009, a primeira vez pelo Centro Distrital de Leiria e a segunda pelo ISS, imóvel esse que se encontra registado em duplicado no ativo da segurança social, e, ainda, um imóvel cujo abate foi autorizado em 2014, devido a um erro de escritura, mas em relação ao qual não ocorreu o respetivo registo contabilístico.



Tribunal de Contas

|||
13. Análises Complementares
|||



13. ANÁLISES COMPLEMENTARES

13.1. Caracterização do sistema de pensões da responsabilidade da SS

Enquadrado no modelo social europeu, o sistema público de pensões português está ancorado em princípios de repartição da riqueza¹ e de reforço da função redistributiva do Estado². As prestações aqui inseridas destinam-se a cobrir os riscos inerentes às eventualidades de invalidez, velhice e sobrevivência. No sistema previdencial – repartição, a atribuição e o valor das prestações encontram-se dependentes da condição do beneficiário enquanto contribuinte do sistema; já no sistema social de cidadania, a sua atribuição depende exclusivamente das suas condições de vida³.

13.1.1. Caracterização da população alvo

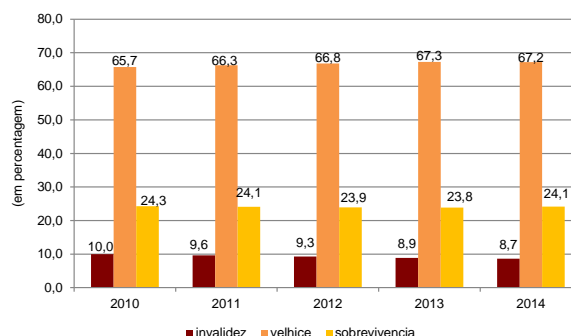
O número total de beneficiários de pensões do SSS atingiu, no final de 2014, 2.987.182 indivíduos (menos 14.338 indivíduos que em 2013; 0,5%). Entre 2010 e 2014 o número de beneficiários de pensões apresentou um crescimento de 3,1%. Por eventualidade, destaca-se a velhice, que representou 67,2% do total, seguindo-se-lhe a sobrevivência com 24,1% e a invalidez com 8,7%.

Quadro 24 – Beneficiários de pensões

(em unidades e %)

Anos	Invalidez	vhr	Velhice	vhr	Sobrevivência	vhr	Total	vhr
2010	289.418	-2,6	1.903.525	2,1	703.131	0,8	2.896.074	1,3
2011	282.706	-2,3	1.951.031	2,5	709.917	1,0	2.943.654	1,6
2012	277.113	-2,0	1.991.191	2,1	713.340	0,5	2.981.644	1,3
2013	266.880	-3,7	2.018.828	1,4	715.812	0,3	3.001.520	0,7
2014	258.732	-3,1	2.007.143	-0,6	721.307	0,8	2.987.182	-0,5

Fonte: Estatísticas da SS, dados extraídos a 03.07.2015.



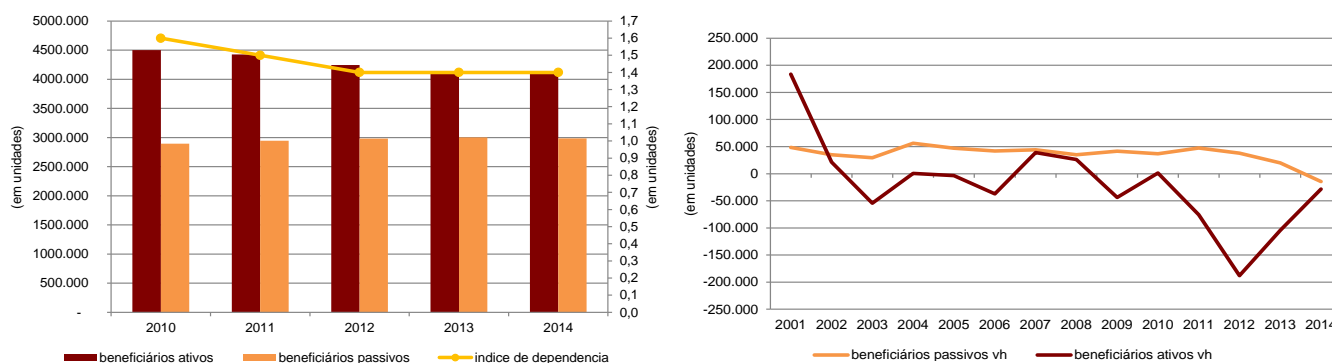
Quando comparado o universo dos beneficiários ativos (contribuintes) com o dos beneficiários passivos (pensionistas) do SSS, constata-se que, enquanto o último tem vindo a manter uma evolução crescente estável (3,1%) ao longo do período observado (2010-2014), o universo dos contribuintes apresentou um decréscimo de 8,6%, no mesmo intervalo de tempo.

¹ Sistema contributivo, em que a despesa com pensões é suportada pelas contribuições da população ativa empregada e respetivas entidades empregadoras e deve autofinanciar-se (sistema previdencial – repartição).

² Sistema não contributivo que tem por objetivo assegurar benefícios a camadas da população que não tenham contribuído para o sistema ou que o tenham feito insuficientemente (sistema de proteção social de cidadania – subsistemas de solidariedade e proteção familiar).

³ A atribuição de pensões do regime não contributivo (solidariedade e proteção familiar) encontra-se relacionada com as condições de vida do beneficiário e assenta numa base de repartição da riqueza criada (transferência de recursos entre os cidadãos, de modo a que, num determinado contexto económico e social, todos tenham igualdade de acesso a um conjunto mínimo de bens e serviços básicos).

Gráfico 8 – Beneficiários ativos e passivos do SSS – índice de dependência



Fonte: Estatísticas da SS e INE.

Assim, o rácio que compara o número de beneficiários ativos com o número de beneficiários passivos do sistema decresceu de forma gradual e constante (Gráfico 8) no período observado. Entre 2010 e 2014 a relação entre beneficiários ativos e passivos passou de 1,6 para 1,4, respetivamente. Esta tendência decorre da conjugação de vários fatores de natureza estrutural, designadamente, do aumento da esperança de vida aos 65 anos (19,12 anos, em 2014), do envelhecimento da população (por cada 100 indivíduos com menos de 15 anos existem 138,6 indivíduos com 65 ou mais anos; 125,8, no início do PAEF (2011), da baixa taxa de substituição geracional (em 2014 o número médio de crianças por mulher em idade fecunda foi de 1,23, que compara com 1,35 em 2011 e com 2,1 para se verificar uma efetiva renovação da população); e de natureza conjuntural, estes relacionados com o ciclo económico, que tendem a pressionar o SSS em dois sentidos: diminuição do número de contribuintes líquidos e aumento precoce do número de beneficiários de pensões de velhice, que, mesmo não dispondo de determinadas condições de acesso a essas prestações, mas no pressuposto de que não voltarão a ser absorvidos pelo mercado de trabalho, o vão sendo pelo sistema. Alguma recuperação da economia, conjugada com políticas ativas de emprego mais assertivas, não foram suficientes para inverter a tendência decrescente do número de beneficiários ativos (menos 0,7% em termos homólogos). Já no que diz respeito ao número de beneficiários passivos, as políticas de restrição de acesso, designadamente o reforço das restrições de acesso às pensões sociais, consubstanciadas na condição de recursos, a alteração da idade de acesso à pensão de velhice e a suspensão da aplicação do regime de acesso antecipado a essa mesma pensão, parecem ter sido suficientes para inverter a tendência crescente constante (menos 0,5% entre períodos homólogos) (Gráfico 8).

13.1.2. Pensões médias mensais da SS

Nas eventualidades consideradas, foi a pensão de velhice que apresentou os valores médios mais elevados (€ 516,7), sendo a pensão de sobrevivência a que exibiu os valores médios mais baixos (€ 249,3). Em todos os casos, as pensões médias situaram-se acima dos valores mínimos fixados por lei (velhice e invalidez € 259,4, sobrevivência € 155,6) e acima dos valores do limiar da pobreza (€ 411,0 por adulto equivalente¹), com exceção dos valores médios das pensões de sobrevivência que

¹ INE – rendimento e condições de vida e rendimento das famílias (UE – SILC) - 2014 – dados provisórios - Linha da pobreza – limiar do rendimento abaixo do qual se considera que uma família ou um indivíduo estão em risco de pobreza. Foi convencionado no âmbito da UE que esse valor corresponde a 60% da mediana do rendimento por adulto equivalente de cada país, indicador em queda desde o início da crise económico-financeira, tendo passado de € 421,0 mensais em 2010 (€ 416,0 em 2011 e € 409,0 em 2012) para € 411,0 em 2013.

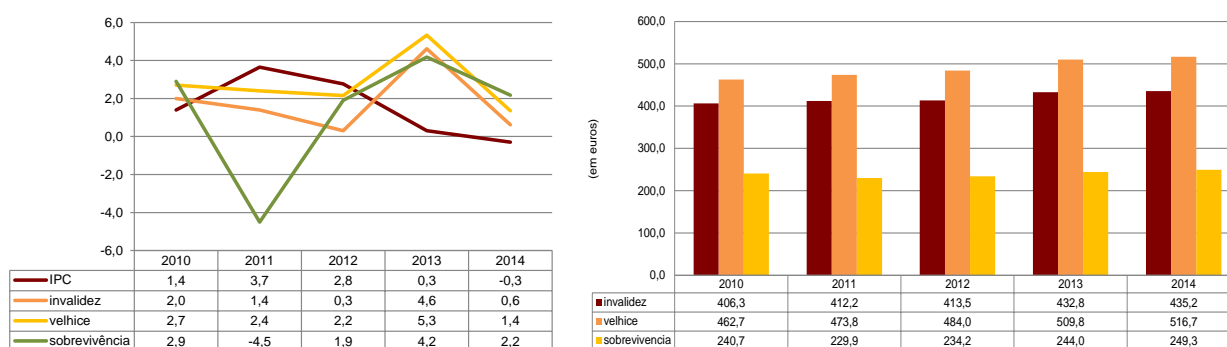


se situaram em 60,7% daquele valor. Já o valor mínimo legalmente estabelecido para as pensões de velhice e invalidez em Portugal rondou, em 2014, 63,1% daquele valor.

Segundo o Eurostat, a partir de 2006, as taxas de substituição do rendimento têm vindo a convergir para a média da UE27, que ronda os 50% dos rendimentos da população ativa com idades próximas da idade da reforma¹.

Face ao período homólogo, os valores médios mensais das pensões em pagamento pelo CNP sofreram acréscimos em todas as modalidades, pese embora o índice de preços no consumidor, para o mesmo período, tenha apresentado uma evolução negativa.

Gráfico 9 – Pensões médias mensais



Nota: Cálculos DGTC (Despesa paga/h.⁹ beneficiários publicado nas estatísticas da segurança social/12), não necessariamente coincidentes com os publicados nos Relatórios das CSS dos anos considerados. As pensões dos Antigos combatentes foram desagregadas por eventualidade, de modo a obter comparabilidade com os anos anteriores. Dados estatísticos publicados pelo II, IP, extraídos em 03/07/2015.

Fonte: Estatísticas da SS e INE.

13.1.3. Despesas com pensões

Em 2014, a despesa com pensões e complementos paga pelo SSS totalizou € 15.954,0 M, mais 0,8% que no período homólogo anterior. Desta, 78,0% destinou-se a fazer face aos encargos com pensões de velhice², correspondendo 73,2% ao sistema previdencial – repartição. As pensões de invalidez³ e sobrevivência⁴ representaram, no seu conjunto, 22,0% do total da despesa com pensões, continuando

¹ EUROSTAT: “Entre 2004 e 2008 a taxa de substituição na UE27 permaneceu relativamente estável, em torno de 51%, o que significa que os pensionistas dispunham de cerca de metade dos ganhos individuais dos indivíduos que estavam prestes a reformar-se. O indicador em Portugal, desde 2006, regista valores próximos da média da UE27. Até esse ano os valores eram significativamente superiores. Em 2009 e 2010, registaram-se aumentos no valor do indicador, mais acentuados em Portugal (50% em 2008, 53% em 2009 e 56% em 2010), do que na UE27 (51% em 2008, 53% em 2009 e 54% em 2010)”. – Taxa de substituição: rácio entre a mediana das pensões individuais das pessoas reformadas na faixa etária 65-74 anos e a mediana dos ganhos individuais das pessoas em atividade na faixa etária 50-59 anos, excluindo outras prestações sociais.

² Prestação paga aos trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores independentes e beneficiários do seguro social voluntário que reúnam as seguintes condições: terem 66 ou mais anos de idade e uma carreira contributiva com um mínimo de 15 anos (ou 144 meses para os beneficiários do seguro social voluntário). Nos casos em que o beneficiário não cumpra o requisito inerente ao prazo de garantia (carreira contributiva), poderá haver lugar à atribuição de uma pensão social de velhice.

³ Destinada a proteger os beneficiários em situações de incapacidade permanente, sendo modelada de acordo com o grau de incapacidade (relativa ou absoluta), e pode ser acumulada com rendimentos do trabalho, não podendo a soma dos rendimentos do beneficiário exceder o valor que serviu de base ao cálculo da pensão, situação em que será suspensa a sua atribuição.

⁴ Prestação paga aos familiares do beneficiário falecido, destinando-se a compensar a falta de rendimentos motivada pelo seu falecimento.

as pensões de invalidez a constituir a menor parcela (8,5%). As despesas com pensões subiram nas eventualidades de velhice e sobrevivência (mais 0,8% e mais 3,0%, respetivamente), tendo apenas a eventualidade de invalidez registado um recuo (menos 2,5%) em termos homólogos.

No quinquénio analisado (2010 – 2014), a despesa com pensões e complementos do SSS foi sendo objeto de um conjunto de medidas de natureza regressiva¹, com o objetivo de colocar e manter esta despesa num contexto estrutural sustentável. Porém, a rigidez do sistema e da estrutura social que o sustenta, com uma camada populacional envelhecida relevante e a excecionalidade de algumas das medidas aplicadas, não permitiram que as mesmas fossem suficientes para a obtenção de um comportamento regressivo desta despesa, de forma consistente e continuada, com a execução de 2011 e 2012 a evidenciar apenas uma desaceleração do crescimento (3,1% e 3,4%, respetivamente, que compara com um crescimento de 4,1% em 2010), evolução que já não se verificou no período subsequente, ano em que a despesa com pensões cresceu 5,9%. Em 2014, muito por conta da manutenção da suspensão da aplicação das regras de antecipação da idade de acesso à pensão de reforma por velhice e da alteração da idade normal de acesso a essas mesmas prestações, a despesa com pensões apresentou um crescimento bastante mais moderado (0,8%). Acresce ainda referir que a aplicação da CES às pensões pagas a um único titular permitiu arrecadar receita no valor de € 152,8 M, gerando assim uma poupança de cerca de 1% da despesa com as pensões do SSS.

Quadro 25 – Pensões e complementos

(em milhões de euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	11/10 %	12/11 %	13/12 %	14/13 %	TCMA 10/14
Pensão Invalidez	1.411,1	1.398,3	1.374,9	1.386,0	1.351,2	-0,9	-1,7	0,8	-2,5	-1,1%
Pensão Velhice	10.569,9	11.092,1	11.564,1	12.350,3	12.445,1	4,9	4,3	6,8	0,8	4,2%
Pensão Sobrevivência	2.030,9	1.958,4	2.004,6	2.095,6	2.157,7	-3,6	2,4	4,5	3,0	1,5%
Total	14.011,9	14.448,7	14.943,6	15.832,0	15.954,0	3,1	3,4	5,9	0,8	3,3%
Sistema Previdencial	10.374,7	10.828,6	10.756,4	11.582,7	11.685,5	4,4	-0,7	7,7	0,9	3,0%
Sistema de Proteção Social e de Cidadania	3.637,2	3.620,2	3.671,2	3.742,7	3.771,1	-0,5	1,4	1,9	0,8	0,9%
Subsistema Proteção Familiar	367,2	370,1	371,4	360,8	353,2	0,8	0,4	-2,9	-2,1	-1,0%
Subsistema Solidariedade	3.270,1	3.250,1	3.299,8	3.381,9	3.417,9	-0,6	1,5	2,5	1,1	1,1%
Sistema Regimes Especiais			516,0	506,5	497,3			-1,8	-1,8	-
Total	14.011,9	14.448,7	14.943,6	15.832,0	15.954,0	3,1	3,4	5,9	0,8	3,3%

Nota: (1) Valores não consolidados. (2) As pensões dos Antigos combatentes foram desagregadas por eventualidade de modo a obter comparabilidade com os anos anteriores. (3) As pensões pagas por conta dos regimes especiais também foram desagregadas por eventualidades.

Fonte: CSS/2010 a 2014 e mapa das pensões.

13.1.4. Financiamento do sistema de pensões da SS

O sistema de pensões da SS é financiado por receitas provenientes das quotizações dos beneficiários ativos e das contribuições das entidades empregadoras (sistema previdencial - repartição), por transferências do OE e por receitas fiscais consignadas (sistema de proteção social de cidadania - subsistema de solidariedade e subsistema de proteção familiar). O volume de receitas obtido em cada

¹ Suspensão da regra de atualização das pensões, com exceção das pensões mínimas, suspensão da atualização do IAS, suspensão durante o PAEF das normas que regulam a antecipação da idade no acesso à pensão de velhice, criação e alargamento da CES, revisão do Código Contributivo com a ampliação das bases de incidência contributiva e o aumento das taxas aplicáveis a certos grupos profissionais, aumento da idade normal de acesso à pensão de reforma por velhice, alteração da fórmula de cálculo da pensão, alteração da fórmula de cálculo do fator de sustentabilidade com agravamento de penalizações por reforma antecipada, reforço da aplicação da condição de recursos na atribuição de pensões e consideração de toda a carreira contributiva para efeitos de determinação do valor da pensão.



momento varia de acordo com o crescimento económico (capacidade de a sociedade criar riqueza), com o nível de emprego (que determina a relação entre contribuintes líquidos e beneficiários líquidos do sistema) e com a duração média da esperança de vida aos 65 anos (período de tempo em que a pensão será paga a um determinado beneficiário). A sustentabilidade do sistema de repartição depende ainda da capacidade que a sociedade tem de assegurar taxas de substituição da população¹ (em cada geração) que devem ser consistentes com as necessidades de financiamento futuras (equilíbrio atuarial²) do sistema e da solidariedade intergeracional³.

No atual contexto, caracterizado por um forte abrandamento do ciclo económico, baixas taxas de substituição da população (menos população ativa)⁴, elevadas taxas de desemprego (menos população ativa empregada), com salários mais baixos e crescimento dos fluxos migratórios para o exterior, as receitas inerentes ao financiamento do sistema de pensões tendem a tornar incerta a sua sustentabilidade financeira, uma vez que as despesas com pensões tendem a aumentar, designadamente as relativas às pensões de velhice e de sobrevivência, por via do aumento da esperança média de vida aos 65 anos⁵.

Apresenta-se a seguir (Quadro 26) a evolução, para os últimos 5 anos (2010 - 2014), das pensões do sistema contributivo e das receitas inerentes ao seu financiamento. Tendencialmente deficitário no período observado (que contrasta com o primado da autossustentabilidade presente na sua génese), o sistema previdencial - repartição foi, em 2014, reforçado com verbas provenientes do OE destinadas ao financiamento do seu défice, situação que se verificou também em 2012 e em 2013, anos em que os saldos acumulados já não foram suficientes para financiar os défices do sistema.

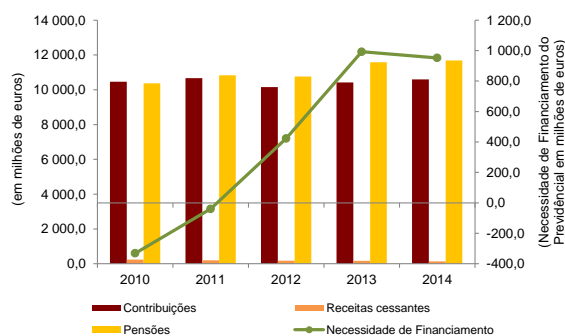
Quadro 26 – Pensões do regime contributivo (sistema previdencial – repartição)

(em milhões de euros)

	2010	2011	2012	2013	2014
Contribuições	10.462,8	10.667,5	10.151,6	10.417,4	10.592,8
Receitas cessantes	242,8	200,2	181,7	172,6	140,6
Pensões	10.374,7	10.828,6	10.756,4	11.582,7	11.685,5
Necessidade de Financiamento	-330,9	-39,1	423,1	992,7	952,2

Nota (1) Valores não consolidados. (2) Para efeitos desta análise, a receita de contribuições foi expurgada dos valores destinados ao financiamento das prestações imediatas. Cálculos DGTC.

Fonte: CSS/2010 a CSS/2014.



O quadro seguinte evidencia a despesa efetuada com as pensões do sistema de regimes especiais e as receitas inerentes ao seu financiamento. Esta despesa tem um efeito neutro sobre o sistema, uma vez

¹ Segundo os últimos dados publicados pelo INE, entre 2011 e 2014 o índice sintético de fecundidade em Portugal evoluiu de 1,35 nados vivos por mulher residente em idade fecunda para 1,23. Face a 2013, ano em que este índice foi de 1,21, verificou-se uma ligeira recuperação.

² As receitas atuais e futuras em conjunto com os fundos de reserva devem ser suficientes para financiar a despesa prevista no médio e longo prazos.

³ Compromisso entre gerações que estabelece que a geração futura estará disponível para dispor de uma parte do seu rendimento para pagamento das pensões da geração anterior.

⁴ Segundo o INE, em 31 de dezembro de 2014 residiam em Portugal 10.374.822 indivíduos, menos 52.479 que em 2013, o que se traduz numa taxa de crescimento efetiva negativa de 0,5%, reflexo da conjugação dos saldos natural e migratório (saldo natural: menos 22.423 pessoas; saldo migratório: menos 30.056 pessoas).

⁵ Segundo o INE, a esperança média de vida aos 65 anos, em 2014, foi de 19,12 anos para a média da população. Nos últimos 10 anos a esperança de vida aos 65 anos aumentou 1,63 anos para os homens e 1,61 para as mulheres.

que a responsabilidade do seu financiamento está totalmente cometida ao Ministério das Finanças e à CGA¹.

Quadro 27 – Pensões do Sistema Regimes Especiais

(em milhões de euros)

	2011	2012	2013	2014
Pensões	-	516,0	506,5	497,3
Necessidade de financiamento	-	516,0	506,5	497,3
Financiamento		516,0	506,5	497,3
Transf. CGA - BPN	-	0,1	0,3	0,4
Transf. do MSESS - Reg Subs. Bancário	-	515,8	506,2	497,0

Fonte: CSS/2011 a 2014.

Totalmente financiadas pelo OE, as pensões do regime não contributivo (sistema de proteção social de cidadania), ao longo do período observado, oscilaram entre os 26,0% do total das pensões pagas em 2010 e os 23,6% em 2014, apresentando neste quinquénio uma evolução crescente na ordem dos 3,7%, o equivalente a uma taxa média da variação anual na ordem dos 0,9%, e consumiram em 2014 cerca 68,9% das transferências do OE. Neste segmento também continua a ser a velhice a eventualidade que mais pressão exerce sobre o sistema (78,4% em 2014).

Quadro 28 – Pensões do regime não contributivo (sistema de proteção social de cidadania)

(em milhões de euros)

	2010	2011	2012	2013	2014
Subsistema Proteção Familiar	367,2	370,1	371,4	360,8	353,2
Pensão Invalidez	55,5	57,4	59,5	59,3	59,1
Pensão Sobrevivência	34,5	26,5	26,8	26,5	26,3
Pensão Velhice	277,1	286,3	285,1	275,0	267,8
Subsistema Solidariedade	3.270,1	3.250,1	3.299,8	3.381,9	3.417,9
Pensão Invalidez	396,3	386,1	402,1	399,3	391,4
Pensão Sobrevivência	306,6	309,4	323,3	333,8	338,2
Pensão Velhice	2.567,2	2.554,5	2.574,4	2.648,9	2.688,3
Total das Pensões não Contributivo	3.637,2	3.620,2	3.671,2	3.742,7	3.771,1
Necessidade de Financiamento	3.637,2	3.620,2	3.671,2	3.742,7	3.771,1
Transferências para cumprimento da LBSS	6.388,6	5.720,8	5.487,1	5.535,7	5.476,6

Fonte: CSS/2010 a 2014.

Em matéria de sustentabilidade, tratando-se de um sistema que assenta sobretudo na repartição da riqueza produzida, a mesma revelou-se frágil no período observado, com o PIB a recuar ou a evidenciar uma evolução positiva ténue (menos 3,6% no quinquénio; menos 1,5% durante o PAEF; mais 1,9% em termos homólogos), enquanto a despesa com pensões cresceu no mesmo intervalo (mais 13,9% no quinquénio; mais 10,4% durante o PAEF; mais 0,8% em termos homólogos). Em percentagem do PIB, as despesas com pensões evoluíram dos 7,8% em 2010 para 9,2% em 2014 (9,3% em 2013), efeito que decorre quer da evolução crescente da despesa com pensões quer da evolução negativa da variável de comparação.

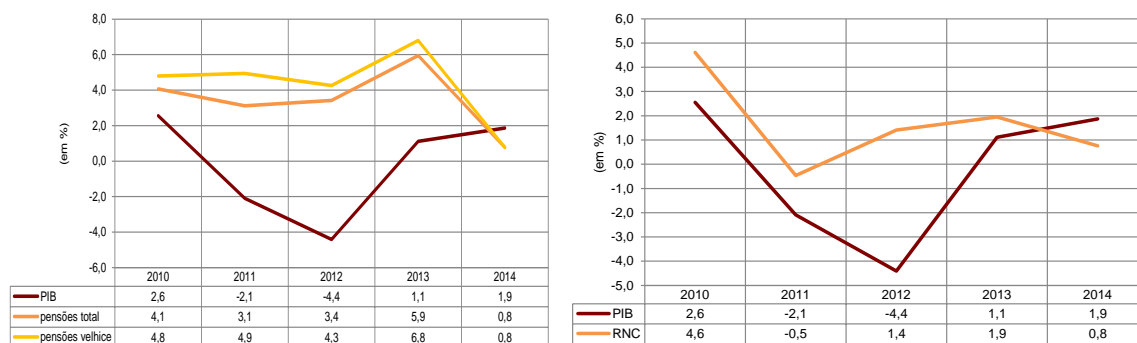
O Gráfico 10 compara a evolução da despesa com pensões no quinquénio (2010 – 2014) com a evolução do PIB no mesmo período. Desta observação resulta um desfasamento consistente das

¹ Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de dezembro e Decreto-Lei n.º 88/2012, de 11 de abril.



variáveis em confronto, entre 2010 e 2013, com o ano de 2014 a apresentar um comportamento de alguma convergência, ainda que mitigada.

Gráfico 10 – Evolução da despesa com pensões no quinquénio



Fonte: CSS/2010 a 2014 e INE.

Entre 2010 e 2012, a evolução da despesa com pensões em termos relativos foi de retração (período de ajustamento da despesa pública), situação que se inverteu em 2013 com as despesas com pensões a retomarem uma tendência evolutiva crescente, próxima daquela que se verificou antes do esforço de ajustamento da despesa pública (mais 5,0% em 2009 que compara com 5,9% em 2013), efeito da reversão da reposição do pagamento dos subsídios de férias e Natal. Já em 2014 a tendência evolutiva crescente manteve-se mas mais moderada, com a despesa com pensões a crescer a um ritmo inferior ao da riqueza nacional. O recuo das despesas com pensões verificado em 2014 deveu-se essencialmente a dois fatores: alteração da idade normal de acesso à pensão de velhice dos 65 anos em 2013 para os 66 em 2014 e a manutenção da suspensão do regime de flexibilidade de acesso antecipado à pensão de velhice, apenas excecionado para desempregados de longa duração que reunissem determinados requisitos.

A despesa com pensões do sistema não contributivo apresentou uma evolução crescente no mesmo período, apenas recuando em 2011, ano em que os valores das pensões mínimas não foram sujeitos a qualquer atualização. Assim, entre 2010 e 2014 estas pensões apresentaram um crescimento 3,7% (menos 3,6% para o PIB¹, no mesmo período), tendência justificada por uma aplicação mais moderada das medidas de ajustamento da despesa pública a estas pensões, as mais baixas de todo o SSS.

13.1.5. Pensões – Análise procedimental

Da análise à base de dados de pensionistas (BDP) (incluindo as eventualidades velhice, sobrevivência e invalidez) reportada a 31/12/2014, através de ficheiro disponibilizado pelo II/ISS, foram detetadas situações que mereceram a solicitação de esclarecimentos ao ISS e a realização de um levantamento de circuitos dos procedimentos instituídos quanto: ao registo de óbitos para efeitos de cessação da pensão; ao apuramento de eventuais pagamentos indevidos por posteriores à ocorrência do óbito; e ainda às diligências realizadas para efeitos de recuperação dos valores indevidamente pagos. Da análise empreendida² resultou o seguinte:

¹ INE – Contas Nacionais Trimestrais, publicadas em 23 de setembro de 2015.

² A presente análise não tem por escopo o apuramento de eventuais pagamentos indevidos e as inerentes eventuais responsabilidades financeiras, os quais serão tratadas em sede de processo de auditoria em curso.

- ◆ A segurança social dispõe de uma base de dados com os elementos identificadores dos beneficiários (NISS, nome, data de nascimento, NIF, naturalidade, país, residência, filiação e data de óbito), designada sistema de identificação e qualificação (IDQ) e integrada na estrutura do sistema de informação da segurança social (SISS). O IDQ é atualizado com base em informação residente na base de dados do cartão de cidadão, prevalecendo estes dados em detrimento de outros pré-existentes¹. Apesar de dispor de campo para a introdução da filiação, o IDQ não tem o seu preenchimento como obrigatório.
- ◆ A base de dados de pensionistas (BDP), aplicação já antiga, não está integrada no SISS mas beneficia da atualização de dados do IDQ. Regista-se que, na BDP, apesar da existência de campo para registo do Número do Bilhete de Identidade (BI) ou do Número de Cartão de Cidadão dos pensionistas, o mesmo não se encontra preenchido em 94,2%² dos beneficiários. A mesma base não dispõe de campos que permitam registar a filiação dos pensionistas.
- ◆ As fontes principais de tomada de conhecimento de óbitos pela segurança social, designadamente para efeitos de cessação do processamento e pagamento das respetivas pensões, são o conhecimento por parte de serviços da própria segurança social e a informação mensalmente disponibilizada a esta pelo Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP (IGFEJ). Informação relevante pode ainda provir da AT.
- ◆ Relativamente à primeira, a informação chega ao conhecimento da segurança social através, designadamente, de comunicação por familiares ou dos requerimentos de prestações por morte. Nestes casos, o colaborador da segurança social, utilizador da BDP, pode introduzir nesta diretamente a data do óbito, ou alterá-la, no caso de haver um registo pré-existente com data não coincidente. Mensalmente, é feita uma extração destes registos para atualização de IDQ.
- ◆ Relativamente à segunda, o IGFEJ envia à segurança social, mensalmente, ficheiros relativos aos óbitos ocorridos no mês anterior. Analisado o ficheiro com dados relativos a agosto de 2015, verificou-se que os dados dele constantes não são completos, inexistindo registos em vários dos seus campos³ e registo de informação não fidedigna noutros⁴. Aqueles ficheiros fornecidos são entregues ao Instituto de Informática do MESS que procede ao seu tratamento com vista a atualizar a informação residente em IDQ. O cruzamento da informação para obtenção do NISS é realizado em várias etapas⁵. Do resultado final do cruzamento é feita uma extração de dados para integração em BDP, das situações que não suscitam qualquer dúvida. As restantes serão objeto de tratamentos informáticos subsequentes.
- ◆ Registam-se situações em que tal cruzamento se revela infrutífero, por ausência de informação de base fidedigna e completa nos dois suportes, (como por exemplo o NIF), pela ausência de incorporação no ficheiro do IGFEJ de informação referente a NISS dos falecidos, ou por pré-

¹ Por exemplo se um beneficiário alterar a morada no cartão de cidadão essa morada é atualizada no SISS, prevalecendo em relação à morada até aí existente.

² Para pensões pagas pelo ISS 93,1% (de 2.926.018 pensões apenas 176.283 têm registo de BI - cfr. Base de dados de CNP 2014 disponibilizada pelo ISS à DGTC). Para as pensões pagas pela CGA, mas que são encargo da SS, 99,0%. (de 188.601 pensões apenas 1.732 têm registo de BI - cfr. Base de dados CGA disponibilizada pelo ISS à DGTC).

³ Estes campos referem-se a: data do óbito e a data do seu registo; n.º de assento e código da conservatória do registo civil competente; nome, sexo, data de nascimento, filiação, estado civil, n.º de BI, NIF, a naturalidade e residência do falecido.

⁴ Verificam-se situações de registo de data de nascimento posterior à data do óbito. Assim, em 35 situações, a data do óbito é 01/01/1850 e as datas de nascimento estão compreendidas entre os anos de 1850 e 1996; e em 2 casos a data de óbito é imputada a 1995 e as datas de nascimento são de 1997 e 2002.

⁵ Primeiro: nome, data de nascimento e naturalidade; segunda: nome, data de nascimento e NIF; e terceira: NIF e identificação civil (número BI/CC).



existência em IDQ de registo de óbito¹. Assim, o seu resultado útil não permite alcançar a completeza, fidedignidade e atualidade da informação transposta para IDQ e, posteriormente, para a BDP.

Em sede de contraditório, o II informa que “(...) a média da percentagem dos óbitos registados em IDQ vs. os dados recebidos se encontra entre 74% e 78%”.

- ◆ Da análise aos dados disponibilizados pelo II/ISS extraídos da BDP sobre a situação das pensões em 31/12/2014, que incluem 2.926.108 pensões pagas diretamente aos beneficiários pelo ISS e 188.601 pensões pagas diretamente aos beneficiários pela CGA, mas com uma parcela financiada pelo SS, verificou-se o seguinte:

- ◇ Relativamente a 3.176 pensões, a data de nascimento dos beneficiários² está incompleta (dia=00) ou é inválida³. Esta situação - que, de acordo com o ISS, resulta da existência de dados de identificação muito antigos migrados para o atual sistema, encontrando-se prevista a sua correção para pensionistas com pensões ativas até ao final de 2015 - impede uma correta identificação do beneficiário e dificulta e/ou impossibilita o cruzamento com o ficheiro do IGFEJ suprarreferido.

- ◇ No que respeita a 44.693 pensões pagas diretamente aos beneficiários pelo ISS não consta da BDP o NIF dos beneficiários, verificando-se esta ausência, inclusivamente, em 576 pensões cujo primeiro processamento ocorreu em 2014. No que se reporta a estas últimas, a Presidente do Conselho Diretivo do ISS veio informar que se trata de pensões de sobrevivência devidas a menores, relativamente aos quais até há pouco tempo não era obrigatória a inscrição na AT.

Esta relevante falha da informação residente na BDP importa o incumprimento pelo ISS das obrigações previstas no artigo 119.º do código do IRS. Confrontada com a questão, a Presidente do Conselho Diretivo do Instituto informou estarem a ser feitas diligências para recolha dos NIF dos beneficiários, numa primeira fase internamente, recolhendo informação residente em IDQ ainda não transposta para BDP e, numa segunda fase, solicitando-a diretamente aos beneficiários, em sede de notificação da declaração anual de rendimentos. Mais refere que “Atendendo ao atual quadro legal, e ao benefício de constarem dados corretos e completos em BDP, foi comunicado ao II-ASP que o NIF é de preenchimento obrigatório em qualquer situação. Acresce que qualquer alteração de dados, para este grupo de (...) pensionistas só será aceite se for introduzido o NIF”.

- ◇ Em 48.273 pensões pagas diretamente pela CGA, mas com financiamento parcial do ISS, não existia na base de dados do ISS identificação do NIF. O ISS informou que, nestes casos, a comunicação com a AT é da competência da CGA. Assim, foi solicitada à CGA informação sobre o NIF de cada um dos respetivos beneficiários, bem como sobre se as pensões estavam ou não ativas e, em caso negativo, sobre qual o facto e o meio que levou à sua inativação. A CGA indicou⁴ a grande maioria dos NIF em causa, ficando por identificar

¹ A data de óbito não é alterada por via da informação constante do ficheiro do IGFEJ, designadamente, se foi introduzida manualmente por um utilizador do IDQ ou reconhecida pelo CNP anteriormente ao cruzamento com o ficheiro do IGFEJ, ou se já foi objeto de introdução em IDQ por via do reconhecimento de óbito, eventualmente com uma data diferente, mas indicada em anterior ficheiro do IGFEJ.

² Nascidos entre 1905 e 1976.

³ Com datas de 29 de fevereiro em anos não bissextos, com datas de 31 em meses só com 30 dias ou com meses com número superior a 12.

⁴ Para 367 pensões a CGA referiu que a informação prestada é “Sob reserva por divergência dos elementos para identificação”.

os NIF para 158 pensões. Destas, 9 não tinham indicação do estado¹, 16 permaneciam ativas, 17 tinham já sido canceladas e 116 tinham indicação de “Subscritor ativo”, verificando-se relativamente às mesmas que não têm valores processados e/ou pagos em 2014. Salienta-se, ainda, que em 37 das 116 pensões o campo referente ao nome do beneficiário não se encontra devidamente preenchido, constando do mesmo a menção “Caixa Geral de Aposentações” e a menção “Caixa Geral de Depósitos” num outro caso.

Com referência às supramencionadas 48.273 pensões, pôde igualmente constatar-se que, em 31/12/2014, a CGA havia já cancelado 583 por motivo de óbito do beneficiário, sendo que para 170 destes casos a informação proveio, entre 2003 e 2014, do IGFEJ. Diferentemente, tais pensões permaneciam ativas na BDP da segurança social naquela mesma data, não obstante a comunicação pelo IGFEJ àquela de idêntica informação.

- ◊ Em 2014 foram suspensas na segurança social 115.432² pensões por falecimento. Destas, 1.090³ só foram suspensas 6 meses ou mais após a ocorrência do óbito. Por esta razão, foi solicitada ao II informação sobre a data em que se verificou a comunicação pelo IGFEJ à segurança social das datas dos óbitos, decorrendo da análise desta a existência de três tipos de situações:
 - ◆ A comunicação pelo IGFEJ foi atempada, mas a integração da informação relevante em IDQ e na BDP não foi imediata, tendo ocorrido em datas bastante posteriores (entre 6 meses e 6 anos).
 - ◆ A comunicação pelo IGFEJ da informação tem um grande desfasamento temporal relativamente ao óbito, e a integração da informação em IDQ e em BDP é célere (havendo 3 casos em que tal desfasamento se situa entre os 10 e os 13,5 anos).
 - ◆ O desfasamento temporal da comunicação pelo IGFEJ acumula com a demora na integração pela segurança social da pertinente informação em IDQ e na BDP.
- ◆ Em face dos constrangimentos existentes no cruzamento de dados do IDQ com o ficheiro proveniente do IGFEJ e das suas consequências ao nível da fidedignidade e atualidade da informação residente em BDP relativamente a óbitos de beneficiários, foi feita uma consulta à AT relativamente a 16.498 beneficiários⁴ com pensões ativas em 2014 e com idade igual ou superior a 95 anos, cujo NIF estava devidamente registado na BDP. Destes, os beneficiários de 492 pensões haviam já sido registados como falecidos, entre 1993 e 2014, na AT, sendo a fonte de informação relevante em 418 situações, o IGFEJ e, em 74, o conhecimento direto pelos serviços tributários.

Dentro do universo de pensionistas cuja situação foi objeto da consulta à AT encontravam-se os beneficiários de 252 pensões pagas diretamente aos beneficiários pela CGA, embora parcialmente financiadas pela segurança social. Relativamente a estes beneficiários, que tinham indicação de data de óbito pela AT, foi ainda solicitada informação à CGA sobre a sua situação, decorrendo desta que todas as referidas pensões já tinham sido canceladas, entre 1990 e 2014, por motivo de falecimento, com exceção de uma, cancelada por motivo de casamento. A informação do IGFEJ foi determinante para o cancelamento de apenas 11 destas pensões.

- ◆ Como foi referido há casos em que o CNP toma conhecimento do óbito através da AT, designadamente quando esta, ao tratar rendimentos provenientes de pensões que lhe são

¹ A CGA informou que não foi possível identificar por “Elementos para identificação insuficientes”.

² Inclui ficheiros CNP e CGA.

³ 830 do ficheiro CNP e 260 do ficheiro CGA.

⁴ 16.246 pensões do CNP e 252 pensões da CGA.



declarados pela segurança social, se depara com beneficiários cujo óbito já se encontra registado nas suas bases de dados e que, por essa razão, já não podem ser beneficiários de pensões. Nestas situações, a segurança social suspende a pensão com o código de “falta de prova de vida” e o beneficiário é notificado para “dar prova de vida”¹. Nestes casos e nos casos de suspensão de pensão associada ao código “falecido por confirmar” só há lugar ao cálculo dos montantes pagos indevidamente após a confirmação do óbito pela SS.

- ◆ No que tange aos procedimentos subsequentes à inserção de registo do óbito na BDP, constata-se que a pensão é automaticamente cessada, calculando a própria aplicação informática, também de forma automática, o valor dos pagamentos indevidos, mas apenas nos casos em que estes se circunscrevam a um período igual ou inferior aos últimos cinco anos. No caso de haver pagamentos indevidos num período mais alargado, o cálculo já não é automático, mas manual. Para o efeito, da BDP são mensalmente extraídas pelo II listagens com estas situações, remetidas ao ISS para distribuição às mesmas equipas que têm a seu cargo a instrução dos processos tendentes à atribuição e cálculo das pensões devidas aos beneficiários, bem como o processamento mensal das pensões, com vista ao apuramento manual do valor dos pagamentos indevidos. Salienta-se a ausência total de segregação de funções entre serviços que instruem o processo de atribuição e cálculo da pensão e procedem ao seu processamento mensal e serviços com competência para apuramento de valores indevidamente pagos aos beneficiários, situação incompatível com um adequado controlo interno e potencialmente permissiva de situações de fraude e corrupção.
- ◆ Da análise à informação remetida², constata-se que a grande maioria das diligências com vista à recuperação de valores das pensões cessadas em 2014, por falecimento, foi iniciada apenas após o pedido de informação ao ISS no âmbito dos trabalhos do presente Parecer, com exceção das situações em que a recuperação foi efetuada automaticamente através de débito direto³. Verificou-se ainda existirem grandes interregnos entre o desenvolvimento de uma diligência e a subsequente⁴. Numa análise à documentação de suporte às diligências realizadas para a recuperação de valores, constata-se que os documentos instrutórios compilados não se mostram completos em face da informação relevante registada na BDP, não evidenciam uma ordenação definida e não são numerados nem rubricados, o que dificulta um adequado controlo interno.

Nesta área, o Tribunal continua a acompanhar as situações ilegais e irregulares relatadas nos Pareceres CGE 2011 e 2012.

¹ Cfr. Informação do CNP n.º 14/2013, de 3/05/2013, na qual recaiu o despacho do Vice-Presidente do ISS em 07/05/2013.

² Diligências realizadas para a recuperação de pagamentos indevidos relativas a situações em que o período decorrido entre a data da ocorrência do óbito e a data da cessação da pensão, em 2014, é superior a 6 meses e a situações de pensões suspensas em 2013 por “falta de prova de vida”.

³ Situação que será objeto de análise no âmbito da auditoria que está em curso.

⁴ Por exemplo, para o NISS 11092443522/01, a pensão foi suspensa em outubro de 2013 e o pedido de vales de correio para identificar o autor do levantamento só ocorreu em julho de 2015.

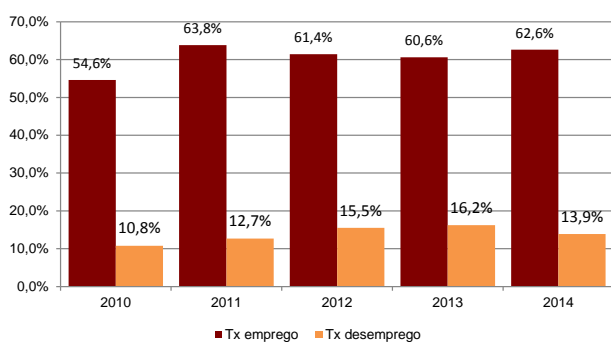
13.2. O desemprego

13.2.1. Enquadramento geral

O desemprego, uma das eventualidades cobertas pelo Sistema de Segurança Social Português, assume particular importância nos períodos em que o mercado de trabalho se contrai, como o que teve início em 2008 e se vem prolongando, de forma mais ou menos evidente, até à atualidade.

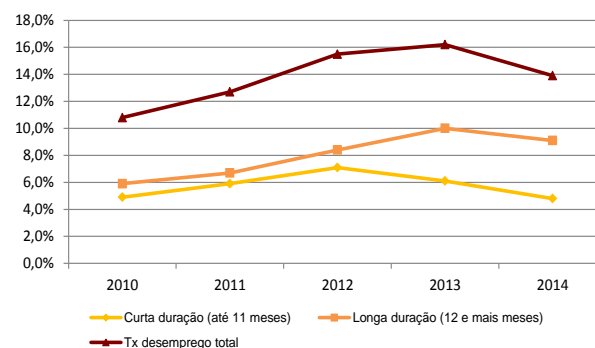
Os gráficos seguintes espelham a dinâmica do mercado de trabalho¹ em Portugal (evolução da população empregada e desempregada²) no quinquénio iniciado em 2010.

Gráfico 11 – Taxas de emprego e taxas de desemprego



Fonte: INE.

Gráfico 12 – Taxas de desemprego por duração de procura



Fonte: INE.

O universo da população desempregada, que evolui de 10,8% da população ativa residente, em 2010, para 13,9% em 2014 (tendo o seu pico sido verificado em 2013, onde este indicador atingiu os 16,2%), encontra-se influenciado pela diminuição da população residente em idade ativa que, no mesmo período, sofreu um decréscimo (menos 3,7% durante o PAEF), pela dinâmica do mercado de trabalho

¹ Fatores de vulnerabilidade dos indivíduos face ao mercado de trabalho: sexo, idade, baixos níveis de escolaridade e formação, problemas de saúde, redes de contacto limitadas, forte enraizamento local/fraca mobilidade. Fatores de vulnerabilidade do mercado de trabalho: desvitalização dos mercados locais de emprego/escassez de oferta ou oferta do chamado mau emprego (precário, mal remunerado, desqualificante e sem perspetiva de desenvolvimento profissional e pessoal).

² Desempregado: indivíduo com idade compreendida entre os 15 e os 74 anos que, no período de referência, se encontrava simultaneamente nas seguintes condições: não tinha trabalho remunerado nem qualquer outro; tinha procurado ativamente um trabalho remunerado ou não durante o período de referência ou nas três semanas anteriores; estava disponível para trabalhar num trabalho remunerado ou não. Empregado: indivíduo com idade mínima de 15 anos que, no período de referência (período que antecede a recolha de informação do inquérito ao emprego, que presentemente é mensal), se encontrava simultaneamente numa das seguintes situações: tinha efetuado trabalho de pelo menos uma hora mediante o pagamento de uma remuneração ou com vista ao benefício ou ganho familiar em dinheiro ou géneros; tinha um emprego, não estava ao serviço, mas mantinha uma ligação formal ao seu emprego; tinha uma empresa mas não estava temporariamente ao trabalho por uma razão específica; estava em situação de pré reforma.

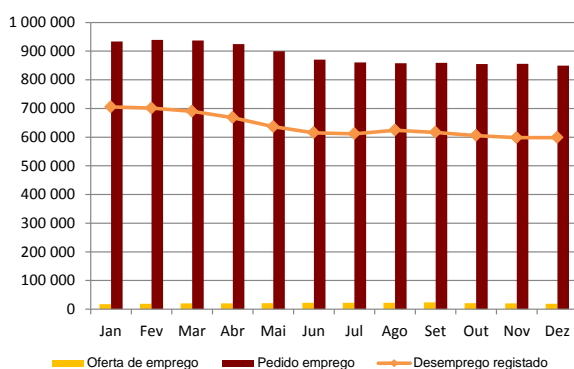


(criação/destruição de emprego) e bem assim pelas alterações legislativas¹ e estatísticas² ocorridas durante o período observado.

A ligeira descida ocorrida em 2014 face a 2013, num contexto tendencialmente crescente pode não refletir uma apreciação significativa do mercado de trabalho, mas estar influenciada por outros fatores, como sejam a passagem dos desempregados de longa duração com idades superiores a 55 anos para a situação de reformados ou os movimentos migratórios da população ativa residente que influenciam positivamente o universo da população desempregada, por conta da diminuição ocorrida no indicador de comparação³.

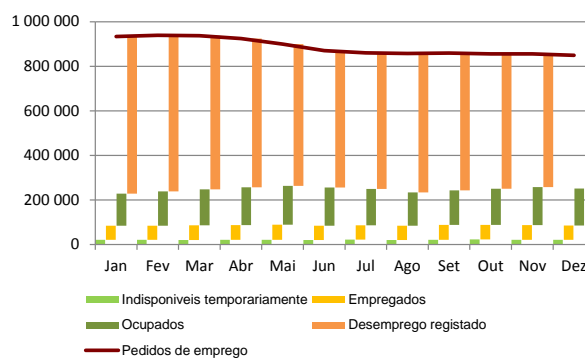
Sustentados em informação disponibilizada pelo IEFP, os gráficos seguintes ilustram a capacidade do mercado de trabalho na absorção ou não da população desempregada registada ao longo de 2014.

Gráfico 13 – Oferta de emprego no ano de 2014



Fonte: IEFP.

Gráfico 14 – Procura de emprego no ano de 2014



Fonte: IEFP.

¹ Redução do prazo de garantia para 12 meses, beneficiando os desempregados com menores carreiras contributivas; redução do prazo máximo de concessão do Subsídio de Desemprego (SD) para 18 meses (com salvaguarda dos direitos adquiridos); limitação do valor máximo do SD a 2,5 IAS; redução em 10% do valor do SD, decorridos 180 dias de concessão; majoração em 10% do valor do SD nas situações em que ambos os membros do casal sejam titulares desta prestação e tenham filhos a cargo (também para as famílias monoparentais); alargamento da proteção no desemprego aos trabalhadores independentes economicamente dependentes de uma única entidade contratante (Decretos-Leis n.º 64/2012 e n.º 65/2012, de 15 de março, que procederam à alteração do regime jurídico de proteção no desemprego a trabalhadores por conta de outrem).

² Principais alterações estatísticas operadas pelo INE em 2012: familiares não remunerados deixaram de ser considerados empregados; as pessoas a frequentar planos ocupacionais de emprego do IEFP passaram a ser consideradas empregados; as pessoas ausentes do trabalho por mais de três meses passaram a ser consideradas empregadas se a remuneração auferida for pelo menos metade da normal; as pessoas em regime de subemprego passaram a ser consideradas empregadas; o universo de desempregados passou a ser delimitado entre os 15 e os 74 anos de idade.

³ Entre 2011 e 2014 a população ativa residente perdeu 197.899 indivíduos (saldo natural: menos 69.928; saldo migratório: menos 127.971 indivíduos).

13.2.2. Beneficiários de prestações de desemprego

Do universo da população desempregada apenas uma parte (pouco mais de 50%) foi alvo de apoios institucionais. O quadro e gráfico seguintes ilustram a evolução do número de beneficiários de prestações de desemprego durante o quinquénio iniciado em 2010¹, que compara com o universo de desempregados, e reflete os efeitos das políticas adotadas, as quais vieram, ao longo deste período, redimensionando este universo.

Influenciada pelo contexto macroeconómico e pelas medidas adotadas durante o PAEF, verificou-se, no período observado (2010-2014), uma diminuição do número de desempregados (menos 1,7%) abrangidos por prestações de desemprego (menos 16,4% em termos homólogos), pese embora entre 2010 e 2013 este indicador tenha revelado um comportamento crescente (mais 17,5%), o mesmo acontecendo durante o PAEF (mais 14,4%), evolução que não acompanha a do n.º de desempregados e de desempregados registados nos centros de emprego no mesmo período. No quinquénio observado estes indicadores revelaram-se tendencialmente crescentes (22,8% e 15,0%, respetivamente), sobretudo até 2013, invertendo-se esta tendência em 2014, ano em que o número de desempregados e o número de desempregados registados apresentaram recuos relevantes (menos 15,1% e menos 9,7% respetivamente).

Quadro 29 – N.º de beneficiários de prestações de desemprego no período 2010/2014

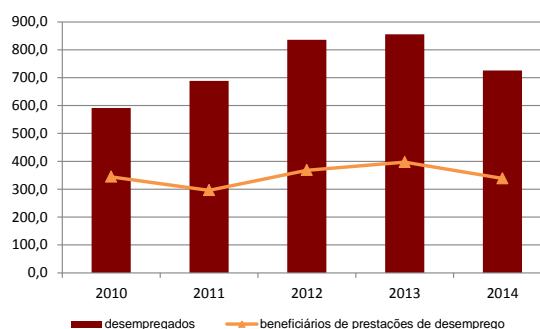
(em milhares)

	2010	2011	2012	2013	2014
Sub. de desemprego	425,0	453,4	543,6	563,0	495,0
Sub. social de desemprego	201,7	136,6	140,2	148,5	143,8
Inicial	108,9	69,6	62,2	47,8	37,3
Subsequente	92,7	66,9	77,9	100,6	106,4
Prolongamento	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Total	626,7	590,0	683,8	711,5	638,9

Nota incluída na fonte que divulgou os dados: Caso um beneficiário tenha lançamento por mais de um tipo de subsídio no ano, ele é contabilizado uma vez em cada subsídio. Apenas são contabilizados beneficiários com lançamento cujo motivo tenha sido "Concessão Normal".

Fonte: II, IP - Estatísticas da Segurança Social, tendo sido utilizados os dados da situação da base de dados em 01/02/2015 e extraídos em 25/05/2015.

Gráfico 15 – População total desempregada vs universo dos beneficiários de prestações de desemprego



¹ Subsídio de desemprego: prestação pecuniária substitutiva do rendimento do trabalho perdido, determinada em função da remuneração média de um período legalmente fixado, atribuída mensalmente ao indivíduo que, estando involuntariamente desempregado, cumpra certos requisitos. Esta prestação não pode, em princípio, exceder 2,5 IAS nem ser inferior a 1 IAS, com as exceções legalmente previstas. Subsídio social de desemprego: prestação pecuniária substitutiva do rendimento do trabalho perdido, determinada em função da remuneração mínima do agregado familiar, atribuída mensalmente ao indivíduo que, estando desempregado, não cumpra todos os requisitos para beneficiar do subsídio de desemprego. Modalidades: (1) *inicial*, prestação social atribuída aos desempregados que não permaneceram no mercado de trabalho tempo suficiente para preencherem o requisito do prazo de garantia necessário para que obtivessem o direito ao subsídio de desemprego; (2) *subsequente*, prestação social atribuída, esgotado o prazo de concessão do subsídio de desemprego; (3) *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; todos sujeitos a ponderação da condição de recursos do agregado familiar.



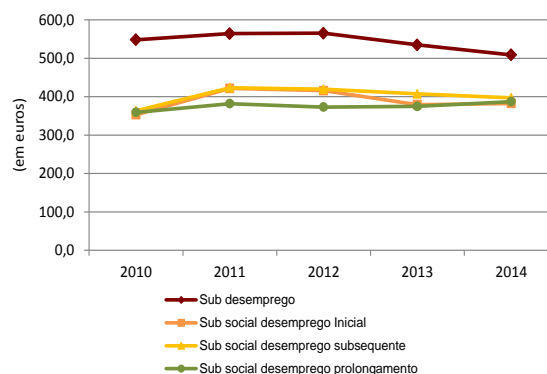
13.2.3 Prestações de desemprego médias mensais

A evolução dos valores das prestações com Subsídio de Desemprego (SD) e Subsídio Social de Desemprego (SSD) no quinquénio 2010-2014 é a que consta do quadro seguinte.

Quadro 30 – Valor médio mensal processado com SD e SSD por beneficiário no período 2010/2014

(em euros)

Prestações de desemprego	2010	2011	2012	2013	2014
Subs. desemprego	548,4	564,3	565,5	534,8	509,1
Subs. social desemprego inicial	353,1	421,5	415,7	379,4	382,4
Subs. social desemprego subsequente	363,3	423,4	419,7	407,3	397,1
Subs. social desemprego prolongamento	359,2	381,9	373,1	374,9	387,2
Total	493,0	537,9	541,4	513,4	490,0



Nota incluída na fonte que divulgou os dados: Caso um beneficiário tenha lançamento por mais de um tipo de subsídio no ano, ele é contabilizado uma vez em cada subsídio. Apenas são contabilizados beneficiários com lançamento cujo motivo tenha sido "Concessão Normal".

Fonte: II, IP - Estatísticas da Segurança Social, tendo sido utilizados os dados da situação da base de dados em 01/02/2015 e extraídos em 25/05/2015.

A prestação média relativa ao “subsídio de desemprego” manteve uma tendência decrescente no quinquénio observado, tendo evoluído de € 548,4 em 2010 para € 509,1 em 2014. Este comportamento reflete as alterações legislativas introduzidas ao longo do período de vigência do PAEF, as quais foram no sentido de tornar mais apelativo o retorno ao mercado de trabalho, limitando os direitos dos beneficiários, ao mesmo tempo que continham a despesa com prestações sociais dentro de limites mais consentâneos com a expansão do universo, esta decorrente da retração do mercado de trabalho e com a necessidade de contenção da despesa pública.

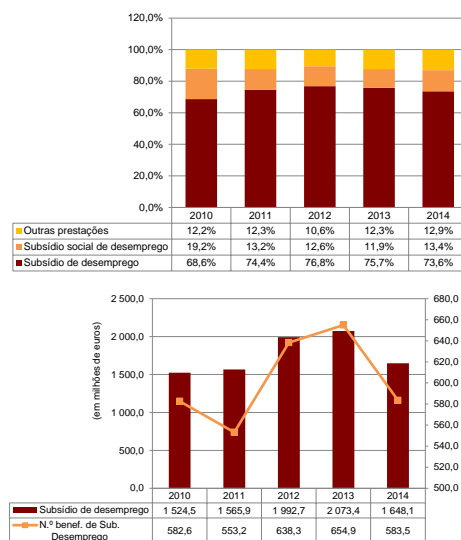
Já a prestação média relativa ao “subsídio social de desemprego” revelou uma tendência crescente no quinquénio, em todas as suas vertentes, inicial, subsequente e prolongamento. Também aqui é visível uma inflexão da tendência evolutiva em 2013 e 2014, efeito das referidas alterações legislativas.

13.2.4. Despesa com prestações de desemprego

Quadro 31 – Evolução da despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego

(em milhões de euros)

Prestações de desemprego	2010	2011	2012	2013	2014
Subsídio de desemprego	1.524,5	1.565,9	1.992,7	2.073,4	1.648,1
Subsídio social de desemprego	426,7	278,5	326,3	326,6	300,7
Outras prestações	269,9	259,4	274,0	337,7	289,9
Idemn. Compensatórias por salários em atraso (SD)	56,9	56,2	69,6	77,9	60,3
Idemn. Compensatórias por salários em atraso (SSD)	0,9	0,6	0,7	0,5	0,3
Complemento de desemprego	95,1	85,7	93,0	76,5	48,4
Garantia Salarial	110,4	112,5	100,2	174,2	176,2
Compensação salarial	5,6	4,0	10,4	8,1	4,5
Programas ocupacionais	1,1	0,2	0,1	0,0	0,0
PEPS	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0
Incentivo à Aceitação de Ofertas de Emprego	0,0	0,0	0,1	0,5	0,1
Total	2.221,1	2.103,8	2.593,0	2.737,7	2.238,7



Nota: As parcelas relativas aos "Programas Ocupacionais" e ao "Incentivo à Aceitação de Ofertas de Emprego" estão incluídas no "Subsídio de Desemprego" nos mapas de execução orçamental do ponto 12.2.2.3 - Despesas.

Fonte: CSS 2010 a 2014 e SIF.

A despesa com prestações de desemprego e apoio ao emprego totalizou, em 2014, € 2.238,7 M, valor próximo do registado em 2010 (€ 2.221,1 M), repartidos entre “subsídio de desemprego” (73,6%), “subsídio social de desemprego” (13,4%) e “outras prestações” (12,9%). Estas despesas apresentaram-se tendencialmente crescentes (mais 0,8%) no quinquénio, embora evidenciando ritmos de crescimento bastante diferenciados ao longo do período, com um crescimento acentuado entre 2010 e 2013 (mais 23,3%; mais 6,4% durante o PAEF) e um recuo entre 2013 e 2014 (menos 18,2%), comportamento consistente com a evolução da economia no mesmo período e com a evolução do n.º de desempregados subsidiados¹.

Em detalhe, as despesas com “subsídio de desemprego” que, em 2014, ascenderam a € 1.648,1 M, evidenciaram, no quinquénio considerado, igualmente uma tendência evolutiva crescente (mais 8,1%) mais relevante entre 2010 e 2013 (mais 36,0%), tendo recuado, entre 2013 e 2014, 20,5%. Durante o PAEF estas despesas expandiram-se 5,2%. De referir que as prestações sociais substitutivas do rendimento do trabalho viram o quadro legal que as regula substancialmente alterado durante o período observado, tendo tais alterações produzido impactos relevantes neste tipo de despesas, mormente as relativas a prazos de garantia, prazos de atribuição e introdução de tetos máximos na formação do valor da prestação.

Já as despesas com “subsídio social de desemprego” (€ 300,7 M, em 2014) que apresentaram uma tendência crescente durante o PAEF (mais 8,0%) recuaram durante o quinquénio observado (menos 29,5%) e, bem assim, entre períodos homólogos - 2014/2013 (menos 7,9%), beneficiando do efeito do reforço da aplicação da condição de recursos às prestações sociais de carácter não contributivo.

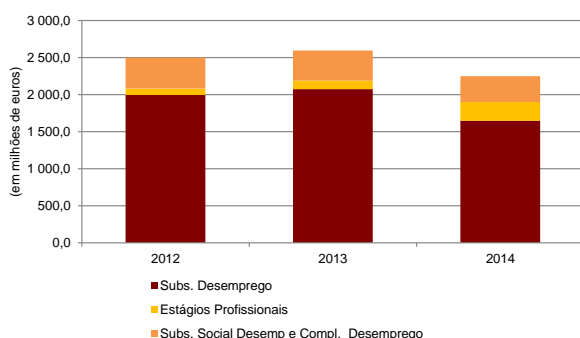
¹ Mais 1,9% no quinquénio, mais 8,3% durante a vigência do PAEF, mais 13,5% entre 2010 e 2013 e menos 10,2% entre períodos homólogos.



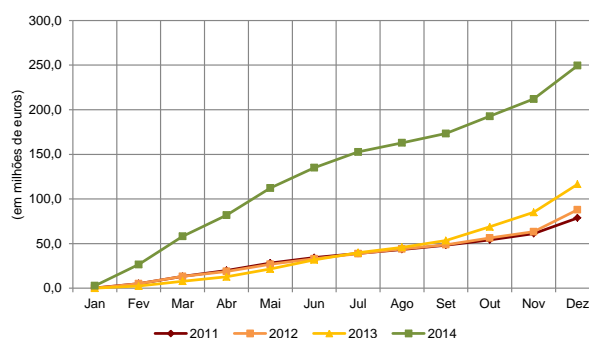
Nas outras prestações de desemprego que evidenciaram uma tendência crescente até 2013 (mais 25,1%), invertendo essa tendência em 2014 (menos 14,2%), destacaram-se as despesas relativas à “*garantia salarial*”¹ que aumentaram 59,6% no quinquénio observado, tendo atingido os € 176,2 M em 2014 e representaram a maior fatia destas despesas, cerca de 60,8%, as “*indenizações compensatórias por salários em atraso*” respeitantes ao “*subsídio de desemprego*” que, em 2014, representaram 20,8% destas prestações (€ 60,3 M), tendo-se expandido no quinquénio 5,9%, 36,9% até 2013, invertendo a tendência crescente em 2014 com um decréscimo de 22,6% em termos homólogos e as relativas ao “*complemento de desemprego*”², (€ 48,4 M, em 2014), com uma tendência decrescente ao longo de todo o período observado, menos 49,1% e menos 36,8% em termos homólogos (2014/2013).

Das medidas direcionadas à flexibilização do mercado de trabalho (revisão e reforço das políticas ativas de emprego), merece destaque a criação de estágios profissionais financiados pelo IEFP, apoios destinados ao emprego, mas que influenciaram diretamente as prestações de desemprego, dada a sua relevância, mormente a partir de 2012 (Gráfico 16).

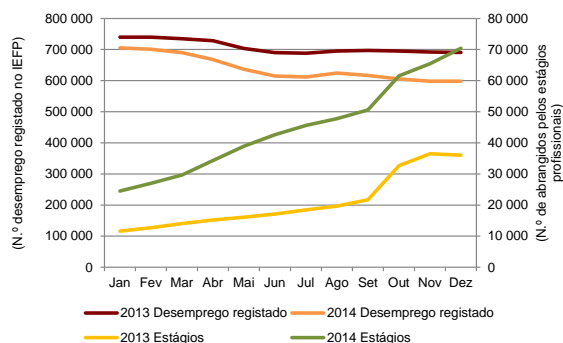
Gráfico 16 – Evolução da despesa com prestações de desemprego e Estágios



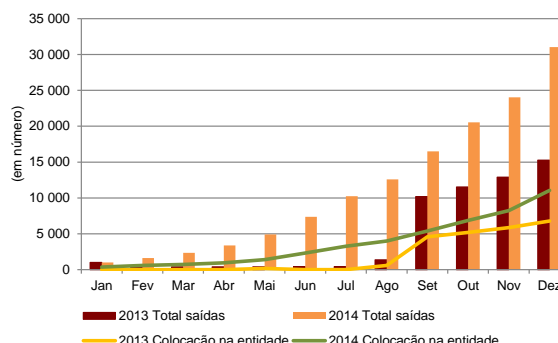
Fonte: IEFP e IGFSS.



Fonte: IEFP.



Fonte: IEFP.



Fonte: IEFP.

Acresce referir que a redução dos níveis de despesa com prestações de desemprego verificada em 2014 (apenas a despesa com garantia salarial sofreu um aumento entre períodos homólogos) foi, em grande

¹ Prestações destinadas ao pagamento das dívidas das entidades empregadoras aos seus trabalhadores, quando aquelas não as podem pagar por estarem em situação de insolvência ou em situação económica difícil, asseguradas pelo Fundo de Garantia Salarial.

² Corresponde à diferença entre o valor do subsídio de desemprego calculado nos termos legais e o montante mínimo legalmente estabelecido (IAS).

medida, compensada pela criação de estágios profissionais financiados pelo IEFP, componente que pressiona a despesa da segurança social por via das políticas ativas de emprego que sofreram um acréscimo de 8,7%, face ao período homólogo anterior (2014/2013), contribuindo, assim, positivamente para a dinamização do mercado de trabalho, designadamente na parte que respeita à criação de emprego por conta de outrem, que apresentou um crescimento de 1,6% em 2014¹, que compara com uma queda de 2,6% para o conjunto do ano de 2013.

Esta substituição, que tem o mérito de manter no mercado de trabalho uma parte da população ativa desempregada, ainda que com índices de precariedade elevados, aspeto que decorre da própria natureza dos estágios profissionais, não se cuidando aqui de levar em conta a taxa de integração desta população na vida ativa após a finalização do estágio (em 2013 apenas 22,0% e em 2014, 32,6%), ao mesmo tempo que produz algum alívio nos custos de trabalho assacados ao setor privado da economia, terá também o demérito de pressionar negativamente a massa salarial deste setor, com consequências diretas na arrecadação da receita contributiva.

13.2.5. Financiamento

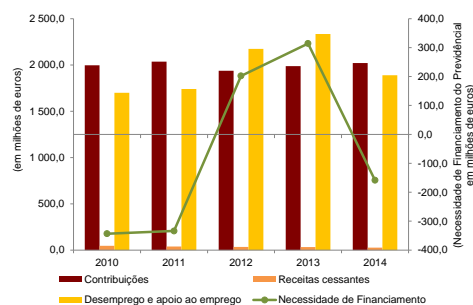
Em 2014, da despesa com prestações de desemprego, 84,4% (€ 1.889,6 M) foram financiados pelo sistema previdencial – repartição e os restantes 15,6% (€ 349,1 M) pelo sistema de proteção social de cidadania - subsistema de solidariedade.

Quanto ao financiamento das prestações de desemprego suportadas pelo sistema previdencial repartição, no quinquénio em observação, apenas os anos de 2012 e 2013 apresentaram necessidades de financiamento, as quais totalizaram € 516,2 M, compensados pelos excedentes verificados nos anos de 2010, 2011 e 2014 (€ 835,4 M).

Quadro 32 – Financiamento das prestações de desemprego do sistema previdencial - repartição

	(em milhões de euros)				
	2010	2011	2012	2013	2014
Contribuições	1.996,2	2.035,3	1.936,9	1.987,6	2.021,0
Receitas cessantes	46,3	38,2	34,7	32,9	26,8
Desemprego e apoio ao emprego	1.699,3	1.739,6	2.173,7	2.334,6	1.889,6
Necessidade de Financiamento	-343,3	-333,8	202,1	314,0	-158,3

Nota: O subsídio de desemprego inclui as parcelas relativas aos "Programas Ocupacionais" e ao "Incentivo à Aceitação de Ofertas de Emprego".



Fonte: CSS/2010 a CSS/2014.

Em detalhe cabe ainda referir:

- ◆ Que as despesas relativas a “*indenizações compensatórias por salários em atraso*” que integraram valores de subsídio de desemprego (€ 60,3 M) e de subsídio social de desemprego (€ 0,3 M) atribuídos a beneficiários que ficaram na situação de desemprego não por despedimento da entidade empregadora mas por suspensão do contrato de trabalho com fundamento em não pagamento pontual da retribuição, nos termos do artigo 25.º da Lei n.º 105/2009, de 14 de

¹ www.ine.pt – inquérito ao emprego, 4.º trimestre de 2014 e 4.º trimestre de 2013.



setembro, foram financiadas na sua totalidade pelo sistema previdencial - repartição, quando a que diz respeito ao subsídio social de desemprego deveria ter integrado as despesas do sistema de proteção de cidadania - subsistema de solidariedade, cujo financiamento é assegurado pelo OE.

- ◆ Que o sistema previdencial - repartição vem beneficiando, desde 2011, de montantes transferidos pelo OE para financiar as situações enquadráveis no artigo 98.º N do Código do Processo do Trabalho, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 295/2009, de 13 de outubro (pagamento de retribuições intercalares, pelo Estado, devidas aos trabalhadores após o decurso de 12 meses desde a apresentação, pelos mesmos, junto do tribunal competente, de declaração de oposição ao despedimento até à notificação da decisão de 1.ª instância), no valor total de € 7,8 M, as quais não tiveram qualquer execução¹. Esta matéria foi objeto de análise no PCGE/2013, tendo o ISS alegado, como motivos para a ausência de execução de despesa naquela rubrica, dificuldade na identificação das situações enquadráveis nesta disposição legal em virtude das decisões dos tribunais não serem claras, motivo pelo qual foi proferida recomendação no sentido do estabelecimento de procedimentos de articulação entre os Tribunais e o ISS que promovam a célere identificação destas situações por parte do ISS².

13.2.6. Atribuição de prestações de desemprego – Análise procedimental

Foi realizada uma ação de verificação a prestações de desemprego atribuídas pelo Centro Distrital de Coimbra do ISS, constituída por uma amostra de 149 beneficiários com prestações de desemprego em pagamento em 2014. Da análise empreendida³ resultou o seguinte:

- ◆ Continuam a não ser considerados, para efeitos de aferição dos prazos de garantia e do cálculo da remuneração de referência no âmbito das prestações de desemprego, períodos em que ocorreram sobreposições de registo de remunerações de trabalho e de registo de remunerações de equivalência, sempre que a soma do número de dias dos dois tipos de registo é, no mesmo mês, igual ou superior a 32 dias. Nestes casos, não são considerados, no mês em causa, quaisquer registos, o que é suscetível de diminuir o montante da prestação devida ao beneficiário. Não se encontra implementada uma rotina que permita a deteção, automática ou manual, periódica, de todas estas situações, não obstante as situações pontualmente detetadas serem objeto de diligências com vista à regularização das respetivas prestações. Tal facto implica, em situações não regularizadas, um prejuízo para os beneficiários, para além de consubstanciar um tratamento desigual dos mesmos, sem justificação atendível.
- ◆ Continuaram, igualmente em 2014, a ser pagas prestações de desemprego cuja remuneração líquida de referência, calculada até 3/5/2013, é superior à devida, gerando pagamentos indevidos, por aplicação a todos os beneficiários, independentemente da natureza jurídica dos seus vínculos laborais, da tabela de IRS aplicável aos trabalhadores da administração pública⁴. Na amostra analisada, detetou-se a existência de 33 prestações em que a taxa de IRS aplicada para cálculo da remuneração de referência foi inferior à devida, com o inerente cálculo do valor da prestação a superar o montante legalmente devido ao beneficiário.

¹ Foram transferidos do OE € 2,5 M, € 2,5 M, € 1,4 M e € 1,4 M, em 2011, 2012, 2013 e 2014, respetivamente.

² Recomendação 79 – PCGE/2013, disponível em www.tcontas.pt.

³ A presente análise não tem por escopo o apuramento de eventuais pagamentos indevidos e as inerentes eventuais responsabilidades financeiras, os quais serão tratadas em sede de processo de auditoria em curso.

⁴ Para maiores desenvolvimentos, cfr. ponto 13.2.2.4 do Parecer sobre a CGE de 2013, disponível em www.tcontas.pt.

- ◆ Em duas situações o valor calculado das prestações de desemprego foi inferior ao legalmente devido aos beneficiários, porquanto não se encontravam, à data do cálculo, registadas na aplicação informática algumas Declarações de Remuneração (DR), as quais só posteriormente viriam a ser registadas. O valor das prestações em causa foi corrigido na sequência do trabalho de campo desenvolvido, tendo o beneficiário sido notificado do novo valor do subsídio e da data em que lhe iriam ser pagos os montantes em falta. Aos utilizadores da aplicação informática de desemprego é permitida a introdução de dados sobre remunerações auferidas no estrangeiro por trabalhadores migrantes, relevantes para a atribuição e para a determinação das prestações de desemprego a que estes têm direito em virtude de convenções internacionais. A inexistência de segregação das funções entre o registo dos mencionados dados e a instrução do processo de atribuição e definição do montante devido aos beneficiários prejudica o adequado controlo interno nesta matéria, permitindo a ocorrência de situações de fraude e de corrupção.
- ◆ A aplicação informática do desemprego, na qual se processa a instrução e o deferimento das prestações, contém dois campos de cujo preenchimento decorre o deferimento informático das prestações de desemprego. Um desses campos destina-se aos colaboradores que procedem à instrução do processo e, em face das validações automáticas, deveriam propor o seu deferimento (campo “Utilizador_instrutor”); outro destina-se à confirmação do deferimento por dirigente com competência própria, delegada ou subdelegada para o efeito (campo “Utilizador_Decisor”). As diferentes designações destes campos e o facto de serem identificáveis, em cada momento, os dirigentes com competência para o deferimento de prestações, implicaria que só estes pudessem preencher o campo que lhes está reservado, devendo os perfis de acesso dos restantes utilizadores inviabilizar qualquer possibilidade de serem estes a, na prática, deferir as prestações. Não é, porém, o que acontece. Analisada a aplicação no que se refere aos processos da amostra, constata-se que qualquer colaborador investido de funções meramente instrutórias acede ao campo “Utilizador_Decisor” e defere a atribuição de prestações de desemprego, sem que possa demonstrar-se a existência de uma revisão dos pressupostos por parte do dirigente competente.

Existe um documento em suporte papel de proposta de deferimento, submetida a um dirigente para autorizar o deferimento da prestação. Contudo, por vezes, este documento é autorizado em data posterior àquela em que a prestação é informaticamente deferida e reconhecida como tal, designadamente para efeitos de emissão também informática e automática da notificação do deferimento ao beneficiário, notificação que é impressa com assinatura digitalizada do dirigente com competência para o efeito, podendo, por essa razão, ser enviado sem passar pelo controlo de quem o subscreve.

A situação descrita, para além de configurar uma total ausência de segregação de funções entre instrução de processos e o seu deferimento, que tem sempre subjacente uma revisão do trabalho de instrução, não contribui para um controlo adequado da atribuição de prestações de desemprego e permite a ocorrência de situações de fraude e corrupção que podem revelar-se de difícil deteção.

Nesta área, o Tribunal continua a acompanhar as situações ilegais e irregulares relatadas nos Pareceres sobre as CGE de 2012 e 2013.



13.3. Património financeiro

13.3.1. Comportamento dos mercados financeiros

Em 2014 a diminuição dos défices públicos e o controlo da dívida dos Estados europeus¹ continuaram prioritários, mas surgiram sinais de que serão necessárias outras políticas, para além da monetária, para estimular o crescimento². Em Portugal, o PIB aumentou 0,9% em volume, apoiado na procura interna: após três anos em queda, o consumo e o investimento voltaram a crescer³. A balança comercial voltou aos défices, pelo que o contributo da procura externa líquida foi negativo. O crédito concedido à economia diminuiu⁴ e o banco de fomento manteve-se inoperacional.

A economia mundial cresceu 3,4%, registando 1,8% nas economias avançadas (1,1% em 2013), devido principalmente ao comportamento dos EUA (2,4%) e Reino Unido (3%), pois a Zona Euro manteve a diminuição do produto (em 0,5%) e o Japão acompanhou-a (0,1%). Nas economias emergentes o crescimento desacelerou para 4,6% (5,0% em 2013). O comércio mundial manteve o ritmo de crescimento de 2013 (3,3%) mas com as economias avançadas a aumentar as exportações e importações e as economias emergentes em sentido inverso. A evolução dos preços no consumidor manteve-se em níveis historicamente baixos, com destaque para a redução da taxa de inflação na Zona Euro (para 0,4%), onde as medidas do BCE para aumentar a liquidez na economia⁵ e conduzir a variação dos preços para próximo de 2% não estão a gerar o impacto desejado, mantendo-se o risco de deflação⁶. Nas economias emergentes a taxa de inflação também atingiu mínimos (5,1%).

No mercado da dívida pública, a *yield* dos títulos das maiores economias registou quebras relevantes, nomeadamente nos EUA, na Alemanha e no Reino Unido⁷. Dentro da Zona Euro, verificou-se a mesma tendência, com destaque para os países do Sul, mais afetados pela crise da dívida⁸. O *spread* face ao *Bund* diminuiu na maioria dos países, mas aumentou nos EUA, Reino Unido e, mais ligeiramente, na França. Já nas ações, os maiores índices apresentaram *performances* substancialmente inferiores às de 2013, ainda assim melhor nos EUA e Japão, com valorizações de 11,4% no *S&P500*, 17,9% no *Nasdaq 100* e 8,1% no *Topix Index*. O *Stoxx Europe600* valorizou 4,4% e o *DAX* (Alemanha) 2,7%, mas o *CAC 40* (França) perdeu 0,5% e o *FTSE100* (Reino Unido) 2,7%. O *PSI20* sofreu uma quebra de 26,8%, situando-se entre os piores desempenhos a nível internacional.

¹ O défice na Zona Euro baixou para 2,6%. A Alemanha registou um *superavit* de 0,3% (acompanhada pelo Luxemburgo e Estónia). Com défice acima de 3%, para além dos países que beneficiaram de ajuda externa (8,9% no Chipre, 7,2% em Portugal, 5,9% em Espanha, 3,9% na Irlanda e 3,6% na Grécia), encontramos a França (3,6%), a Eslovénia (5,0%), a Finlândia (3,3%) e a Bélgica (3,1%). A Itália registou um défice de 3,0%. Este desempenho compara com os défices de 4,1% nos EUA, de 7,3% no Japão e de 5,7% no Reino Unido (Fonte: *FMI* e *Eurostat*).

² Por exemplo, o Plano *Juncker*, que foi apresentado em novembro de 2014, previa investimentos de € 315.000 M.

³ O consumo aumentou 1,6%, sendo que o privado cresceu 2,2% e o público caiu pelo quinto ano, desta vez 0,5%. A formação bruta de capital fixo cresceu 5,5% (Fonte: *INE*).

⁴ O ano de 2014 foi o quarto seguido de queda nos empréstimos concedidos pelo setor financeiro: 7,9% às empresas e 3,8% às famílias (Fonte: *BdP*).

⁵ O BCE baixou a taxa de juro de referência para 0,15% em junho e 0,05% em setembro, ao mesmo tempo que reduziu a taxa de juro do crédito *overnight* (para 0,4% e 0,3%) e passou a cobrar pelos depósitos *overnight* (primeiro 0,1% e depois 0,2%), entre outras medidas de incentivo à concessão de crédito à economia (Fonte: *BCE*).

⁶ A taxa de inflação caiu de forma generalizada nos países da Zona Euro e foi mesmo negativa na Espanha, em Portugal, na Grécia e na Eslováquia. (Fonte: *FMI*).

⁷ A 10 anos, a *yield* passou de 2,973 para 2,175 nos EUA, de 1,955 para 0,534 na Alemanha e de 3,037 para 1,793 no Reino Unido (Fonte: *WSJ*).

⁸ Em Portugal, a *yield* dos títulos a 10 anos baixou de 5,982 para 2,666, em Itália de 4,215 para 1,862 e em Espanha de 4,222 para 1,673 (Fonte: *WSJ*).

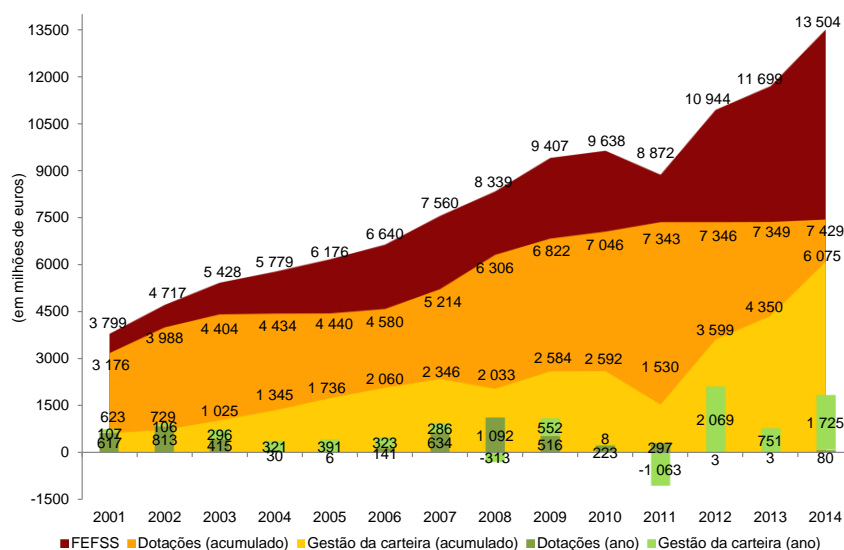
13.3.2. Desempenho do Fundo de Estabilização

13.3.2.1. Valor acrescentado

Em 2014, o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS)¹ aumentou 15,4% (€ 1.805 M), valendo € 13.504 M a 31 de dezembro. No mesmo período, reduziu a volatilidade, para 3,7%, e a rotação da carteira, para 1,07.

O valor acrescentado em cada ano resulta das transferências² e da gestão e evolução do mercado. No final de 2001 o FEFSS acumulava € 3.799 M e a sua evolução anual pode observar-se no Gráfico 17.

Gráfico 17 – Evolução do valor do Fundo



Fonte: IGFCSS.

Até 2003 e entre 2007 e 2011, a transferência de saldos excedentários do Sistema Previdencial e das receitas provenientes de alienação de património foi preponderante, com um máximo de € 1.091,9 M em plena crise financeira (2008), servindo para esbater a primeira situação de perda de valor proveniente da gestão da carteira. Entre 2004 e 2006 as transferências foram pouco relevantes face ao contributo da gestão e em 2012 e 2013, num contexto de forte pressão sobre as prestações sociais e contribuições, foram mesmo insignificantes. Em 2011, o impacto da crise nas dívidas soberanas e a consequente desvalorização no mercado da dívida pública portuguesa originou perdas superiores a mil milhões de euros, mas foi também a recuperação do seu valor a grande responsável pelos contributos da gestão nos anos seguintes. Neste processo, o valor do Fundo é muito influenciado pela variação de valias potenciais, sendo que as elevadas taxas de juro daquelas emissões de dívida nacional podem traduzir-se em rendibilidades elevadas.

¹ O FEFSS, criado em 1989 com uma dotação de € 216,0 M, constitui um património autónomo afeto à capitalização pública de estabilização, sob gestão do IGFCSS. Visa contribuir para o equilíbrio e sustentabilidade do sistema previdencial, gerando um montante equivalente ao pagamento de dois anos de pensões. A sua forma de financiamento encontra-se definida na LBSS, sendo que o artigo 107.º da LOE de 2014 determina a transferência para o Fundo dos saldos anuais do Sistema Previdencial e das receitas da alienação de património.

² O IGFCSS transfere para o FEFSS os montantes que resultem das fontes de financiamento definidas, pelo que entradas de capital ocorrem ao longo do ano, passando a integrar os recursos passíveis de gerar valor pela gestão da carteira.



No final de 2014, os rendimentos e valias gerados desde a constituição do FEFSS atingiram € 6.075 M (45% do total). O valor acrescentado em 2014 encontra-se desagregado no Quadro 33, onde se percebe que as Dotações (entradas de capital) aumentaram substancialmente face aos dois anos anteriores, para € 79,6 M¹.

Quadro 33 – Desagregação do valor acrescentado à carteira

(em milhões de euros)

Descrição	2012	2013	1T 2014	2T 2014	3T 2014	4T 2014	2014
1. Entradas de capital (a)	2,8	3,4	1,7	1,2	3,4	73,3	79,6
2. Valor acrescentado pela gestão (2.1 a 2.5) (b)	2.069,0	751,4	780,1	310,7	377,0	257,6	1.725,3
2.1 Rendimentos	321,6	356,8	30,9	153,7	-12,5	64,7	236,8
2.2 Mercado Monetário Líquido	7,1	267,1	6,5	3,4	1,8	3,7	15,5
2.3 Valias Realizadas	200,9	-21,3	12,2	61,9	63,7	157,1	294,9
2.4 Juro corrido	-15,1	2,1	63,4	-70,5	76,7	-10,6	59,1
2.5 Variação das Valias potenciais	1.554,4	146,7	667,0	162,2	247,3	42,7	1 119,1
3. Δ Total (1+2)	2.071,7	754,8	781,8	311,8	380,4	330,9	1.805,0

(a) Dotações provenientes do IGFSS e que constituem receita do FEFSS de acordo com o estipulado na LBSS.

(b) Resultados da gestão dos ativos da carteira, que incluem as dotações entradas ao longo do ano.

Fonte: IGFCSS.

A variação das valias potenciais² destaca-se das demais componentes, tendo somado € 1.119 M (62% do valor acrescentado líquido). No entanto, deve ter-se em consideração a sua natureza específica e o potencial de distorção que pode introduzir nas análises de desempenho e rentabilidade, uma vez que as oscilações de valor de mercado dos títulos originam impactos elevados no valor da carteira sem que, por um lado, exista necessariamente um papel determinante por parte da entidade gestora e, por outro, se venham a traduzir em valias efetivas³. Também relevantes mostraram-se as valias realizadas (€ 294,9 M), que no ano anterior tinham sido negativas, e os rendimentos obtidos⁴, estes baixando face aos anos anteriores (para € 236,8 M). Os juros corridos⁵ ascenderam a € 59,1 M e os ganhos imputados ao mercado monetário líquido⁶ ficaram em € 15,5 M.

¹ Sendo € 6,9 M de alienação de imóveis (cerca do dobro do valor conseguido no ano anterior) e € 72,8 M de saldos do Sistema Previdencial, relativos aos anos de 2008 e 2009.

² 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.

³ Importa referir que a contabilização das valias potenciais resulta da adoção da regra do justo valor na avaliação dos ativos financeiros, que tem suporte nas regras contabilísticas aplicáveis a ativos em que não exista intenção de detenção até à maturidade. À gestão cabe o mérito da seleção dos títulos a adquirir, a manter e a vender. Todavia, a entidade gestora estava obrigada a adquirir títulos da dívida pública portuguesa até ao máximo de 90% da carteira (Portaria n.º 216-A/2013, 2 julho), advindo desta componente o essencial das valias potenciais positivas aqui refletidas. A sua efetiva realização depende, nomeadamente, da existência de liquidez no mercado e, uma vez que as vendas implicam, à luz da referida Portaria, novas aquisições, a análise do mérito da gestão terá de ter em conta as alternativas de investimento que se colocam entre o momento da aquisição e a data do reembolso.

⁴ 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.

⁵ Diferença entre o juro corrido dos títulos em carteira na data n e o juro corrido dos títulos em carteira na data n-1.

⁶ Juros de depósitos à ordem, ajustes diários em contratos de futuros (mais e menos-valias) e despesas/receitas diversas.

13.3.2.2. Composição da carteira

Os ativos que constituem o FEFSS são apresentados no Quadro 34, que resulta do tratamento da informação disponibilizada pela entidade gestora, combinando informação tratada na ótica de gestão da carteira com a que resulta da sujeição a limites regulamentares¹.

Quadro 34 – Composição e variação homóloga dos ativos da carteira

(em milhões de euros)

Descrição	2013		2014		Variação homóloga	
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)	Valor	%
Dívida Garantida pelo Estado Português (a)	6.767,8	57,8	10.134,1	75,0	3.366,3	49,7
Obrigações do Tesouro (OT)	5.312,1	45,4	8.972,4	66,4	3.660,4	68,9
Não emitida pelas Administrações Públicas	18,1	0,2	21,6	0,2	3,5	19,5
Bilhetes do Tesouro (BT)	1.437,7	12,3	1.140,1	8,4	-297,6	-20,7
Dívida pública estrangeira (a) (b)	2.488,1	21,3	1.336,0	9,9	-1.152,0	-46,3
Dívida Privada (a)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	—
Ações (b)	1.825,1	15,6	1.470,7	10,9	-354,4	-19,4
Fundos de Investimento Mistos	1,8	0,0	0,8	0,0	-1,0	-55,7
Imobiliário	169,3	1,4	163,9	1,2	-5,4	-3,2
Reserva Estratégica	74,2	0,6	20,1	0,1	-54,1	-72,9
Liquidez	371,7	3,2	377,9	2,8	6,2	1,7
Provisões e Impostos a Receber	0,9	0,0	0,3	0,0	-0,7	-71,0
Total	11.699,0	100,0	13.504,0	100,0	1.805,0	15,4

(a) Inclui juros corridos.

(b) Inclui futuros e valias potenciais de forwards afetas à cobertura de posições

Fonte: IGFCSS.

Em 2014, o valor aplicado em Dívida Garantida pelo Estado Português aumentou 49,7%, atingindo 75% da carteira², mais 17,2 p.p. que no ano anterior. Para além do reforço da aquisição de OT, o aumento é também explicado pela valorização dos títulos no mercado, que, no seu conjunto, ficaram € 1.214,9 M acima do valor de reembolso³, pela primeira vez nos últimos anos.

Com € 1.953,7 M em aquisições líquidas de dívida pública portuguesa, teve-se, por contrapartida, a redução de outras componentes (as entradas de capital foram de apenas € 79,6 M). Assim, acelerou-se o desinvestimento em dívida pública estrangeira, que registou uma redução de 46,3% em termos homólogos, para € 1.336,0 M, representando 9,9% do total (face a 21,3% em 2013).

Também o valor do Fundo aplicado em ações diminuiu 19,4%, para € 1.470,7 M, e o peso na carteira caiu para 10,9% (chegou a valer 23,2% no final de 2010). Na Europa estavam aplicados € 322,5 M,

¹ O IGFCSS gere como Liquidez determinados ativos de dívida (pública e privada) e fundos que, para verificação dos limites à composição da carteira de ativos, são considerados nas rúbricas mais adequadas.

² Estando € 8.972,4 M em OT, € 1.140,1 M em BT e € 21,6 M em dívida da CP – Comboios de Portugal, EPE

³ Atente-se ao impacto desta valorização, que supera o montante de valias potenciais apuradas para toda a carteira do FEFSS e ao efeito na rendibilidade e desempenho do Fundo que dependerá da sua efetiva realização. Em sede de contraditório, o IGFCSS informou que "(...) As valias potenciais da dívida pública portuguesa ascenderam, em 2014, a € 935 M inferior, por conseguinte, ao total das valias potenciais" e que "(...) o cálculo das valias potenciais tem em consideração o momento da compra e o preço de aquisição. Para as aquisições anteriores a 2014 a valia potencial, atribuída ao exercício de 2014, é a diferença entre o valor em 1 de janeiro e 31 de dezembro. Para aquisições ocorridas em 2014 a valia potencial é a diferença entre o valor de aquisição e o valor no final do ano".



(€ 160,0 M no Reino Unido, € 67,1 M na Suíça e € 95,4 M na Zona Euro), nos EUA € 792,9 M e no Japão € 355,3 M.

A composição da componente de Imobiliário manteve-se relativamente estável, embora com alguns sinais de desinvestimento¹, sendo que o seu valor se reduziu 3,2%, para € 163,9 M, o que equivalia a 1,2% do FEFSS. Destes, € 17,5 M respeitam a imóveis² e o resto a unidades de participação em Fundos de Investimento Imobiliário (FII), onde existem compromissos de € 2,5 M³. O conjunto dos FII⁴ apresentava menos-valias acumuladas de € 30,8 M (face a € 52,6 M no final de 2013).

Apesar de não terem sido efetuadas alterações na carteira da Reserva Estratégica⁵, o seu valor caiu 72,9% em 2014, para € 20,1 M (0,1% do Fundo). A participação na *Portugal Telecom* desvalorizou € 46,5 M (72,7%), para € 17,5 M⁶, e na *Finpro* € 7,5 M (73,3%), para € 2,7 M. Desde 2010, o FEFSS perdeu € 170,7 M naquelas duas participações, sem que tenham sido tomadas decisões capazes de minimizar perdas e proteger o património do Fundo.

O montante considerado em Liquidez⁷ manteve-se relativamente estável face ao período homólogo, representando 2,8% da carteira (€ 377,9 M). É nesta componente que são refletidas as margens afetadas à réplica de investimentos feitos através de contratos de futuros, pelo que não tem uma leitura independente das outras componentes e da estratégia relativa aos produtos derivados.

O peso dos ativos de Rendimento Fixo (dívida) subiu para 84,9% (79,1% em 2013) enquanto o peso dos ativos de Rendimento Variável (ações e participações da Reserva Estratégica) baixou para 11% (16,2% em 2013).

¹ Procedeu-se ao resgate total da participação no FII *Vision Escritórios* (€ 7,5 M de valor de aquisição e menos-valias acumuladas de € 2,3 M no final de 2013) e parcial nos FII *Pan-European Real Estate Fund of Funds (PREFF)* e *CBRE Retail Property* (juntos acumulavam € 18 M em menos-valias no final de 2013) e entrou num novo fundo (*FII RPPELP*), com um montante de € 0,2 M. Faz-se notar que a rendibilidade dos investimentos alvo de resgate não foi divulgada, desconhecendo-se, deste modo, o valor das menos-valias efetivamente realizadas e dos rendimentos obtidos.

² Sendo € 12,2 M do edifício no *Taguspark* e € 5,4 M do Hospital de Cascais, que mantiveram o valor de 2013.

³ De € 0,3 M no *Curzon Capital Partners II* e de € 2,3 M no *PREFF*.

⁴ De acordo com a nota 8.2.39 do Anexo às DF do FEFSS, foram aprovadas pelo Conselho Diretivo as participações de 33,3% no *Office Park Expo*, 12,6% no *FEI Caixagest Imobiliário Internacional* e 10,1% no *PREFF*, por ultrapassarem os 10% do valor patrimonial de cada Fundo.

⁵ Constituída por participações de longo prazo no capital de sociedades que representem interesses estratégicos do Estado Português ou constituam uma vertente complementar de investimento para a carteira, com um perfil temporal mais longo e uma expectativa de rendibilidade superior. Na prática reunia as participações na *Portugal Telecom* e *Zon Multimédia* (entretanto alienada) que resultaram de um pagamento em espécie do Estado à Segurança Social.

⁶ No final de 2010 a participação valia € 169,8 M, somando desde então uma quebra de € 152,3 M (89,7%).

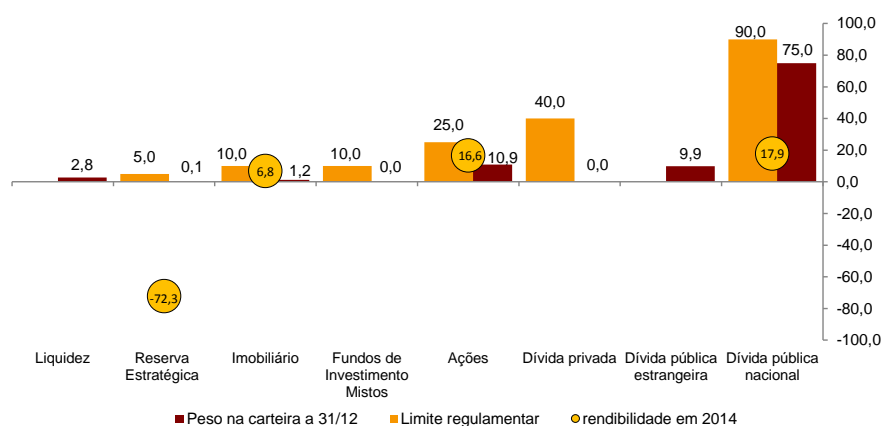
⁷ Pode incluir depósitos à ordem, fundos de tesouraria, depósitos a prazo, subtraindo-se o valor dos Futuros e as valias potenciais de *forwards*.

13.3.2.3. Limites regulamentares e rentabilidade

Os limites, as operações autorizadas e níveis de risco a respeitar, estão definidos no Regulamento de Gestão¹, devendo enquadrar-se à luz do estipulado na Portaria n.º 118/2012, de 30 de abril², na LOE para 2014³ e na Portaria 216-A/2013, de 2 de julho⁴. A rentabilidade da carteira foi de 14,7%, um desempenho que apenas foi superado pelo ano excepcional de 2012.

No Gráfico 18 é possível comparar o peso de cada componente da carteira com os limites regulamentares a que estão sujeitos (limites máximos, exceto no caso da dívida pública portuguesa) e avaliar o seu impacto tendo em conta a rentabilidade obtida⁵.

Gráfico 18 – Limites à composição da carteira e rentabilidade



Fonte: IGFCSS.

Constata-se que o limite mínimo de 50% da carteira em dívida pública portuguesa que consta do Regulamento de Gestão se encontra largamente ultrapassado, estando o máximo de 90%, constante da Portaria n.º 216-A/2013, a menos de 15 p.p.. A sua taxa de rentabilidade aumentou para 17,9% (7,2% em 2013), tornando-a a mais elevada de entre as várias componentes, o que, dado o seu peso hegemónico, explica grande parte da taxa de rentabilidade global. Na interpretação deste desempenho deve ter-se em conta o efeito das mais-valias potenciais, dado que o valor de mercado da dívida pública portuguesa se fixava, pela primeira vez nos últimos anos, substancialmente acima do valor de reembolso.

As ações apresentaram uma rentabilidade de 16,6% (22,1% em 2013), assente no desempenho no mercado americano, onde atingiu os 23,2% (ficou-se pelos 10,1% no Japão e 7,2% na Europa). O seu

¹ Portaria n.º 1273/2004, de 7 de outubro, que define o propósito genérico de “(...) otimizar a relação entre rentabilidade e risco na gestão dos recursos do FEFSS (...)”.

² Que veio suspender 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 externa.

³ Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que, no n.º 1 do artigo 256.º, faz vigorar até 31 de dezembro de 2014 “todas as medidas e os efeitos, de natureza temporária, previstos em lei ou regulamentação que se encontrem diretamente dependentes da vigência do PAEF”, situação em que se enquadrava a Portaria n.º 118/2012.

⁴ Que estabelece que o Conselho Diretivo do IGFCSS “procede à substituição dos ativos em outros estados da OCDE por dívida pública portuguesa até ao limite de 90% da carteira”.

⁵ Apenas para as componentes em que o IGFCSS disponibilizou os dados da rentabilidade.



peso na carteira, de 10,9%¹, tem-se vindo a reduzir para dar espaço ao reforço do investimento em dívida pública nacional, pelo que se encontra longe do máximo de 25% definido no Regulamento.

A componente aplicada em dívida pública estrangeira, para a qual não existem limites regulamentares explícitos, tem sido a que mais tem diminuído face à nova estratégia de investimentos, fixando-se em 9,9% da carteira (chegava aos 21,3% um ano antes).

O Imobiliário, que regulamentarmente poderia chegar aos 10%, já representa apenas 1,2% do total. A taxa de rendibilidade, que vinha sendo negativa desde pelo menos 2009, foi em 2014 de 6,8%, o que traduz uma recuperação de valor dos investimentos, refletida na diminuição das valias negativas acumuladas. A Reserva Estratégica apresentou em 2014, e dado o exposto anteriormente, uma rendibilidade negativa de 72,3%, assistindo-se paulatinamente à sua perda de valor, sendo relegada para uma posição cada vez mais residual. Os Fundos de Investimento Mistos não são representativos.

A Liquidez inclui aplicações de curto prazo, depósitos e outros instrumentos junto de instituições financeiras privadas. Neste contexto, e embora o FEFSS não invista, desde 2012, em títulos de dívida privada, cujo limite máximo é de 40%, possuía, no final de 2014, € 383,2 M (2,8% da carteira) enquadrados no risco de dívida privada, geridos em Liquidez².

De acordo com os dados disponibilizados pela entidade gestora, os outros limites regulamentares também eram respeitados: a exposição não coberta a moeda estrangeira era inferior a 15% (8,9%); o valor nocional dos Derivados equivalia a 6,3% do valor total do FEFSS³; não existiam montantes aplicados em operações de fixação de custo de aquisições futuras (o limite é de 10% do valor do Fundo); e os investimentos encontravam-se diversificados⁴, não ultrapassando os limites estabelecidos⁵.

Nos últimos anos o comportamento dos mercados tem gerado fortes oscilações no valor dos ativos, afetando a análise do valor gerado pela gestão no médio e longo prazo. O Gráfico 19 mostra a evolução da rendibilidade nominal e do risco⁶.

¹ Para efeito da verificação do limite regulamentar de 25% não se inclui o valor nocional dos Futuros e as valias potenciais de *forwards*, pelo que o montante considerado foi de € 1.476,8 M.

² Para efeitos regulamentares é considerado o risco associado às instituições financeiras com as quais se realizam as operações, podendo incluir depósitos à ordem, depósitos a prazo, valias potenciais de *forwards* e fundos de tesouraria. A obrigatoriedade destes investimentos dispõem de um *rating* não inferior a *BBB-/Baa3*, como definido no Regulamento de Gestão, foi suspensa pela Portaria n.º 118/2012, de 30 de abril, que refere, no artigo 1.º: “Durante o período de vigência da assistência financeira da União Europeia ao Estado Português, fica suspensa a aplicação ao sistema bancário português das regras previstas na alínea b) do n.º 3 do artigo 4.º e no n.º 2 do artigo 9.º do Regulamento de Gestão do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social”.

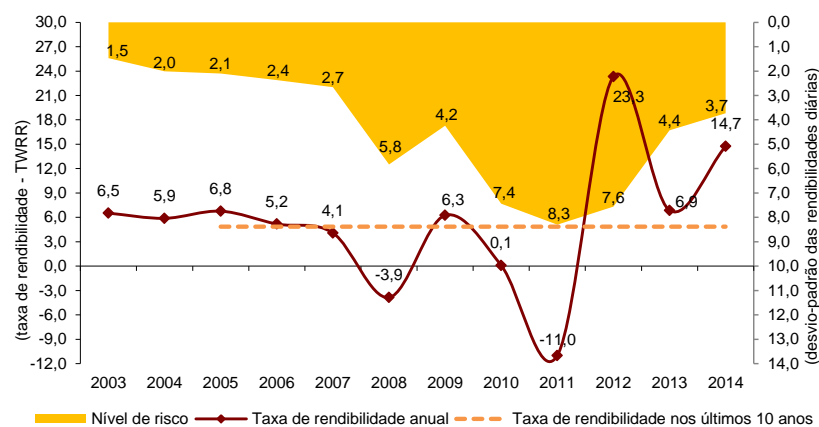
³ O valor nocional das posições líquidas detidas em instrumentos financeiros derivados não pode exceder o valor líquido global do FEFSS (n.º 1 do artigo 10.º do Regulamento de Gestão).

⁴ 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.

⁵ Excluindo os produtos indexados, diversificados por natureza, as maiores posições diretas encontravam-se na *Finpro* (10,01%) e *Portugal Telecom* (2,26%), e os títulos com maior peso no FEFSS eram a *Novartis* (0,12%), a *Nestlé* e a *Portugal Telecom* (0,13%), a *Roche* (0,10%) e o *HSBC* (0,06%).

⁶ A Rendibilidade é apurada pelo método *TWRR*, numa base diária e por classes de ativos e o risco considerando o desvio-padrão anualizado das rendibilidades diárias.

Gráfico 19 – Rendibilidade e Risco



Um período de rendibilidade elevada e risco relativamente baixo manteve-se até 2007. Os anos de 2008 e 2011 absorvem o maior impacto da crise nos mercados financeiros, que desencadeou a crise das dívidas soberanas, sendo que os anos seguintes (2009 e 2012) geraram rendibilidades elevadas, provenientes da reversão daqueles movimentos.

A partir de 2008 a volatilidade avança para patamares mais elevados (com um máximo de 8,3% em 2011), primeiro com o aumento da volatilidade no mercado acionista e depois na dívida pública. Só em 2014 parece estar a regressar a níveis antes da crise, embora a composição da carteira já não seja comparável. Em 2014, obteve-se a segunda melhor taxa de rendibilidade do período, assente na valorização da dívida pública nacional, que já se situava a um nível substancialmente superior ao valor de reembolso. A amplitude das variações na rendibilidade dos últimos anos tem afetado substancialmente a análise das suas rendibilidades históricas.

O FEFSS apresenta uma rendibilidade média anual de 5,17%¹ desde a sua constituição, que baixa para 4,86% nos últimos 10 anos, melhorando para 6,14% nos últimos cinco². Em termos reais a taxa de rendibilidade nos últimos 10 anos ficou em 3,06%, subindo para 4,5% nos últimos 5 anos³.

13.3.3. Análise da estratégia e resultados

No final de 2014 o valor do FEFSS equivalia a 115,6% da despesa anual com pensões do Sistema Previdencial (Gráfico 20), face a uma proporção de 80% dez anos antes. Significa que permitiria suportar 13,9 meses de pensões, ainda longe do objetivo de dois anos subjacente à sua criação⁴.

A perda de valor de mercado da componente de dívida pública portuguesa em resultado da crise das dívidas soberanas interrompeu em 2010 uma tendência, iniciada em 2006, de valorização do FEFSS acima da progressão do gasto com pensões, com especial impacto em 2011. A partir de então esta componente tem recuperado valor de mercado a um ritmo elevado, contribuindo para variações da

¹ Considerando a TIR. O FEFSS esteve sujeito a retenção na fonte de IRC sobre o rendimento de capitais até 2000.

² Para os intervalos a 5 e 10 anos considera-se a TWRR.

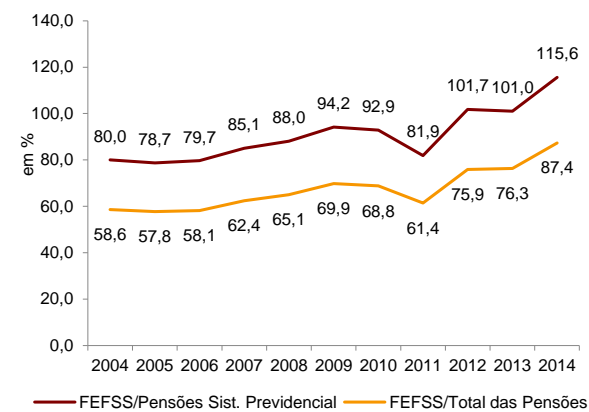
³ O IGFCSS considera o IPCH da Zona Euro, historicamente mais baixo que o IPCH em Portugal.

⁴ Apesar deste objetivo quantificado, o FEFSS foi concebido para suprir eventuais défices do Sistema ao longo do tempo e não para se constituir em alternativa ou para substituir o paradigma previdencial atual.



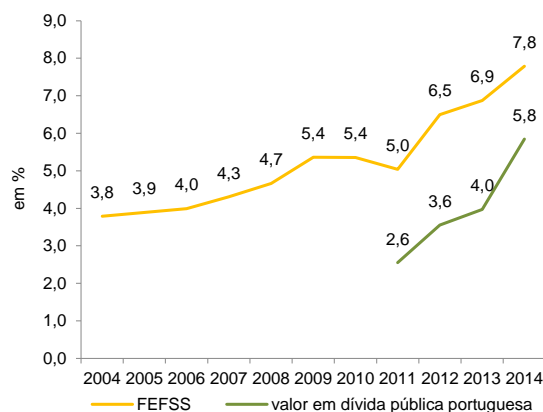
carteira superiores às ocorridas nas pensões¹. Ainda assim, em 2013, o crescimento do FEFSS (6,9%), embora maior que a expansão do total de pensões (6,2%) foi inferior à variação ocorrida nas pensões do Sistema Previdencial (7,7%). Em 2014, o crescimento do Fundo (15,4%) supera largamente a progressão da despesa com pensões, do sistema previdencial e total (0,9%).

Gráfico 20 – Cobertura das Pensões pelo FEFSS



Fonte: CSS e IGFCSS.

Gráfico 21 – FEFSS em % do PIB



Fonte: IGFCSS e INE.

Em proporção do PIB (Gráfico 21), o valor do FEFSS progrediu de 3,8%, em 2004, para 7,8%, em 2014², num percurso apenas interrompido no ano excecional de 2011. Mais relevante ainda é perceber que os investimentos em dívida pública nacional passaram de uma proporção de 2,6% para 5,8% do PIB em 3 anos, o que é mais do que a proporção conseguida por todo o Fundo até 2011.

Em termos de rendibilidade, o desempenho em 2014 só foi inferior ao de 2012, mas ele é também excecional, pois resulta essencialmente de mais-valias potenciais com origem na valorização da dívida pública nacional acima do valor de reembolso, cuja realização integral se afigura pouco provável³. Embora o FEFSS compare favoravelmente, quer com os fundos de poupança reforma nacionais associados da APFIPP, quer com fundos internacionais, a circunstância de dispor de $\frac{3}{4}$ da carteira aplicada em títulos de dívida pública portuguesa, cuja rendibilidade foi de 17,9%, impossibilita qualquer análise relativa credível⁴.

Neste cenário, os indicadores de resultados que a entidade gestora utiliza para se avaliar surgem bastante favoráveis, com a concentração da carteira em dívida pública portuguesa e o seu comportamento no mercado a puxar pela rentabilidade líquida e a baixar a volatilidade, produzindo

¹ O ano de 2012 conjugou uma valorização do FEFSS com uma diminuição, única, da despesa com Pensões, que voltaram a crescer a partir de 2013.

² Atente-se ao efeito da evolução recente do PIB nominal, que aumentou 1,9% em 2014, 1,1% em 2013 e tinha caído 4,4% em 2012 e 2,1% em 2011 (Contas Nacionais Trimestrais por Setor Institucional, INE, 23 de setembro de 2015).

³ Implicaria uma elevada rotação da carteira, liquidez suficiente no mercado e a substituição por novos títulos de dívida com *yields* provavelmente inferiores face à sua evolução recente.

⁴ Não se trata apenas de diferenças na composição dos ativos dos vários fundos (que poderia ser mitigada) mas, por exemplo, da aparente ausência de critérios técnicos na decisão estratégica, do impacto das decisões da tutela na gestão, da desconsideração do risco de não diversificação e da inevitável associação do desempenho do Fundo à evolução no mercado de apenas um ativo. Ao estabelecer a concentração do investimento em dívida pública portuguesa, a Portaria n.º 216-A/2013 afeta de forma substancial a sua comparabilidade, pois configura a sujeição das regras de gestão a um arbítrio político e altera radicalmente o equilíbrio das classes de ativos na carteira e o binómio rendibilidade-risco.

um retorno nominal médio no último triénio de 14,8% e fazendo subir as rendibilidades de longo prazo (5,2% desde a constituição, quando era de 3,9% em 2010).

As componentes de dívida pública estrangeira (OCDE) e ações, que representavam 21,6% do Fundo no fim de 2014, eram as únicas a permanecer geridas contra o *benchmark* interno (um cabaz de índices de mercado elaborado e aprovado pela entidade gestora), tendo obtido um *excess return* positivo de 0,213%¹. Sobre a dívida pública portuguesa, o IGFCSS apenas diz que é objeto de uma “gestão autónoma” e sobre a estratégia de gestão das restantes componentes é omissivo. Face ao *benchmark* aprovado pela Tutela a 31/12/2011, que incide também nas componentes do *benchmark* interno (mais a liquidez), o FEFSS apresentou o primeiro *excess return* positivo, de 0,24%.

Os custos de funcionamento do IGFCSS diminuíram 10,7%, para € 1.917,3 m, dos quais € 1.245,1 m são custos com pessoal e € 598,1 m são fornecimentos e serviços externos². Para o seu financiamento recebeu € 2.079,7 m do OSS (€ 1.996,4 m de transferências correntes e € 83,3 m de transferências de capital), o que equivale a 0,017% do montante médio sob gestão relativo ao FEFSS³. O Fundo suportou ainda € 1.439,3 m em despesas bancárias (menos 21%), entre as quais, € 996,7 m em comissões de custódia (mais 3,8%) e € 403,7 em comissões de transação (menos 51,1%).

No final de 2014, 75% da carteira do Fundo estava dependente de uma única entidade emissora (o Estado Português), o que a afasta de qualquer aplicação razoável do princípio da diversificação, incorporando um risco que não encontra tradução na volatilidade dos ativos. Por outro lado, a permanência, na carteira, de componentes que não dispõem de gestão ativa tem gerado menos-valias substanciais, que surgem dissolvidas no desempenho global, sem que se conheça a estratégia de gestão e sejam sujeitas a um comparativo de desempenho. Note-se que a Reserva Estratégica está reduzida a 9,6% do valor de 2010, não existindo qualquer explicação (da entidade gestora e ou da tutela) para a manutenção de investimentos que geram perdas sucessivas.

¹ O que significa que o retorno obtido pela gestão daqueles ativos, líquido de custos bancários, foi 0,213% superior à que se obteria se se implementasse a composição do *benchmark* interno. Considerando a comissão de gestão do IGFCSS e receitas extraordinárias, baixa para 14.5 pontos base.

² Menos 5% em custos com pessoal e 18,9% em fornecimentos e serviços, onde se destacam os encargos com instalações (€ 163,5 m) e com terminais de acesso a informação financeira (€ 293,4 m).

³ Recebeu ainda € 93,4 m de prestação de serviços ao Fundo dos Certificados de Reforma (FCR) e € 93,1 m ao Fundo de Compensação do Trabalho (FCT), também geridos pelo IGFCSS.



CAIXA 8 – CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES (CGA)

A Caixa Geral de Aposentações, IP (CGA) é o instituto público responsável pela gestão do regime de segurança social do setor público, atualmente designado por regime de proteção social convergente, onde se enquadram as pensões de aposentação dos funcionários públicos e trabalhadores equiparados, pensões de reforma dos ex-membros das forças armadas (militares) e da GNR (paramilitares), pensões de sobrevivência e outras de natureza especial, designadamente pensões de preço de sangue e pensões por serviços excepcionais e relevantes prestados ao País. A CGA faz parte integrante da administração indireta do Estado, foi tutelada pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública até 31 de dezembro de 2014, tendo passado a partir de 1 de janeiro de 2015 para a tutela do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social¹, é dotada de autonomia administrativa e financeira, património próprio e tem jurisdição sobre todo o território nacional.

Historicamente, o financiamento do sistema de pensões da responsabilidade da CGA assentou em dois pilares principais: contribuições dos funcionários públicos no ativo (quotizações correspondentes a 10% da massa salarial²) e transferências do OE na justa medida das necessidades de financiamento do sistema, onde se incluíam as verbas substitutivas das contribuições das entidades públicas empregadoras (com exceção das entidades integradas na administração pública local e regional que estavam obrigadas a uma contribuição de igual montante ao da quota descontada aos respetivos funcionários). O esforço financeiro do Estado para com a CGA tinha, assim, três objetivos: suprir a falta de contribuições das entidades empregadoras; financiar o pagamento de pensões da sua inteira responsabilidade, e financiar o défice do sistema, caso ele existisse.

A partir de 2006 foram adotados, gradualmente, vários procedimentos de convergência para com o RGSS, designadamente no que respeita a taxas contributivas, fórmulas de cálculo de pensões, idades de reforma, carreiras contributivas relevantes e prazos de garantia, entre outros. Ao mesmo tempo, foi dado um novo formato ao modelo de financiamento tradicional da CGA, de forma a separar as transferências do OE nos seguintes termos: as que consubstanciavam as responsabilidades do Estado enquanto entidade empregadora; as que se destinavam a satisfazer as responsabilidades financeiras diretas do Estado no pagamento de pensões que não estavam ancoradas no sistema de repartição previsto para a CGA (as chamadas pensões da responsabilidade do Estado); e as destinadas a suprir as necessidades de financiamento efetivas da CGA (financiamento do défice do sistema). Esta alteração de formato, que teve a bondade de clarificar o financiamento da despesa com as pensões dos trabalhadores do Estado, padeceu, porém, de algumas deficiências, designadamente a de não proporcionar uma plataforma de comparação com o RGSS, para o qual se entendeu dever convergir, uma vez que a cadeia de repartição (“pay as you go”) que se encontra na base dos dois sistemas deixou de existir para o sistema de pensões da responsabilidade da CGA desde 2006, ano em que os novos trabalhadores em funções públicas passaram a ser obrigatoriamente inscritos no RGSS, deixando de financiar as pensões em pagamento da CGA e passando a financiar as pensões em pagamento do RGSS. Esta quebra de compromisso geracional, administrativamente imposta, implicou um acréscimo das necessidades de financiamento reais da CGA e, conseqüentemente, do esforço financeiro do Estado.

Caracterização da população alvo: aposentados e subscritores da CGA

O número total de aposentados da CGA³, em 31 de dezembro de 2014, era de 482.706 indivíduos, mais 2,5% face ao período homólogo anterior (indicador que incorporou um crescimento de 6,5% durante a vigência do PAEF e de 22,6% desde 2006). Em 2014, a média de idades dos subscritores da CGA, à data de aposentação, era de 61,5 anos (que compara com 60,9 em 2013, 60,1 em 2012 e 59,9 em 2011) e à data da morte de 78,9 anos (que compara com 78,6 em 2013, 78,4 em 2012 e 78,0 em 2011), indicadores que remetem para que a

¹ Artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 28/2015, de 10 de fevereiro (que altera o artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 131/2012, de 25 de junho).

² 11% em 2011 e seguintes.

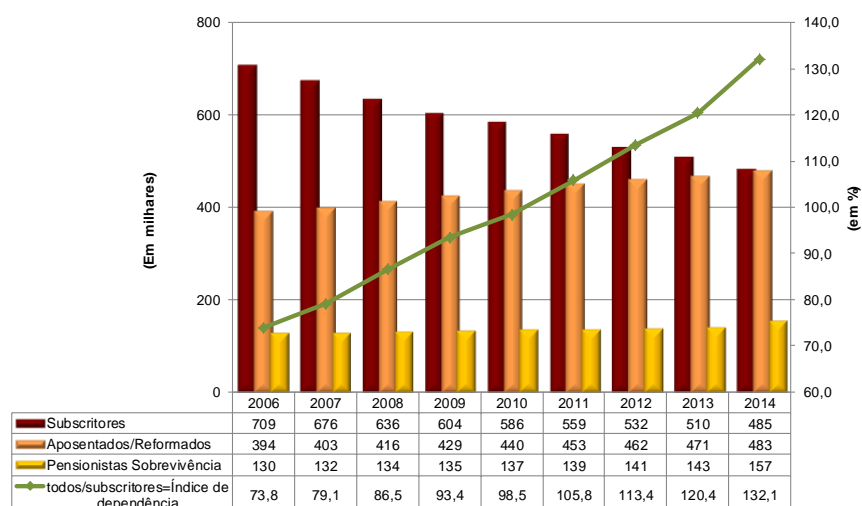
³ A CGA foi ainda responsável pelo pagamento de pensões de sobrevivência e outras a 157.273 beneficiários passivos (pensionistas), mais 10,2% face a 2013.

duração média das pensões em pagamento tenha passado a ser de 18,4 anos (15,5 anos em 2006), que compara com o tempo médio de serviço relevante para efeitos de cálculo do valor da pensão (carreira contributiva) onde a evolução foi de 30,6 anos em 2006 para 30,9 anos em 2014. Em 31 de dezembro de 2014, esta população era maioritariamente do sexo masculino (54,0%) e a sua média de idades rondava os 70,5 anos (26,9% dos indivíduos deste universo tinha menos de 65 anos de idade). Já no que respeita aos escalões de rendimento, 20,8% das pensões em pagamento na CGA eram inferiores a € 500/mês, 49,2% eram inferiores a € 1.000/mês, 27,6% situaram-se entre os € 1000 e os € 2000/mês e 23,2% nos escalões superiores de rendimento (superiores a € 2.000/mês).

Quanto aos subscritores, o seu número total era, em 31 de dezembro de 2014, de 484.526 indivíduos, menos 5,0% que no período homólogo anterior e menos 31,7% que em 2006, observação que é consistente com a política de recursos humanos estabelecida para o setor público. Esta população pertence maioritariamente à administração central do Estado (54,4%), é maioritariamente feminina (56,7%) e a sua média de idades ronda os 49 anos.

Assim, o grau de dependência dos aposentados e pensionistas face aos subscritores¹ evoluiu, entre 2006 e 2014, de 73,8% para 132,1%, mais 58,3 p.p., tendência que incorpora, entre outros, a natureza de universo fechado deste subsistema.

Gráfico 22 – Grau de dependência do n.º de aposentados/pensionistas face ao n.º de subscritores



Fonte: CGA.

Fontes de financiamento da CGA

O comportamento das receitas da CGA, em 2014, foi condicionado pelas medidas de contenção/redução dos gastos públicos, que incidiram especialmente sobre as despesas com salários e pensões, e pelo efeito da alteração das taxas contributivas, que têm vindo a sofrer aumentos sucessivos desde 2009, do alargamento da base de incidência contributiva e do aumento da massa salarial dos subscritores por via da reversão de algumas das medidas restritivas adotadas durante o período de vigência do PAEF. Para além das tradicionais fontes de financiamento da CGA, no quadriénio em observação, a contribuição extraordinária de solidariedade (CES) constituiu-se também numa relevante fonte de financiamento.

¹ A partir de 1 de janeiro de 2006, a inscrição de todos os novos trabalhadores em funções públicas passou obrigatoriamente para o RGSS.



Quadro 35 – CGA – Fontes de financiamento

(em milhões de euros)

Fontes de Financiamento	2011	2012	2013	2014	Tvh		Peso relativo
					2014/13	2014/11	
Quotizações	3.360,4	2.826,6	3.638,6	3.958,3	8,8%	17,8%	40,4%
Quotas	1.427,9	1.204,8	1.335,2	1.292,8	-3,2%	-9,5%	13,2%
Comparticipação de Entidades	1.932,5	1.621,8	2.303,4	2.665,4	15,7%	37,9%	27,2%
Contribuição extra solidariedade	3,0	20,3	387,5	462,8	19,4%	15.359,4%	4,7%
Dotação do Orçamento de Estado	4.452,6	4.468,6	4.364,1	4.130,8	-5,3%	-7,2%	42,1%
Comparticipação do OE	4.202,2	4.214,6	4.078,6	3.870,4	-5,1%	-7,9%	39,5%
Responsabilidade Estado Pag. Pensões	244,6	248,4	281,6	256,1	-9,0%	4,7%	2,6%
Ex-combatentes	5,7	5,6	4,0	4,3	6,9%	-25,1%	0,04%
Entidades por pagamento de Pensões e Outras Prestações	565,1	500,8	566,2	595,9	5,2%	5,4%	6,1%
Outras Receitas	24,7	12,5	13,0	13,7	5,4%	-44,4%	0,1%
Total das receitas dos fundos	620,9	572,9	48,1	2,8	-94,1%	-99,5%	0,0%
Transferência DL n.º 140-B/2010 (PT/MARCONI)	44,0	476,2	0,0	0,0		-100,0%	-
Transferência DL n.º 88/2012 (BPN)	0,0	96,8	0,0	0,0			-
Transferência DL n.º 30/2013 (IFAP)	0,0	0,0	48,1	0,4	-99,2%		0,0%
Transferência DL n.º 166-A/2013 (FP MILITARES)	0,0	0,0	0,0	2,4			0,0%
Cessão de créditos (PT/MARCONI)	576,9	0,0	0,0			-100,0%	-
Aplicações Financeiras – reembolso e rendimento de títulos	651,2	447,7	490,9	568,3	15,8%	-12,7%	5,8%
Ativos financeiros	529,5	278,2	311,3	306,2	-1,7%	-42,2%	3,1%
Rendimento de títulos	121,7	169,5	179,6	262,1	46,0%	115,4%	2,7%
Empréstimos bancários	67,6	135,5	0,0	0,0		-100,0%	-
Transferências de instituições comunitárias	0,1	0,1	0,0	0,0		-100,0%	-
Saldo Transitado da gerência anterior	202,1	14,5	79,4	75,4	-5,2%	-62,7%	0,8%
Receita Total	9.947,6	8.999,7	9.587,9	9.808,0	2,3%	-1,4%	100,0%
Receita Efetiva	9.148,5	8.571,4	9.197,2	9.426,5	2,5%	3,0%	96,1%

Fonte: CGA.

Em detalhe, merecem referência as receitas provenientes de quotizações, com uma evolução positiva na ordem dos 8,8%, face a igual período de 2013 e de 17,8% no período de vigência do PAEF, evolução consistente com as medidas de políticas adotadas (fatores conjunturais), não tendo a diminuição do número de subscritores (fatores estruturais) no mesmo período sido suficiente para contrariar este efeito. Os efeitos dos fatores conjunturais, como a apreciação da massa salarial dos trabalhadores em funções públicas devida à reposição dos subsídios de férias e Natal, ocorrida em 2013, e o efeito de base decorrente da aplicação da convergência gradual entre sistemas¹, não são suficientes para, num futuro próximo, manter a tendência crescente da capacidade de autofinanciamento da CGA verificada em 2014, passando os fatores estruturais (número de subscritores e a sua capacidade contributiva) a ter um peso preponderante nesta dinâmica. A CES, que impendeu sobre o conjunto dos rendimentos auferidos a título de pensões por um único titular, gerou uma receita de € 462,8 M. Durante a vigência do PAEF esta receita expandiu-se 15.359,4% e representou uma redução dos fluxos financeiros para os beneficiários de 4,9% na despesa com pensões, minimizando as necessidades de financiamento cobertas por dotações do orçamento do Estado que apresentaram, no mesmo período, um recuo de 7,2%.

¹ No ano de 2014 a taxa contributiva passou para 23,75% (alteração introduzida ao artigo 6.º A do Estatuto da Aposentação pelo artigo 81.º da LOE/2014), igualando as entidades empregadoras públicas o esforço contributivo das entidades empregadoras privadas (empresas) para o RGSS mas superando-o em razão das eventualidades cobertas. Na senda da convergência entre sistemas, o esforço dos serviços públicos, na sua qualidade de entidades empregadoras, passou a ser de 20,0% em 2013 (LOE/2013) e de 23,75% em 2014 (LOE/2014). Em termos comparativos com o RGSS, o esforço contributivo total (trabalhadores e entidades empregadoras) para o regime de proteção social convergente, foi de 34,75% que compara com o do RGSS. Já o leque das eventualidades cobertas pelo regime de proteção social convergente difere das eventualidades abrangidas pelo RGSS, cobrindo apenas parte destas (velhice, sobrevivência, invalidez e morte). Nos termos da tabela de desagregação das taxas contributivas, o custeio destas eventualidades absorve 26,94%, dos 34,75% arrecadados, acima dos índices de custeio das eventualidades cobertas, pese embora não tenham sido previstas alterações nem quantitativas nem qualitativas no que respeita ao regime de benefícios.

Quadro 36 – CGA – Reservas dos Fundos de Pensões

(em milhões de euros)

Fundo	Ano de Constituição	Reserva Constituída	Reserva em		Relação entre Reserva em 31 de Dezembro de 2014 e a Reserva Constituída
			01/01/2014	31/12/2014	
Empresa		(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(1)
BNU	1996	254,3	0,0	0,0	0,0%
DRAGAPOR	1998	7,7	6,1	6,2	80,3%
RDP I	1999	28,4	10,6	9,9	34,7%
MACAU	1997	115,2	-	0,0	0,0%
INDEP	2002	26,0	1,6	0,0	0,0%
CTT	2003	807,7	-	0,0	0,0%
RDP II	2003	47,2	33,8	32,0	67,8%
INCM	2004	137,8	102,4	100,7	73,1%
ANA	2004	173,6	116,8	112,1	64,6%
NAV	2004	235,7	187,3	186,0	78,9%
CGD	2004	2.504,4	1.967,6	1.959,5	78,2%
PT	2011	2.418,4	2.352,6	2.380,6	98,4%
MARCONI	2011	385,4	378,3	383,3	99,5%
BPN	2012	96,8	111,5	118,5	122,4%
IFAP	2013	48,5	47,2	47,5	97,9%
FP dos Militares	2014	0,0	0,0	0,0	0,0%
Total		7.287,1	5.316,0	5.336,2	73,2%

Fonte: CGA.

Os fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA, evidenciaram uma evolução positiva de € 20,2 M em 2014, representando, no final do ano, 73,2% das suas reservas iniciais. Em termos estruturais, a evolução do valor destas reservas é pressionada pela diferença entre as responsabilidades (pensões e prestações sociais), que tendem 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 capacidade de gerar mais ou menos valor através da aplicação dos seus recursos nos mercados financeiros. No ano de 2014, a diferença entre a constituição e anulação de provisões para fazer face a menos-valias potenciais de investimentos financeiros que reflete a oscilação dos referidos mercados, evidenciou um menor risco de obtenção de menos-valias potenciais e, conseqüentemente, uma revalorização das correspondentes reservas. Entre 2011 e 2014, as reservas de quatro destes fundos (CTT, BNU, INDEP e Macau) esgotaram-se, passando as inerentes responsabilidades com pagamento de pensões e outros encargos a ser suportadas por verbas provenientes de receitas próprias da CGA e/ou do Orçamento do Estado. A propósito desta matéria, já o TdC, no relatório de auditoria às transferências para a CGA dos fundos de pensões¹, sublinhou 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 tempo². Durante a vigência do PAEF, o esforço financeiro do Estado para fazer face a estes encargos foi de € 569,9 M. Ainda durante o ano de 2014, foram transferidas para a CGA as responsabilidades com o pagamento dos complementos de pensões devidos aos Militares das Forças Armadas pelo FP dos Militares (Decreto-Lei n.º 166-A/2013, de 27 de dezembro), a partir de 1 de julho de 2014. Estes encargos, da responsabilidade do Ministério da Defesa Nacional, totalizaram, no ano da sua transferência para a CGA, € 16,4 M.

¹ Relatório n.º 40/2005 – Auditoria Orientada às Transferências para a Caixa Geral de Aposentações das Responsabilidades com Pensões do Pessoal dos CTT, RDP, CGD, ANA, NAV Portugal e INCM, disponível em www.tcontas.pt.

² Cfr. pág. 6 do referido Relatório.



Aplicação de recursos

A despesa efetiva da CGA totalizou € 9.492,5 M, mais 2,5% que em 2013 e mais 5,9% que em 2011. Desta, destacam-se as pensões, que representaram, em 2014, cerca de 99,5% 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 entre 2011 e 2014, mais 8,2%. Esta tendência manteve-se, apesar das alterações legislativas introduzidas nas condições de aposentação e nas fórmulas de cálculo das respetivas pensões que enformam 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). O recuo destas despesas verificado em 2012, sustentado na política de redução do valor nominal das pensões, consubstanciada na suspensão do pagamento dos subsídios de férias e Natal, já não produziu efeito nos anos seguintes, devido ao carácter reversível da medida em causa e ao facto de o impacto das medidas restritivas não ter sido suficiente para anular os efeitos da pressão demográfica sobre o sistema.

Quadro 37 – CGA – Aplicação de Recursos

(em milhões de euros)

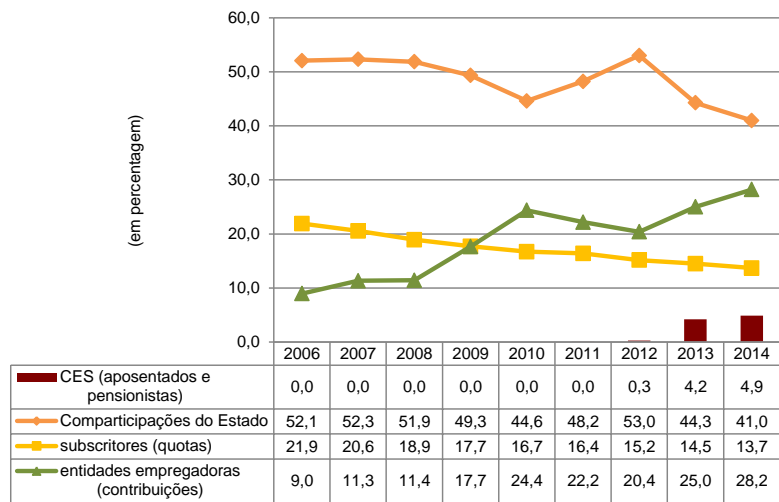
Aplicação de Recursos	2011	2012	2013	2014	tvh		Peso relativo
					2014/13	2014/11	
Pensões	8.713,5	7.950,8	9.213,0	9.445,5	2,5%	8,4%	96,8%
Aposentação	7.889,2	7.142,2	8.348,8	8.536,8	2,3%	8,2%	87,5%
Sobrevivência	824,3	808,6	864,2	908,7	5,1%	10,2%	9,3%
Outras Prestações	43,6	33,3	17,5	16,8	-5,1%	-61,9%	0,2%
Outras Despesas	42,5	28,8	29,3	30,1	2,8%	-29,2%	0,3%
Encargos Financeiros	18,3	6,5	0,4	0,3	-7,3%	-98,2%	0,0%
Transferências Instituições Comunitárias	0,2	0,5	0,0	0,0			0,0%
Aplicações Financeiras	903,2	764,8	252,5	262,6	4,0%	-70,9%	2,7%
Anulação da cessão de créditos	144,2	0,0	0,0	0,0		-100,0%	0,0%
Amortizações empréstimos bancários	67,6	135,5	0,0	0,0		-100,0%	0,0%
Total da despesa	9.933,1	8.920,2	9.512,6	9.755,0	2,5%	-1,8%	100,0%
Total da despesa efetiva	8.962,3	8.019,9	9.260,1	9.492,5	2,5%	5,9%	97,3%

Fonte: CGA.

Cobertura das despesas com pensões pelas principais fontes de financiamento

O comportamento dos índices de cobertura das despesas com pensões pelas diferentes fontes de financiamento, espelhados no Gráfico 23, resulta, essencialmente, de dois fatores: a dinâmica de crescimento das despesas com pensões, resultado do aumento do número de beneficiários passivos, associado ao aumento da esperança de vida, e a evolução das receitas provenientes de contribuições (subscritores ativos e entidades empregadoras) decorrente da diminuição do número de contribuintes e correspondentes remunerações, as quais vêm sofrendo, desde 2010, uma pressão adicional, motivada pelo corte administrativo aplicado às remunerações dos trabalhadores do sector público. Consequentemente, as necessidades de financiamento do sistema de pensões gerido pela CGA evoluíram de 52,1% em 2006 para 41,0% em 2014 (menos 11,1 p.p.). A recuperação verificada no período em observação deveu-se essencialmente a dois fatores: introdução de uma nova fonte de financiamento, a CES, aplicada às pensões em pagamento a partir de 2011, cuja receita contribuiu para um abrandamento do esforço financeiro do Estado de idêntica grandeza; e alteração do formato de financiamento deste subsistema de pensões que passou a considerar as contribuições do Estado na sua qualidade de entidade empregadora de forma isolada do esforço financeiro do Estado para o financiamento do défice do sistema.

Gráfico 23 – Índice de cobertura das despesas com pensões



Fonte: CGA.



Tribunal de Contas



PARTE D
**CONCLUSÕES E
RECOMENDAÇÕES; JUÍZO
SOBRE A CONTA**





Tribunal de Contas

|||
**14. Consolidação das Contas
(Estado e Segurança Social)**
|||



14. CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS

14.1. Conta consolidada da administração central e segurança social

A conta consolidada (administração central e segurança social) consta do quadro seguinte, em contabilidade pública: na parte A, excluindo as operações com *ativos e passivos financeiros*; na parte B (página seguinte) incluindo, na administração central, as operações com ativos e passivos financeiros a considerar. Os procedimentos de consolidação da CGE de 2014 são explicitados no ponto 14.2.

Quadro 1 – Conta consolidada da administração central e segurança social de 2014

(em milhões de euros)

Classificação económica	Serviços integrados	SFA	Administração central	Segurança social	Conta consolidada
A – Excluindo todos os ativos e passivos financeiros					
Receitas correntes (1)	40 982	25 774	52 428	24 672	67 136
Impostos diretos	17 539	50	17 589	-	17 589
Impostos indiretos	19 581	1 094	20 675	174	20 849
Contribuições p/ SS, CGA, ADSE	686	5 022	5 707	13 664	19 371
Rendimentos da propriedade	692	382	(b) 1 029	347	1 375
Transferências correntes, das quais:	531	15 279	1 528	10 167	1 731
<i>Estado</i>	-	13 926	-	9 312	-
<i>Serviços e fundos autónomos</i>	357	-	-	16	-
<i>Segurança social</i>	110	527	636	-	-
<i>Divergências de consolidação</i>	-	54	54	-	54
Outras receitas correntes	1 952	3 947	5 899	321	6 220
Receitas de capital (2)	348	1 868	1 339	9	1 346
Venda de bens de investimento	45	69	114	7	121
Transferências de capital, das quais:	166	1 781	1 071	2	1 071
<i>Estado</i>	-	(a) 755	-	2	-
<i>Serviços e fundos autónomos</i>	127	-	-	-	-
<i>Segurança social</i>	-	-	1	-	-
<i>Divergências de consolidação</i>	-	-	6	-	6
Outras receitas de capital	137	18	154	-	154
Total da receita "efetiva" (3)=(2)+(1)	41 329	27 642	53 767	24 681	68 482
Despesas correntes (4)	47 124	25 027	57 823	24 215	72 074
Despesas com pessoal	9 336	3 523	12 859	278	13 137
Aquisição de bens e serviços correntes	1 524	8 941	10 465	72	10 537
Juros e outros encargos	6 987	582	(b) 7 524	4	7 527
Transferências correntes, das quais:	28 665	10 904	25 286	22 925	38 247
<i>Estado</i>	-	362	-	190	-
<i>Serviços e fundos autónomos</i>	13 939	-	-	765	-
<i>Segurança social</i>	9 310	120	9 431	-	-
<i>Divergências de consolidação</i>	-	-	18	-	440
Subsídios	205	816	1 021	926	1 947
Outras despesas correntes	409	261	669	9	679
Despesas de capital (5)	1 717	2 657	3 497	37	3 531
Aquisição de bens de capital	225	1 839	2 064	26	2 090
Transferências de capital, das quais:	1 439	808	1 370	11	1 379
<i>Estado</i>	-	130	-	-	-
<i>Serviços e fundos autónomos</i>	(a) 747	-	-	-	-
<i>Segurança social</i>	3	-	3	-	-
<i>Divergências de consolidação</i>	-	12	12	-	12
Outras despesas de capital	53	11	63	-	63
Total da despesa "efetiva" (6)=(4)+(5)	48 841	27 685	61 321	24 252	75 606
Saldo global (7)=(3)-(6)	-7 511	-42	-7 554	429	-7 124

(...)

(...)

(em milhões de euros)

Classificação económica	Serviços integrados	SFA	Administração Central	Segurança social	Conta consolidada
B – Ativos e passivos financeiros a considerar					
Ativos financeiros (c)					
Receita de capital dos SI e dos SFA (8)	3 727	551	4 278		4 278
<i>Não considerados por terem contrapartida em passivos financeiros (9)</i>	248	1			
Despesa de capital dos SI e dos SFA (10)	8 975	626	9 601		9 601
<i>Não considerados por terem contrapartida em passivos financeiros (9) (11)</i>	2 329	4			
Passivos financeiros da Parvalorem e da Parups					
Despesa de capital dos SFA (12)		451	451		451
Diferença (13) = (8)-(10)-(12)	- 5 249	-525	-5 774		-5 774
Total da receita (14)=(3)+(8)	45 056	28 193	58 045	24 681	72 759
Total da despesa (15)=(6)+(9)+(12)	57 816	28 761	71 372	24 252	85 657
Saldo incluindo ativos e passivos financeiros (16)=(14)-(15)	-12 760	-567	-13 328	429	-12 898

(a) Inclui transferências de capital para o FRDP do produto de privatizações (€ 384 M).

(b) Exclui juros pagos ao Estado (SI) por SFA (€ 46 M).

(c) Os ativos financeiros não incluem aplicações financeiras – empréstimos de curto prazo, títulos de curto prazo e, no subsector dos SFA, títulos a médio e longo prazos. Uma vez que, em anos anteriores, foi incluída a despesa com instrumentos de capital contingente (CoCos), exceto os reembolsados no próprio ano, classificados como títulos a médio e longo prazos, na receita inclui-se a sua recompra pelas instituições de crédito. Excluem-se também – conforme se indica nas linhas (9) e (11) – os empréstimos a médio e longo prazo a SFA (e o seu reembolso), bem como os aumentos de capital a SFA, por terem como contrapartida, neste subsector, a receita (e despesa) excluída de passivos financeiros.

Fontes: CGE de 2014, SGR – Sistema de Gestão de Receitas, SIGO – Sistema de informação para a gestão orçamental, DGO e DGTF.

Excluindo *ativos e passivos financeiros* (parte A do Quadro):

- ◆ Nas receitas consolidadas (€ 68.482 M) avultam as receitas fiscais (56,1%) por via dos *impostos indiretos* (€ 20.849 M) e dos *impostos diretos* (€ 17.589 M) destacando-se, ainda, as *contribuições para a segurança social, ADSE e CGA* (€ 19.371 M, 28,3%).
- ◆ Nas despesas consolidadas (€ 75.606 M) destacam-se as *transferências correntes* (€ 38.247 M), as *despesas com pessoal* (€ 13.137 M), a *aquisição de bens e serviços correntes* (€ 10.537 M) e os *juros e outros encargos*, excluindo os pagos por SFA ao Estado (€ 7.527 M).
- ◆ O conseqüente saldo global, que corresponde ao da CGE (Mapa XXIII), é de € -7.124 M e resulta do desequilíbrio no saldo corrente (€ -4.939 M) e no saldo de capital (€ -2.186 M).

Nas operações da administração central com *ativos e passivos financeiros* a considerar (parte B do Quadro 1) destaca-se:

- ◆ O empréstimo ao Fundo de Resolução (€ 3.900 M) e o empréstimo à CP (€ 2.283 M) nas despesas com *ativos financeiros* (€ 9.601 M).
- ◆ As despesas com *passivos financeiros* da Parvalorem e da Parups (€ 451 M).

Considerando o impacto global das operações com *ativos e passivos financeiros*, que foi de € -5.774 M, o saldo global passaria para € -12.898 M.



Recorda-se que o saldo das administrações públicas (incluindo também a administração regional e local) na ótica da contabilidade nacional (SEC 2010), reportado pelo INE (em 23/09/2015, no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos) foi de € -12.446 M (-7,2% do PIB) que, dadas as diferenças metodológicas e de âmbito, não é comparável com o saldo em contabilidade pública aqui em questão¹.

Embora não afetando o saldo global, os valores consolidados da receita e da despesa da administração central e segurança social continuam sobreavaliados, em € 510 M, devido a pensões unificadas ou ao abrigo de outros diplomas legais, que não foram classificadas como transferências entre serviços da administração central e a segurança social, e conseqüentemente não foram eliminadas no processo de consolidação. Daqui decorre que há uma sobrevalorização da CGE das receitas provenientes de *contribuições* naquele montante e, no âmbito das despesas, de € 407 M nas *transferências para as famílias* e € 103 M em divergências de consolidação².

Em contraditório, a DGO, na sua resposta, subscrita também pela Ministra de Estado e das Finanças, refere que: “No OE2015, o tratamento contabilístico dos fluxos financeiros destinados ao financiamento dos encargos com as pensões unificadas, ocorridos entre os orçamentos da Segurança Social (SS) e da Administração Central (AC), designadamente da Caixa Geral de Aposentações, I.P., foi alterado em harmonia com as recomendações [do] Tribunal, sendo os mesmos classificados como transferências correntes entre os subsectores e eliminados em sede de consolidação da Conta da AC e da SS”.

14.2. Procedimentos de consolidação na CGE de 2014

Em cumprimento do disposto na LEO, a CGE de 2014 integra o Mapa XXIII – “Conta consolidada da administração central e segurança social”, reproduzido no relatório (Quadro 28, com a mesma designação).

Os procedimentos de consolidação da DGO, para cada subsector ou conjunto de subsectores, consistem em excluir, apenas, as *transferências correntes e de capital*³ entre as respetivas unidades. Na ocorrência de divergências, na despesa e correspondente receita desses fluxos, a DGO procede a ajustamentos de consolidação que, no Mapa XXIII e no Quadro 28 da CGE, são identificados em linha própria (“diferenças de conciliação”).

Como referido em Pareceres anteriores, para além das *transferências*, se fosse devidamente respeitado, o atual classificador das receitas e despesas públicas permitiria a consolidação também de *subsídios*, *juros*, outras receitas e despesas decorrentes, e de *ativos financeiros* e *passivos financeiros*, visto que prevê a sua desagregação por subsectores institucionais (Estado, SFA, Segurança Social e outros sectores).

A DGO, na sua resposta, menciona que: “Para efeitos do OE2015, passou-se a efetuar a consolidação também ao nível dos *juros* bem como de outras operações consideradas relevantes, designadamente, os fluxos de verbas no âmbito do Ministério da Saúde relativos a vendas de bens e serviços e aquisição de bens e serviços”. Acrescenta que “(...) com impacto nos serviços integrados que utilizam o Documento Único de Cobrança (DUC) do Sistema de Gestão de Receitas (SGR) se parametrizou para o ano de 2015, com obrigatoriedade de registo do serviço dador, as classificações económicas de *juros* (05.03.01 e 05.03.02), de *transferências correntes* {06.03.01 a 05.03.11} e de *transferências de capital* (10.03.01 a 10.03.10)”.

¹ Cfr. ponto 14.4.

² Cfr. ponto 12.2.2.3.

³ Apesar de, nas instruções complementares de execução orçamental, se prever que os serviços especifiquem também os fluxos de *juros*, *subsídios* e *ativos e passivos financeiros*.

O Tribunal regista, positivamente, as medidas adotadas no OE de 2015.

Além da consolidação das *transferências*, no Quadro 1, na conta consolidada da administração central, com base em informação adicional da DGTF, procedeu-se à consolidação dos juros pagos por SFA ao Estado (€ 46 M), que constituíram despesa do subsector dos SFA e receita dos serviços integrados. Não foi, contudo, possível efetuar a consolidação dos juros pagos pelo Estado aos SFA, através do IGCP, por aplicações efetuadas sobretudo em CEDIC e CEDIM e BT, por erros e inconsistências na informação¹.

Continuam a verificar-se divergências de consolidação nas transferências entre os organismos, que representam deficiências na contabilização desses fluxos, destacando-se as registadas entre a administração central e a segurança social, totalizando € 422 M e as verificadas entre SFA (€ 54 M nas receitas correntes e € 12 M nas despesas de capital).

A DGO, na sua resposta, refere que: *“(...) as diferenças de consolidação existentes entre a AC e a SS decorrem da alteração ao critério na classificação das verbas destinadas a ações de formação profissional com origem no Fundo Social Europeu (FSE). A partir do segundo orçamento retificativo de 2014, as verbas passaram a ser consideradas pela SS como receita de "subsídios" (...) Contudo, nos orçamentos dos organismos da AC não ocorreu alteração ao critério inicialmente adotado, mantendo-se como despesa de "transferências"”*.

O Tribunal tem alertado para a persistência e a materialidade das divergências de consolidação, que revelam deficiências na aplicação das normas vigentes e nos respetivos sistemas de gestão e controlo, a requerer maior eficácia dos procedimentos de controlo para identificar os erros e assegurar tempestivamente as devidas correções.

*

Como as receitas e despesas consolidadas da administração central e segurança social resultam da agregação e consolidação dos montantes que constam dos quadros referentes a cada subsector, são-lhes aplicáveis as correspondentes observações, limitações e reservas.

¹ Na despesa dos serviços integrados (Capítulo 07 – Gestão da dívida e da tesouraria pública do orçamento do Ministério das Finanças, gerido pelo IGCP) com a classificação económica *juros pagos a SFA* foi registado € 70 M, enquanto na receita do subsector dos SFA, em *juros provenientes do Estado*, foi contabilizado € 54 M. Além disso, em relação a 2013, os *juros* recebidos de *bancos e outras instituições financeiras* subiram de € 43 M para € 282 M, enquanto os *juros* recebidos do *Estado* baixaram de € 217 M para € 54 M devido, essencialmente, à CGA ter classificado, incorretamente, em 2014, os juros recebidos das suas aplicações em títulos de dívida pública como *juros de bancos e outras instituições financeiras* (€ 262 M), enquanto no ano anterior estavam classificados em *juros do Estado* (€ 180 M).



14.3. O saldo estrutural

Em junho de 2014, Portugal concluiu o seu programa de ajustamento económico de três anos, encontrando-se consequentemente sob vigilância pós-programa¹, até que seja reembolsado pelo menos 75% da assistência financeira recebida². O objetivo desta vigilância é acompanhar e avaliar a capacidade do país reembolsar os seus empréstimos pendentes com o MEEF e FEEF.

Durante a vigilância pós-programa aplicam-se em simultâneo os procedimentos de fiscalização regulares preventivos ou corretivos (quando existam) do quadro de governação da UE. No momento presente aplicam-se as normas subjacentes à vertente corretiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) na sequência da decisão sobre a existência de défice excessivo, que ocorre desde 2009, prevendo-se no Programa de Estabilidade a correção em 2015, com o objetivo fixado em 2,7% do PIB.

No ano seguinte à correção do défice excessivo, Portugal ficará sujeito à vertente preventiva do Pacto, segundo a qual, para além da manutenção do saldo orçamental nominal abaixo de 3% do PIB, deverá assegurar uma trajetória de ajustamento anual do saldo estrutural não inferior a 0,5 % do PIB, até se atingir o objetivo de médio prazo, atualmente fixado em -0,5% do PIB³. De acordo com o Programa de Estabilidade, pretende-se cumprir já em 2016 o objetivo de médio prazo (défice estrutural de 0,5 % do PIB)⁴.

O saldo estrutural corresponde ao “saldo orçamental das administrações públicas, definido de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, corrigido dos efeitos cíclicos e líquido de medidas extraordinárias e temporárias”⁵.

Como referido no PCGE 2013⁶, o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na UEM, bem como a LEO, não contêm disposições específicas para o cálculo do saldo estrutural. A metodologia, ratificada por acordo intergovernamental, utilizada pela Comissão Europeia segue um modelo específico para determinar o hiato do produto (*output gap*) e o ajustamento cíclico orçamental que, em conjunto, originam o valor da “componente cíclica”. Quanto às medidas extraordinárias e temporárias, compete a cada Estado Membro a sua quantificação⁷.

Quer o cálculo da componente cíclica, muito dependente dos valores estimados para o hiato do produto cuja metodologia tem sido sujeita a revisões periódicas⁸, quer os valores das medidas extraordinárias e temporárias são variáveis cruciais na quantificação do saldo estrutural e na avaliação

¹ A base jurídica para a vigilância pós-programa é o regulamento da UE n.º 472/2013 do designado “Two-pack”.

² O FMI também segue uma monitorização pós programa que, de um modo geral, se mantém até o remanescente do crédito se situar abaixo do limite de 200% da quota do país.

³ E a taxa de crescimento da despesa pública, líquida de medidas extraordinárias, temporárias ou discricionárias do lado da receita, não pode ser superior à taxa de referência de médio prazo de crescimento do PIB potencial, além das disposições sobre a dívida pública que são abordadas no ponto 4.1.4.

⁴ Se, no âmbito da supervisão multilateral, se verificar um desvio significativo em relação ao objetivo a médio prazo ou à trajetória de ajustamento, o país poderá ser alvo de sanções, nos termos do PEC e do Regulamento (UE) n.º 1173/2011.

⁵ N.º 3 do artigo 12.º - C da LEO.

⁶ Cfr. ponto 14.3.

⁷ Esta componente apresenta várias designações, nomeadamente, “medidas discricionárias” na legislação europeia, “medidas extraordinárias e temporárias” na LEO, “medidas pontuais”, “medidas e efeitos pontuais” em vários documentos de política orçamental, o que também pode suscitar dúvidas sobre o seu verdadeiro âmbito.

⁸ Documentação sobre as mais recentes revisões da metodologia, publicados pela DG ECFIN:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/ecp535_en.htm;
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/ecp536_en.htm.

sobre o processo de ajustamento orçamental. Este facto associado à circunstância da metodologia de estimativa do saldo estrutural não estar prevista na lei pode conduzir a dúvidas sobre a fiabilidade do indicador e consequentemente introduzir fragilidades na política orçamental. Acresce a estas circunstâncias o facto de que a informação sobre o saldo estrutural ao longo dos vários documentos orçamentais não tem sido apresentada de forma consistente, o que não permite identificar claramente as alterações e respetivos efeitos.

Relativamente a 2014, o quadro seguinte apresenta as várias versões do saldo estrutural e indicadores associados¹ em diferentes documentos orçamentais.

Quadro 2 – Composição do saldo estrutural (em % do PIB) - 2014

	DEO 2013-2017	OE 2014	DEO 2014-2018	OER2 2014	OE 2015	Programa de Estabilidade 2015-2019	Boletim Económico BdP (a)	CGE 2014	Comissão Europeia (AMECO)
	abr-13	out-13	abr-14	ago-14	out-14	abr-15	mai-15	jun-15	ago-15
Saldo PDE	SEC95	SEC95	SEC95	SEC95	SEC2010	SEC2010	SEC2010	SEC2010	SEC2010
	-4,0	-4,0	-4,0	-4,0	-4,8	-4,5	-4,5	-4,5	-4,5
Componente cíclica	nd	-1,4	-1,8	nd	-2,4	-2,6	-1,4	nd	-2,6
Medidas extraordinárias e temporárias	nd	0,1	-0,1	nd	-1,1	-1,1	-0,9	-1,1	-1,1
Saldo estrutural	-2,1	-2,7	-2,1	-2,1	-1,3	-0,8	-2,2	nd ^(b)	-0,8

Notas:

nd: não determinado.

(a) O Banco de Portugal segue metodologia acordada no âmbito do Eurosistema em 2001.

(b) Na CGE 2014 apenas é feita referência ao saldo estrutural primário (4,2% do PIB potencial).

Fonte: Ministério das Finanças, Banco de Portugal, Comissão Europeia.

Como mostra o quadro anterior, as sucessivas atualizações dos indicadores conduziram a revisões significativas da estimativa do saldo estrutural para 2014. Assim, previa-se no Relatório do OE 2014 um saldo estrutural de -2,7% (associado ao efeito de -1,4% da componente cíclica e medidas extraordinárias com um impacto de 0,1%), enquanto no Relatório do OE 2015, apesar do agravamento do saldo orçamental, porque associado a medidas extraordinárias com impacto de -1,1% e ao efeito de -2,4% da componente cíclica, foi prevista a redução do saldo estrutural para -1,3%.

Em anexo ao Relatório do OE 2015 e no Programa de Estabilidade constam os quadros relativos aos Projetos de Planos Orçamentais enviados à Comissão Europeia com os objetivos orçamentais e quadros estatísticos com a quantificação, nomeadamente, das componentes que compõem o saldo estrutural. Porém, a CGE 2014 não quantifica o saldo estrutural verificado, apresentando apenas o saldo estrutural primário (4,2% do PIB potencial) e um quadro resumo² com as medidas pontuais consideradas nesse ano.

Ainda que uma parte importante das revisões tenha subjacente a própria evolução do ciclo económico, a respetiva informação explicativa é manifestamente insuficiente nos vários documentos, e na CGE 2014, que apresenta os resultados definitivos da execução orçamental, não é sequer quantificado o próprio saldo estrutural desse ano.

¹ Para além dos aspetos metodológicos relativos ao cálculo do saldo estrutural, as estimativas em análise, sobre o ano de 2014, têm subjacentes duas versões distintas do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, o SEC95 e o SEC2010.

² Quadro 7 – Medidas pontuais.



Tendo em conta que o saldo estrutural procura corrigir o efeito da evolução cíclica da economia e, portanto, a sua observância só pode ser verificada *a posteriori*, revela-se uma falha grave de informação na CGE a falta de contabilização deste indicador. Continua, assim, a não ser possível, pelos dados publicados, avaliar e distinguir de forma completa e rigorosa as várias componentes das alterações subjacentes às propostas para a determinação do saldo e avaliação do esforço estrutural¹.

Se no contexto da monitorização da situação orçamental dos países membros da UEM o conceito de “saldo estrutural” surge como principal indicador para a avaliação dos objetivos orçamentais de médio prazo específicos de cada país, é exigível a identificação clara e bem definida da articulação que se pretende estabelecer entre o orçamento anual e o respetivo indicador estrutural para a concretização dos objetivos de médio prazo.

14.4. O saldo para efeitos do Procedimento dos Défices Excessivos

O saldo das administrações públicas² de 2014 reportado para efeitos do PDE (em setembro de 2015), foi de € -12.446 M (-7,2% do PIB). Conforme consta do ponto 14.1, o saldo da administração central, na ótica da contabilidade pública (excluindo todos os ativos e passivos financeiros) foi de € -7.554 M (-4,4% do PIB).

O saldo em contabilidade nacional difere do saldo em contabilidade pública por diferenças de universo e de critérios relativamente ao âmbito e classificação de operações.

No que diz respeito ao universo, a contabilidade nacional utiliza a ótica económica e regras específicas como critério para a classificação das entidades sob controlo público. A quinta alteração à LEO³, aplicável pela primeira vez ao OE 2012, veio reduzir a diferença de universos⁴. Relativamente aos dados de 2014, observam-se, novamente, significativas diferenças, uma vez que o OE (e a CGE) de 2014 teve por base a listagem de entidades de acordo com as regras do SEC 95, enquanto, para o mesmo ano, em contabilidade nacional, são já aplicáveis as regras do SEC 2010⁵.

Quanto às diferenças de âmbito e classificação de operações, a contabilidade nacional segue o princípio da especialização económica⁶ e regras específicas para certas operações que valorizam a substância económica sobre a forma legal. Assim, determinadas intervenções públicas registadas como “despesa financeira” (ativos financeiros) em contabilidade pública são consideradas como “despesa não financeira” em contabilidade nacional e, portanto, alteram negativamente o saldo. Em sentido

¹ O indicador mais comumente utilizado para a avaliação do esforço orçamental em termos estruturais é a variação do saldo primário estrutural.

² De acordo com o Protocolo sobre o PDE, designa-se «capacidade/necessidade líquida de financiamento», tal como definido no sistema de contas nacionais (SEC), abrangendo a «administração central», «administração regional e local» e «fundos de segurança social».

³ Lei n.º 22/2011, de 20 de maio.

⁴ Por, de acordo com o n.º 5 do artigo 2.º, deverem ser integradas no sector público administrativo, como serviços e fundos autónomos, nos respetivos subsectores da administração central, regional e local e da segurança social, as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do SEC, nas últimas contas setoriais. Tais entidades foram designadas por EPR – entidades públicas reclassificadas.

⁵ Ao nível da administração central, a lista de setembro 2014 – aplicável às contas nacionais desse ano e à preparação do OE 2015, contempla 162 EPR, sendo que 116 foram objeto de reclassificação com o SEC 2010 – cfr. ponto 3.14 do PCGE 2013.

⁶ O momento de registo das operações é o da criação, transformação ou extinção do valor económico, ou da criação, transformação ou extinção dos direitos e das obrigações, enquanto a contabilidade pública, na base “de caixa”, regista as operações no momento dos respetivos pagamentos e recebimentos.

oposto, há despesas e receitas efetivas em contabilidade pública que, em contabilidade nacional, são registadas como operação financeira e, por isso, sem impacto no saldo. Tanto num caso como no outro é determinante a realidade económica subjacente a cada operação e o papel das administrações públicas, nomeadamente quanto à partilha de riscos, expectativa de retorno económico e propriedade dos ativos subjacentes a uma determinada operação.

O quadro seguinte, construído a partir dos quadros da notificação do PDE, apresenta a conciliação entre o saldo da administração central da CGE (excluindo ativos financeiros), com o saldo do total das administrações públicas para efeitos do PDE. Os ajustamentos identificam os fatores conceptuais que caracterizam o sistema de contas nacionais e o diferenciam do registo da contabilidade orçamental.

Quadro 3 – Ajustamentos de passagem entre ótica de contabilidade pública e contabilidade nacional (2014)

	M €	% PIB
Saldo da administração central (excluindo ativos financeiros) - Contabilidade pública	-7 554	-4,4
Ajustamentos ao universo	3 717	2,1
Ajustamentos relativos à especialização do exercício	1 202	0,7
Diferença entre juros pagos e devidos	-623	-0,4
Impostos e contribuições para a segurança social	139	0,1
Ajustamento accrual da administração regional	503	0,3
Ajustamento accrual da administração local	-119	-0,1
Pagamento de pensões associado à transferência de Fundos de pensões para as administrações públicas	427	0,2
Outros (a)	875	0,5
Outros ajustamentos	-9 812	-5,7
Injeções de capital da administração central, das quais	-3 692	-2,1
Estradas de Portugal, Refer, Metro Lisboa e hospitais EPE	-3 561	-2,1
Assunção de dívidas da Carris e STCP	-1 192	-0,7
Fundo de Resolução - capitalização do Novo Banco	-4 900	-2,8
Outros	-27	0,0
Saldo do total das administrações públicas - Contabilidade nacional	-12 446	-7,2
Administração central	-13 785	-7,9
Administração regional e local	546	0,3
Fundos de segurança social	793	0,5

Nota: Ajustamentos de sinal positivo (negativo) afetam positivamente (negativamente) o saldo em contas nacionais.

(a) Inclui os ajustamentos: da neutralidade do FSE (€ 312 M), dos juros de empréstimos do Tesouro a EPR (€ 265 M), da contribuição do sector bancário para o Fundo de Resolução (€ 127 M) e do reembolso sobre a contribuição para o orçamento da UE (€ 121 M).

Fonte: CGE – Mapa XXIII; Quadros PDE (notificação de setembro de 2015).

Em 2014, os ajustamentos decorrentes de regras específicas do sistema de contas nacionais sobre o papel das administrações públicas relativamente a determinadas intervenções do Estado, tiveram um impacto penalizador significativo para o saldo para efeitos do PDE (€ -9.812 M).

Os pagamentos de montantes elevados, efetuados pelo Estado, destinados a cobrir perdas acumuladas, extraordinárias ou futuras, de determinadas sociedades, ou a título de dotações de capital para capitalizar ou recapitalizar a sociedade beneficiária mas sem expectativa de razoável rentabilidade futura, são registados como transferências de capital (injeções de capital), tendo ascendido, em 2014, a € 3.692 M. De igual modo são as operações de financiamento do Estado às empresas de transporte CARRIS - Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA e STCP - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA que tomaram a forma de assunção de dívidas, no montante de € 1.192 M. Nesta situação a regra determina que apoios financeiros do Estado a empresas em dificuldade financeira constituem o reconhecimento de que as mesmas não têm capacidade para manter o serviço da sua dívida e que esta deve ser, de facto, considerada como dívida pública.



O outro ajustamento que agrava substancialmente o saldo, no montante de € 4.900 M, reflete a capitalização do Novo Banco pelo Fundo de Resolução¹. Nestes casos das ações de resgate (*bailout*) é decisivo o âmbito temporário da operação para se determinar o respetivo registo. Não se tendo efetuado a venda do Novo Banco no período de um ano após a resolução, a avaliação da sua situação económica e financeira determinou o registo da operação como transferência de capital².

O ajustamento ao universo constante do quadro anterior (€ 3.717 M) é determinado basicamente pelo saldo do conjunto das EPR apurado em contabilidade nacional. Parte significativa deste efeito positivo resulta da receita de capital registada pelas EPR que beneficiaram das injeções de capital efetuadas pelo Estado (€ 3.692 M), acima referidas, que figuram nos “Outros ajustamentos” com sinal negativo³.

Os ajustamentos relativos à especialização do exercício são negativos ou positivos em função do, pagamento/recebimento associado à operação ter sido efetuado antes ou depois do facto económico gerador da mesma. Em 2014, registou-se no total um efeito positivo de € 1.202 M.

¹ Em contabilidade nacional, o Fundo de Resolução é uma unidade pertencente ao universo das administrações públicas.

² Registo de acordo com o previsto pelo Manual do Défice e da Dívida das Administrações Públicas para as injeções de capital em empresas públicas.

³ Tratando-se de uma transferência de capital entre entidades dentro da administração central (do Estado para EPR) o impacto final no saldo é nulo, pelo efeito de consolidação.



Tribunal de Contas

|||

**15. Acolhimento de
Recomendações do Tribunal**

|||



15. ACOLHIMENTO DE RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

O Tribunal apreciou o acolhimento das 77 recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2012¹ com base nos resultados das auditorias e demais ações de controlo realizadas no âmbito do presente Parecer e na informação prestada pelos destinatários². Atualiza-se, também, a apreciação sobre o acolhimento de 3 recomendações formuladas no PCGE de 2011, não reiteradas no PCGE de 2012 e não acolhidas até 2013.

15.1. Grau de Acolhimento

O quadro seguinte sintetiza o grau de acolhimento³ das 80 recomendações examinadas.

Recomendação	Em número	Em percentagem
Totalmente acolhidas	14	17,5
Parcialmente acolhidas	38	47,5
Não acolhidas	25	31,3
Prejudicadas	3	3,8
Total	80	100,0

Confirmou-se a correção, total ou parcial, das deficiências que fundamentaram 55 recomendações (65%), continuando as restantes 25 (31%) por cumprir; das recomendações analisadas, 3 consideraram-se prejudicadas por alteração das circunstâncias que as motivaram. Uma parte significativa das recomendações não acolhidas tem vindo a ser reiterada nos sucessivos PCGE sem que tenham sido apresentadas pelos responsáveis justificações atendíveis para a não correção das deficiências apontadas.

Seguidamente enunciam-se as recomendações que o Tribunal considerou não acolhidas, transcrevem-se sumariamente as alegações apresentadas pelas entidades destinatárias e fundamenta-se a apreciação efetuada com base nos resultados das ações realizadas sobre as matérias em causa.

15.2. Recomendações não acolhidas pela Administração Central

Previsões macroeconómicas

Recomendação 3 – PCGE/2012

| Deve a CGE apresentar quantitativamente os impactos das medidas de consolidação orçamental.

¹ Aprovado em Plenário Geral de 11 de dezembro de 2013.

² O Governo, através da Ministra de Estado e das Finanças e dos Ministros da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e da Saúde.

³ 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 *prejudicada* quando, por factos ou circunstâncias supervenientes, deixou de ter pertinência.

A CGE de 2014 continua a não apresentar informação sobre os resultados da execução orçamental das medidas previstas e estimadas no Orçamento, pelo que recomendação encontra-se por acolher, apesar de ter sido reiterada no PCGE de 2013¹.

Alterações orçamentais

Recomendação 4 – PCGE/2012

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”.

A Ministra de Estado e das Finanças considerou a recomendação totalmente acolhida argumentando que: *“Durante a execução dos OE, a DGO pronuncia-se sobre os pedidos de reforço de dotações orçamentais no sentido de esgotar plenamente as soluções existentes no âmbito da gestão flexível – quer no plano do orçamento das entidades, quer ao nível do orçamento do programa orçamental – e de utilização das dotações cativas por força da Lei do OE e de outros diplomas. Só em último recurso e na inexistência de soluções alternativas, a DGO emite pareceres no sentido de se reforçarem as dotações orçamentais insuficientes por contrapartida da dotação provisional”.*

Apesar do alegado, constatou-se que em 2014 foram utilizados € 258 M da dotação provisional para o reforço de dotações insuficientemente orçamentadas, destinando-se € 98 M a *despesas com pessoal*, que não configuram despesas não previsíveis e inadiáveis, considerando-se a recomendação não acolhida².

Receita

Recomendação 6 – PCGE/2012

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.

A Ministra de Estado e das Finanças considerou a recomendação parcialmente acolhida alegando: *“O desenvolvimento do Sistema de contabilização das receitas fiscais da AT que irá permitir a interligação com o SGR - Sistema de Gestão de Receitas é um projeto de elevado grau de complexidade e com interdependências com diversos sistemas da AT. Encontram-se em curso vários projetos para a criação/adaptação dos referidos sistemas informáticos, com o objetivo de assegurar não só as condições de diálogo entre os diversos sistemas, bem como para garantir as necessidades de informação do sistema de contabilização. A complexidade destes sistemas, que suportam toda a gestão e cobrança dos impostos, e a constante alteração a que estão sujeitos para adaptação às alterações legislativas e inclusão de novas funcionalidades, tem sido uma condicionante aos necessários trabalhos de integração com o sistema de contabilização, situação ainda agravada pela escassez de recursos. Assim, e apesar de terem sido concentrados esforços no desenvolvimento do projeto, circunscrito numa primeira fase à cobrança voluntária e a um imposto, ainda não foi possível atingir a fase de testes com o SGR”.*

¹ Recomendação 2 – PCGE/2013.

² O Tribunal tem formulado esta recomendação nos PCGE desde 2009, tendo sido reiterada no PCGE de 2013 (Recomendação 4).



Apesar de o Tribunal insistir, desde 2005, na sua implementação, a interligação dos sistemas próprios dos administradores de receitas públicas ao respetivo sistema de contabilização na CGE (*e-liquidação*) permanece por estabelecer.

Pelas razões que levaram à implementação do *e-fatura*, em poucos meses, é mais do que oportuno que os administradores de receitas públicas também apliquem os princípios e procedimentos que tornaram obrigatórios aos contribuintes por os reputarem essenciais para a eficácia do controlo dessas receitas.

Não tendo sido tomadas medidas eficazes para assegurar a interligação recomendada, a recomendação continua por acolher não obstante ter sido reiterada no PCGE de 2013¹.

Recomendação 9 – PCGE/2012

Que o Governo, através da Autoridade Tributária e Aduaneira, implemente um sistema de informação sobre a atividade da inspeção tributária e aduaneira que identifique e discrimine a receita decorrente da ação inspetiva e os resultados sobre o combate à fraude e à evasão fiscais assegurando ser possível auditar, a todo o tempo, essa receita e a informação, legalmente exigida, sobre esse combate.

A Ministra de Estado e das Finanças considerou a recomendação parcialmente acolhida alegando: “O Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras para o ano de 2014, submetido pelo Governo à Assembleia da República no passado dia 30 de junho de 2015, nos termos do artigo 64.º B da LGT, contém, pela primeira vez, uma estimativa do contributo do combate à fraude fiscal e à economia paralela para as receitas fiscais, no seu subcapítulo 3.1. A lista dos estudos internacionais utilizados na determinação da metodologia adotada consta do Anexo 5 do referido relatório. Este relatório pode ser consultado no Portal do Governo sendo que, por uma questão de facilidade de consulta, anexa-se cópia para análise do Tribunal de Contas”.

A CGE não tem apresentado resultados quantitativos do combate à fraude e à evasão fiscais e o Relatório que, nesse âmbito, o Governo tem apresentado à Assembleia da República não discrimina os valores das liquidações adicionais e das coletas recuperadas por imposto nem avalia a adequação dos instrumentos jurídicos criados para o efeito, tal como exigido pela lei. Essa falta de informação não permite concluir sobre a evolução desse combate nem sobre a receita fiscal daí decorrente.

Do Relatório de 2014 consta uma estimativa da receita fiscal resultante do combate à fraude e à evasão (€ 2.550 M) sem indicação das fontes de informação nem dos cálculos efetuados para o efeito, não tendo o Ministério das Finanças fornecido ao Tribunal a informação necessária para verificar essa estimativa. Acresce que as suas principais parcelas (€ 1.041 M em notas de cobrança por ação inspetiva e € 1.148 M por cobrança coerciva) não são consistentes com os valores reportados pela Autoridade Tributária e Aduaneira ao Tribunal (€ 67 M em notas de cobrança por ação inspetiva pagas por cobrança voluntária) e na CGE de 2014 (€ 960 M por cobrança coerciva a qual, aliás, não é apenas imputável ao referido combate).

A implementação do sistema de informação recomendado pelo Tribunal representaria um ganho de fiabilidade e rigor na relevação da receita fiscal proveniente do combate à fraude e à evasão e um ganho de eficácia no controlo da informação prestada sobre a evolução desse combate. Não tendo sido tomadas medidas para implementar esse sistema nem outro procedimento suscetível de suprir as deficiências detetadas, a recomendação continua por acolher apesar de ter sido reiterada no PCGE de 2013².

¹ Recomendação 6 – PCGE/2013.

² Recomendação 11 – PCGE/2013.

Despesa

Recomendação 10 – PCGE/2012

Devem ser envidados esforços para garantir a integralidade da despesa registada na CGE, abrangendo a execução orçamental definitiva de todas as entidades que constituem o universo da administração central.

A Ministra de Estado e das Finanças alegou que a recomendação se encontrava totalmente acolhida invocando que as “(...) eventuais omissões são decorrentes de organismos que não procedem ao registo da sua conta de gerência nos sistemas informáticos até ao final do prazo legal – definido na lei de enquadramento orçamental – e a tempo de ser incluída na CGE”, acrescentando que se trata “(...) em alguns casos, de organismos que obtêm prorrogação da apresentação da sua conta de gerência ao Tribunal de Contas (TC), não dispondo a DGO de informação, no prazo legal definido, para inclui-la na CGE (...)”.

A eventual prorrogação do prazo para remessa da conta de gerência dos serviços ao TC não impede nem justifica a falta de registo da execução orçamental definitiva nos sistemas informáticos. Em 2014, continuou a verificar-se a não integralidade do registo da receita e da despesa na CGE por não incluir a execução orçamental de 9 entidades¹; por conseguinte, considera-se a recomendação não cumprida².

Recomendação 17 – PCGE/2012

A atualização da classificação funcional da despesa.

A Ministra de Estado e das Finanças informou que “no âmbito da reforma do processo orçamental o classificador funcional será um dos classificadores orçamentais a ser objeto de revisão”, considerando a recomendação parcialmente acolhida. Face à ausência da atualização da legislação que contempla a classificação funcional das receitas e das despesas, a recomendação permanece por cumprir³.

Dívida pública

Recomendação 23 – PCGE/2012

A LOE deve fixar o limite do acréscimo de endividamento líquido de forma desagregada, no mínimo, por SI e SFA.

Até 2015, inclusive, a lei do OE continua a fixar um único limite para o acréscimo líquido do endividamento do sector público administrativo, abrangendo SI, SFA e EPR, pelo que a recomendação, reiterada no PCGE de 2013⁴, não foi acolhida.

¹ Identificados no ponto 3.1 deste Parecer.

² O Tribunal tem formulado esta recomendação nos PCGE desde 2009, tendo sido reiterada no PCGE de 2013 (Recomendação 14).

³ Apesar de formulada desde o PCGE de 2010 e reiterada no PCGE de 2013 (Recomendação 22).

⁴ Recomendação 28 – PCGE/2013.



Mecanismos de assistência financeira a Portugal

Recomendação 25 – PCGE/2012

Providenciar para que a CGE apresente informação sobre a execução das medidas de consolidação orçamental, de modo a permitir a avaliação dos resultados obtidos face às estimativas e a fundamentar de forma mais sustentada as opções de políticas públicas no respeito pela legalidade, equidade, eficiência e eficácia, assegurando a transparência e publicidade que devem presidir à apresentação das contas públicas.

A CGE de 2014 voltou a não apresentar os resultados obtidos na execução das medidas de consolidação orçamental previstas no Relatório do OE e no Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, pelo que a recomendação permanece por acolher¹.

Fluxos financeiros com o sector público empresarial

Recomendação 31 – PCGE/2012

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.

A Ministra de Estado e das Finanças considerou a recomendação parcialmente acolhida, informando que os ajustamentos aos classificadores não serão efetuados de “forma avulsa e na medida das necessidades”, mas “integrados no âmbito da revisão do processo orçamental em curso”. Considerando que a referida revisão ainda não se concretizou, a recomendação permanece inobservada².

Património Financeiro

Recomendação 39 – PCGE/2012

Deve o Governo alterar a Lei de modo a que o valor relativo às compensações legais a entregar pela Parpública ao Estado sejam apenas o das eventuais mais-valias que ocorram entre o preço de aquisição ao Estado e o preço final da reprivatização.

A Ministra de Estado e das Finanças justificou o não acolhimento da recomendação com o argumento de que “As entregas da Parpública ao Estado, no âmbito das reprivatizações, são efetuadas de acordo com o previsto no artigo 9º do Decreto-Lei nº 209/2000, de 2 de setembro, o qual teve por objetivo desenvolver o regime previsto no artigo 16º da Lei nº 11/90, nos casos em que a afetação das receitas é feita pela Parpública, nomeadamente no que se refere à decisão quanto ao destino das receitas, que se mantém ainda em vigor. Acresce que esta recomendação afigura-se neutra face à integração da Parpública no perímetro das contas públicas”.

Face à omissão da alteração legislativa, a recomendação permanece por acolher, reiterando-se o entendimento de que o valor a entregar pela Parpública deveria ser apenas o das eventuais mais-valias que se tivessem verificado entre o preço de aquisição ao Estado e o preço final da reprivatização³.

¹ O Tribunal tem vindo a formular recomendações neste sentido desde o PCGE de 2011.

² O Tribunal tem formulado esta recomendação nos PCGE desde 2006, tendo sido reiterada no PCGE de 2013 (Recomendação 35).

³ Recomendação reiterada no PCGE de 2013 (Recomendação 44).

Operações de tesouraria

Recomendação 42 – PCGE/2012

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, inclua na Conta Geral do Estado 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.

A Ministra de Estado e das Finanças considerou a recomendação acolhida alegando: “O registo integral da conta de gerência no SIGO do Ministério das Finanças pelos SFA 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 financeiros não procederem à contabilização desses fluxos financeiros”.

A falta dos fundos movimentados fora do Tesouro 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 serviços da administração central. O cumprimento da lei quanto à relevação na contabilidade do Tesouro da totalidade dos fundos movimentados por esses serviços suscita a necessidade de serem tomadas todas as iniciativas pertinentes por parte das entidades responsáveis. A estas caberia ter considerado, por exemplo, estabelecer a cotitularidade do IGCP nas contas fora do Tesouro. Acresce que a conta dos fluxos financeiros apresentada na CGE de 2014 continua sem relevar a execução orçamental dos SFA.

Não tendo sido tomadas medidas para aplicar o procedimento recomendado nem outro suscetível de suprir as deficiências detetadas a recomendação continua por acolher não obstante ter sido reiterada no Parecer sobre a CGE de 2013¹.

Recomendação 43 – PCGE/2012

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 Ministra de Estado e das Finanças considerou a recomendação parcialmente acolhida alegando: “Reitera-se que a adequada relevação dos vários fluxos financeiros depende do completo e correto reporte por outros organismos, não existindo fontes alternativas de informação”.

Não contabilizar todas as operações subjacentes aos fluxos financeiros de cada entidade impede o controlo apropriado dessa movimentação em sede de execução orçamental. Existem fontes alternativas de controlo dessa informação como sejam a contabilidade do Tesouro e as contas dos organismos em causa que permitem assegurar o registo nos sistemas de contabilização orçamental da totalidade dos fluxos financeiros cumprindo com o princípio da universalidade e sujeitando todos os fundos movimentados por serviços da administração central ao princípio da especificação e ao conseqüente controlo e responsabilização.

¹ Recomendação 48 – PCGE/2013.



Não tendo sido tomadas medidas para aplicar o procedimento recomendado nem outro suscetível de suprir as deficiências detetadas a recomendação continua por acolher não obstante ter sido reiterada no Parecer sobre a CGE de 2013¹.

15.3. Recomendações não acolhidas pela Segurança Social

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.

Sobre esta recomendação dá-se aqui por integralmente reproduzido o constante no PCGE/2013, dado que o Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social manteve exatamente a mesma argumentação apresentada no ano anterior.

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 Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que “Os procedimentos de análise cruzada dos dados de contribuintes nos diferentes subsistemas de informação, têm sido partilhados entre o ISS, I.P., o II, I.P. e o IGFSS, I.P., sendo que em 2015, se encontra em curso por parte do II, I.P. a implementação/produção de um relatório que permita a comparação de saldos entre aqueles subsistemas”.

Não obstante a informação prestada, em 2014 tais relatórios ainda não existiam.

Recomendação 72 – PCGE/2011

Os Ministros da Solidariedade, Emprego e 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.

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que “O processo de regularização de dívida ainda se encontra em curso”.

Diferentemente, o Ministro da Saúde informou que considera a recomendação acolhida, uma vez que a ACSS tinha procedido ao encontro de contas com o IGFSS e que não “(...) dispõe de qualquer informação ou suporte documental respeitante a outras dívidas entre a ACSS e o IGFSS (...)”.

Atendendo à patente divergência de posições, considera-se a recomendação não acolhida.

¹ Recomendação 49 – PCGE/2013.

Recomendação 46 – PCGE/2012

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.

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que se encontra “(...) em curso a preparação de proposta de normativo legal com a definição da classificação orgânica das instituições de Segurança Social que integram o perímetro de consolidação. Neste processo terão que ser envolvidas a Direção Jurídica e de Contencioso do IGFSS, IP e a Direção Geral do Orçamento”.

Esta recomendação foi inicialmente formulada no PCGE de 2007 e reiterada nos subsequentes, não tendo sido ainda publicado nenhum normativo.

Recomendação 47 – PCGE/2012

Reitera-se que deve proceder-se à publicação do diploma que regule o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que “Foi rececionada proposta de diploma apresentada pelo IGFSS a qual se encontra em análise” e que “Será assegurada, face a pertinência do tema, a transição do assunto para o próximo executivo”.

A recomendação foi inicialmente formulada no Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2004, sendo sistematicamente reiterada nos Pareceres subsequentes, sem qualquer acolhimento até ao presente.

Recomendação 48 – PCGE/2012

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.

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que “Estão a ser desencadeadas diligências no sentido da nomeação de um Grupo de Trabalho para estudar a matéria em causa e apresentar proposta em conformidade”.

A Ministra de Estado e das Finanças não se pronunciou sobre a matéria.

A recomendação do Tribunal foi inicialmente formulada no PCGE de 2008 e de novo reiterada em Pareceres posteriores não havendo evolução relativamente a 2013.

Recomendação 49 – PCGE/2012

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.

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que “Como já anteriormente transmitido, esta é uma matéria complexa, cujo cabal acolhimento poderá ter que passar por alterações em diversos mapas orçamentais definidos na Lei do enquadramento Orçamental. Dadas as significativas alterações introduzidas na LEO recentemente aprovadas, a matéria terá que ser reanalisada conjuntamente pelos intervenientes nesta matéria no sentido de apresentar proposta ao Governo”.



A Ministra de Estado e das Finanças entende que “(...) pela exposição de motivos que consta da Proposta de nova Lei de Enquadramento Orçamental n.º 329/XII que serão introduzidas melhorias em todo o processo orçamental que permitirão contribuir para uma melhor transparência e simplificação do processo orçamental”.

Em 2014 não foi registada qualquer alteração pelo que se continua a considerar a recomendação não acolhida.

Recomendação 51 – PCGE/2012

Reitera-se que deve ser concluído o processo de integração no SIF da informação contabilística das operações realizadas pelo IGFCSS e pelo FEFSS.

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que “No âmbito dos trabalhos de implementação do sistema de informação dos Fundos de Compensação do Trabalho (FCT), ao abrigo da Lei 70/2013, foi construído um interface entre o sistema de gestão de ativos em uso no IGFCSS e o SIF (...)” e existem “(...) condições, contando com o apoio do Instituto de Informática na construção do referido interface, para que a integração da informação do FEFSS no SIF se possa automatizar durante o exercício de 2016, por referência a 1 de Janeiro daquele ano”.

Esta recomendação foi inicialmente formulada no Parecer sobre a CGE de 2008 e de novo reiterada no Parecer sobre a CGE de 2010 e Pareceres posteriores, verificando-se que continua a não existir no SIF informação contabilística para nenhuma das entidades (IGFCSS e FEFSS).

Recomendação 52 – PCGE/2012

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 Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que chegaram à conclusão de que os processos automáticos de orçamentação “(...) não podem ser realizados no atual Sistema de Informação Financeira (SIF/SAP)” e que aguarda a “(...) proposta de outra aplicação mais flexível que forneça uma resposta ao processo de orçamentação (...) no sentido de ultrapassar as limitações técnicas que impedem a efetiva consolidação orçamental no sistema (...)”.

Esta recomendação foi inicialmente formulada no PCGE de 2008 e de novo reiterada em Pareceres posteriores, permanecendo por acolher.

Recomendação 55 – PCGE/2012

Reitera-se que 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.

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que “Foi efetuado pelo IGFSS, I.P. um pedido de intervenção ao II, I.P., aguardando-se os desenvolvimentos e implementação em SIF da solução alternativa”.

Esta recomendação foi inicialmente formulada no Parecer sobre a CGE de 2008 e de novo reiterada em Pareceres posteriores, não tendo ocorrido qualquer desenvolvimento face a 2013.

Recomendação 57 – PCGE/2012

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.

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que se mantém “(...) o constrangimento que decorre do atual sistema informático que suporta os processos de pagamento e devolução de prestações sociais. Esta situação será ultrapassada pelo novo interface SICC-SIF, o qual permitirá contemplar as devoluções como fluxos orçamentais, dando assim acolhimento a recomendação do Tribunal de Contas e a circular normativa em vigor sobre esta matéria. Os trabalhos de análise e desenvolvimento do novo interface têm decorrido com regularidade, envolvendo IGFSS, I.P., ISS, I.P. e II, I.P., estimando-se que aquele possa entrar em produtivo no início de 2016”.

Esta recomendação foi inicialmente formulada no PCGE de 2008 e de novo reiterada em Pareceres posteriores.

Recomendação 58 – PCGE/2012

O Governo deve providenciar no sentido de que a despesa relevada na conta da Segurança social relativa a formação profissional seja rigorosa e não inclua verbas que financiam despesa de diferente natureza.

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que “(...) o IGFSS, I.P. tem o papel de mero processador de despesa depois de efetivado o recebimento das transferências do Fundo Social Europeu” e que “Na verdade é a Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC) a entidade gestora do negócio relativo a formação profissional”. Informa ainda que “(...) o IGFSS, I.P. já diligenciou junto da ADC, através de ofício, o pedido de remessa da informação necessária de modo a que seja viável a identificação da natureza da despesa executada através dos subsídios a formação profissional, ao qual ainda não foi obtida resposta”. Por último, refere que “(...) com a entrada em vigor do DL n.º 137/2014, de 12 de setembro, passou a ser possível que a ADC proceda aos pagamentos diretamente às entidades beneficiárias”.

Em 2014 continuou-se a verificar que os valores relevados como despesa com formação profissional continuam a integrar valores que não visam ou não visaram de forma principal tal fim.

Recomendação 70 – PCGE/2012

Reitera-se que o Fundo de Garantia Salarial 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.

O Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social informou que “(...) o novo regime do FGS foi publicado através do DL n.º 59/2015, de 21 de abril” e que “Atualmente o fundo é financiado pelo OSS e os eventuais excedentes são também receita do OSS, de acordo com a legislação referida.”

Data de 2008 a primeira recomendação, não se tendo registado em 2014 qualquer alteração.



Tribunal de Contas

|||
**16. Conclusões e
Recomendações**
|||



16. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em resultado das observações expostas nos pontos antecedentes, fundamentadas nos resultados das auditorias e de outras ações de controlo sobre a execução orçamental realizadas com vista à emissão do PCGE de 2014, formulam-se as seguintes conclusões e recomendações.

Enquadramento macroeconómico e orçamental

O ROE 2014 e os subsequentes documentos de programação orçamental que apresentaram revisões ao cenário base do OE 2014 caracterizaram-se pela insuficiência da informação sobre os pressupostos de base macroeconómica e a sua relação com a orçamentação/execução das receitas e despesas públicas (cfr. ponto 1.2.1).

Recomendação 1 – PCGE/2014

Os documentos de programação orçamental e a CGE devem explicitar de forma completa a relação entre os pressupostos de base macroeconómica, a orçamentação e a execução das receitas e despesas. Devem também incluir a estimativa quantificada dos efeitos de cada uma das medidas incorporadas no orçamento.

A CGE não quantifica os impactos das medidas de consolidação orçamental (cfr. ponto 1.2.2).

Recomendação 2 – PCGE/2014

A CGE deve apresentar de forma quantificada os impactos de cada uma das medidas de consolidação orçamental, sendo esta uma condição essencial para a transparência da tomada de decisão sobre as medidas a adotar e sua continuidade ou a seleção de medidas alternativas que melhor permitam a prossecução das políticas públicas numa perspetiva de equidade, eficiência e eficácia.

Os valores verificados apresentaram desvios face aos pressupostos de natureza macroeconómica e orçamental para 2014 constantes da proposta do OE 2015, sem contudo ser explicitada a causa e natureza dos desvios, quer nos documentos de programação orçamental subsequentes, quer na CGE (cfr. ponto 1.2.3).

Recomendação 3 – PCGE/2014

A análise dos desvios nas previsões macroeconómicas e orçamentais deve ser um dos elementos a reportar nos documentos de programação e execução orçamental, na medida em que a melhoria da qualidade da previsão macroeconómica e orçamental é fundamental para o desenvolvimento de um quadro anual e plurianual de despesa mais realista.

Orçamento do Estado (Administração Central)

Alterações orçamentais (cfr. ponto 2)

O OE inicialmente aprovado sofreu alterações significativas durante o ano, destacando-se o aumento da previsão da receita fiscal em € 1.194 M (3,2%) e o aumento das dotações para *despesas com pessoal* em € 1.478 M (12,6%) e das *transferências correntes* em € 1.341 M (5,5%), que agravaram o défice em € 625 M (7,2%).

A dotação provisional, destinada a despesas imprevisíveis e inadiáveis, voltou a ser significativamente utilizada (€ 254 M) para reforçar diversas dotações suborçamentadas, como as *despesas com pessoal*, o que evidencia a sua utilização indevida e a inobservância do princípio da especificação (cfr. ponto 2).

Recomendação 4 – PCGE/2014

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

Receita (cfr. ponto 3.2)

A receita contabilizada da administração central depois de consolidada (€ 53.767 M) aumenta 2,2% (€ 1.143 M) impulsionada pelo acréscimo de 2,3% (€ 866 M) nas receitas fiscais (€ 38.264 M) e de 10,8% (€ 616 M) nas contribuições sociais (€ 5.707 M). Nos impostos, 57% do aumento decorre de correções contabilísticas (€ 335 M de IRS afeto aos municípios e € 161 M da contribuição sobre o sector bancário) visto o acréscimo do IVA e a redução do IRC (ambos de € 550 M) se compensarem. Considerando certos ativos financeiros (*vide 3.4.1*) a receita consolidada resultante (€ 58.045 M) cresce 6,3% (€ 3.381 M) devido, sobretudo, à amortização pelos bancos (€ 3.295 M) de instrumentos de capital contingente emitidos para recapitalização da banca.

O desrespeito de princípios orçamentais, o incumprimento de disposições legais que regulam a execução e a contabilização das receitas, as insuficiências dos sistemas de contabilização e a ineficácia dos sistemas de controlo (permitem omissões materiais e autonomia financeira a entidades financiadas por receitas do Estado que, indevidamente, registam como receitas próprias), em suma, a subsistência das principais deficiências detetadas pelo Tribunal (e objeto recorrente das suas recomendações) constituem limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores contabilizados.

O Tribunal sublinha que, para além da conseqüente falta de transparência da gestão orçamental, a lei é desrespeitada sempre que as receitas do Estado não sejam contabilizadas pelas respetivas entidades administradoras. As contribuições de serviço rodoviário (entregue à Estradas de Portugal) e para o audiovisual (entregue à RTP – Rádio e Televisão de Portugal) subsistem como exemplos da omissão de impostos nas receitas do Estado por serem contabilizados diretamente pelas entidades às quais o respetivo produto está consignado (€ 1.472 M em 2014). Subsistindo deficiências detetadas, reitera-se:

Recomendação 5 – PCGE/2014

Que o Governo reforce formalmente a vinculação da Autoridade Tributária e Aduaneira à responsabilidade integral pela contabilização de todas as receitas (inclusive extraorçamentais) que lhe compete administrar entre as quais avultam os impostos com as contribuições de serviço rodoviário e para o audiovisual.

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. Não estando corrigidas as deficiências detetadas, reitera-se:



Recomendação 6 – PCGE/2014

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, identifique formal e previamente a cada exercício orçamental, 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.

A falta de interligação dos sistemas próprios das entidades administradoras de receitas do Estado, ao Sistema de Gestão de Receitas, não assegura a consistência da informação apresentada na CGE com a residente nesses sistemas e inviabiliza o cumprimento de outras normas legais, como a prestação diária da informação. Subsistindo deficiências detetadas, reitera-se:

Recomendação 7 – PCGE/2014

Que o Governo determine à Autoridade Tributária e Aduaneira e demais entidades administradoras de receitas do Estado a elaboração e execução de um plano calendarizado para implementar as condições necessárias à interligação dos respetivos sistemas próprios ao Sistema de Gestão de Receitas, a qual tem sido sucessivamente protelada, não obstante a sua exigência legal desde 1 de janeiro de 2001.

A DGO tem limitado o registo das operações extraorçamentais no Sistema de Gestão de Receitas, impedindo a AT de relevar a totalidade das receitas que administra, incluindo a receita extraorçamental a entregar às regiões autónomas e aos municípios (€ 1.825 M em 2014 só para os principais impostos). Assim, recomenda-se:

Recomendação 8 – PCGE/2014

Que o Governo determine à Direção-Geral do Orçamento que crie as condições necessárias para as entidades administradoras de receitas do Estado poderem registar no Sistema de Gestão de Receitas a totalidade das receitas que administram, incluindo as receitas extraorçamentais.

Para verificar que a execução do OE é integralmente reportada, o controlo eficaz das contas públicas pressupõe a certificação do universo dos organismos da administração central. Ora, para além da falta de identificação das entidades administradoras da receita do Estado, subsiste a omissão de nove entidades, com destaque para o Fundo de Resolução cujas receitas (€ 4.981 M) e correspondentes despesas não integram a conta consolidada da administração central. Subsistindo deficiências detetadas, reitera-se:

Recomendação 9 – PCGE/2014

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, tome as medidas necessárias para que sejam incluídas no Orçamento e na Conta todas as entidades previstas na Lei de Enquadramento Orçamental, justificando todas as alterações ocorridas na composição do universo dos serviços e fundos da administração central (incluindo entidades públicas reclassificadas) constantes da lista divulgada pelo Instituto Nacional de Estatística, designadamente no que se refere às entidades que integram o sector institucional das Administrações Públicas.

Não obstante a imposição legal de registar todos os fluxos financeiros, subsistem organismos da administração central que não reportam a execução de operações extraorçamentais e constrangimentos técnicos dos sistemas de informação que obstam à adequada relevação dessas operações na CGE. Tais deficiências conduzem ao incumprimento de normas legais e desrespeitam os princípios orçamentais da universalidade e da especificação. Assim, recomenda-se:

Recomendação 10 – PCGE/2014

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, emita e divulgue instruções para que as operações extraorçamentais dos organismos da administração central sejam integralmente reportadas.

Recomendação 11 – PCGE/2014

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, elimine os constrangimentos técnicos dos sistemas de informação que obstam à adequada relevação das operações extraorçamentais e que geram inconsistência entre a informação dos sistemas contabilísticos locais dos organismos da administração central e a informação que suporta a Conta Geral do Estado.

Continuam omissas disponibilidades de montante material dos organismos da administração central nos saldos da contabilidade orçamental, com destaque para o Fundo de Estabilização Tributário (€ 20 M de saldo com € 1.058 M de disponibilidades), por inapropriada contabilização, na despesa (receita) orçamental, da subscrição (amortização) de aplicações financeiras passíveis de mobilização quase imediata. Não tendo sido corrigidas as deficiências detetadas, reitera-se:

Recomendação 12 – PCGE/2014

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, tome as medidas necessárias para assegurar a inclusão nos saldos da contabilidade orçamental, das aplicações financeiras dos organismos da administração central passíveis de mobilização quase imediata.

A sustentabilidade das finanças públicas confere especial importância ao controlo das receitas quanto à sua legalidade (com ênfase na aplicação dos princípios orçamentais), correção financeira e adequada contabilização, condições necessárias para otimizar a sua aplicação. Atenta a prevalência legal das receitas gerais sobre as receitas consignadas, recomenda-se:

Recomendação 13 – PCGE/2014

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, confirme formalmente que os organismos da administração central com autonomia financeira dispõem efetivamente de receita própria (o produto das transações provenientes do exercício da atividade mercantil em regime de concorrência, bem como os montantes que correspondam à contraprestação do serviço prestado) para cobertura das respetivas despesas, nos termos legais (sem prejuízo das situações excecionais legalmente previstas).

Com a implementação de novas funcionalidades no sistema de informação sobre a ação inspetiva, a AT passou a reportar ao Tribunal o valor das liquidações (€ 778 M) e dos acréscimos de receita fiscal provenientes dessa ação (€ 116 M). Por sua vez, o Governo divulgou (também pela primeira vez) uma estimativa da receita fiscal resultante do combate à fraude e à evasão (€ 2.550 M). Todavia, não indicou as fontes de informação e os cálculos efetuados nem disponibilizou os dados necessários à verificação dessa estimativa cujas principais parcelas (€ 1.041 M em notas de cobrança por ação inspetiva e € 1.148 M por cobrança coerciva) são, aliás, inconsistentes com os valores reportados pela AT ao Tribunal (€ 67 M em notas de cobrança por ação inspetiva pagas por cobrança voluntária) e na CGE (€ 960 M por cobrança coerciva a qual, aliás, não é só imputável ao referido combate). Subsistindo deficiências detetadas, recomenda-se:

Recomendação 14 – PCGE/2014

Que o Governo, através da Autoridade Tributária e Aduaneira, aperfeiçoe o sistema de informação sobre a atividade da inspeção tributária e aduaneira, como necessário, para identificar, discriminar e ser possível auditar, a todo o tempo, a receita decorrente da ação inspetiva e a informação legalmente exigida sobre os resultados do combate à fraude e à evasão fiscais e aduaneiras.



A cobrança coerciva (€ 849 M) [1,8% da cobrança registada pela AT (€ 46.217 M) no Sistema de Gestão de Receitas] diminui 54% (€ 714 M) sobretudo em IRC (€ 493 M) devido ao efeito base do regime excecional de regularização de dívidas vigente em 2013.

A progressiva transferência de tarefas tradicionalmente a cargo da AT levou os contribuintes a assumir, gradualmente, maiores custos pelo cumprimento das suas obrigações fiscais, com consequências diretas e imediatas na sua atividade económica, situação, aliás, agravada pelo aumento da tributação efetiva associado ao processo de consolidação orçamental. Neste contexto, recomenda-se:

Recomendação 15 – PCGE/2014

Que o Governo determine à Autoridade Tributária e Aduaneira que discrimine os custos associados ao cumprimento das obrigações tributárias independentes sobre os sujeitos passivos e realize uma análise comparativa desses custos com os de outros estados-membros da União Europeia (v.g. Espanha, França, Reino Unido) concluindo sobre a sua necessidade, adequação e proporcionalidade.

Despesa (cfr. ponto 3.3)

A despesa consolidada da administração central, excluindo *ativos e passivos financeiros*, cifrou-se em € 61.291 M (com os *ativos e passivos financeiros* considerados a despesa ascendeu a € 71.342 M). Os montantes mais significativos de despesa registaram-se nos programas PO03 – Finanças e administração pública (€ 13.578 M), PO15 - Solidariedade, emprego e segurança social (€ 10.437 M) e PO12 – Saúde (€ 8.481 M), que, no seu conjunto, representam 52,7% da despesa.

A execução dos programas orçamentais que consta da CGE centra-se na descrição dos recursos financeiros utilizados e em 10 dos 15 programas não existe qualquer menção aos resultados obtidos com a utilização destes recursos. Assim, a orçamentação por programas que tem em vista privilegiar, na apreciação do orçamento e da sua execução, os resultados obtidos com os recursos utilizados, mediante a avaliação do cumprimento de indicadores relevantes, carece ainda de desenvolvimentos significativos (cfr. ponto 3.3.2), pelo que se recomenda:

Recomendação 16 – PCGE/2014

O desenvolvimento de indicadores relevantes que permitam a fixação clara de objetivos no Orçamento do Estado e o reporte da sua monitorização e avaliação na CGE.

Na estrutura da despesa destacam-se as *transferências correntes, de capital e subsídios* (€ 27.646 M, 45,0% do total), as *despesas com pessoal* (€ 12.859 M, 21,0%), a *aquisição de bens e serviços* (€ 10.465 M, 17,1%) e os *juros e outros encargos* (€ 7.524 M, 12,3%). Os *ativos financeiros* considerados ascenderam a € 9.601 M, onde sobressai o empréstimo ao Fundo de Resolução (€ 3.900 M).

A fiabilidade destes valores encontra-se afetada pelo incumprimento de princípios orçamentais, nomeadamente, os da universalidade, da anualidade e da especificação, bem como pela ausência de informação fiável que permita consolidar (eliminar) todas as operações materialmente relevantes entre as entidades do subsector (cfr. pontos 3.3.1 e 3.3.2).

Face ao ano anterior, a despesa consolidada sem *ativos nem passivos financeiros* aumentou € 260 M (0,4%). Os aumentos mais significativos ocorreram na *aquisição de bens de capital* (€ 557 M, com destaque para o crescimento dos encargos da Estradas de Portugal com PPP, em € 344 M, 44,3%) e nas *transferências correntes* (mais € 460 M, salientando-se o aumento das destinadas à *administração*

local em € 378 M). Em sentido contrário, as maiores reduções de despesa verificaram-se na *aquisição de bens e serviços* (€ 434 M, diminuindo € 362 M na *aquisição de serviços de saúde*).

A despesa nos *ativos financeiros* considerados aumentou em € 6.191 M (181,5%), em resultado principalmente do empréstimo ao Fundo de Resolução, € 3.900 M, e do aumento de € 3.593 M nos *empréstimos de médio e longo prazo a sociedades e quase sociedades não financeiras públicas*.

A análise da evolução da despesa é afetada por alterações de critérios contabilísticos, designadamente pela contabilização, agora correta, da participação de Portugal no Mecanismo Europeu de Estabilidade em *ativos financeiros/outros ativos financeiros/resto do mundo – países terceiros e organizações internacionais* quando em 2013 foi classificada em *ativos financeiros/ações e outras participações/sociedades financeiras – bancos e outras instituições financeiras* (cfr. pontos 3.3.1 e 3.3.4.6).

O Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) é uma medida disciplinadora das finanças públicas, que visa estipular, para os quatro anos seguintes, limites vinculativos à despesa, fixando: para o primeiro ano a despesa financiada por receitas gerais de cada programa orçamental; no segundo ano para cada agrupamento de programas; e nos dois últimos anos para o conjunto dos programas. Em 2014, tal como no ano transato, estes limites foram sucessivamente alterados (cfr. ponto 3.3.3).

A nova LEO (aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro) alterou o regime legal do QPPO, agora designado de “Quadro plurianual das despesas públicas”, tornando vinculativos os valores ali inscritos apenas para o primeiro ano. Também resolveu a questão da dotação provisional. Porém, este regime só é aplicável ao orçamento de 2019 e respetiva execução (cfr. ponto 3.3.3.1).

Recomendação 17 – PCGE/2014

Enquanto a nova LEO não produzir todos os seus efeitos, deve ser respeitada a natureza vinculativa dos valores fixados no QPPO nas suas diferentes dimensões (programas, agrupamentos de programas e conjunto de todos os programas).

A CGE continua a não abranger todos os serviços que deveriam ser incluídos no seu perímetro, nem integrar toda a despesa (ou a despesa final) dos serviços incluídos (cfr. ponto 3.3.4.1); aos *juros da dívida pública*, foram abatidos os juros obtidos com os empréstimos concedidos à Grécia (cfr. ponto 3.3.4.4); foram efetuados pagamentos sem que existisse o correspondente cabimento orçamental (cfr. ponto 3.3.4.5). Assim, foram violados, respetivamente, os princípios da universalidade e da não compensação, bem como a regra do cabimento prévio.

Recomendação 18 – PCGE/2014

Devem ser envidados esforços para garantir a integralidade da despesa registada na CGE, abrangendo a execução orçamental definitiva de todas as entidades que constituem o universo da administração central e assegurado o cumprimento dos princípios e regras orçamentais.

A CGE 2014 evidencia os “pagamentos efetuados”, o que abrange o pagamento de dívidas de anos anteriores e exclui a despesa por pagar no final do ano. Esta, segundo o Relatório da Conta, ascendia a € 476 M na administração central. A fiabilidade deste valor não está assegurada, por não abranger todos os serviços da administração central, por existirem contas a pagar sem que esteja claramente identificada a entidade responsável e por a informação reportada ser, muitas vezes, provisória (cfr. ponto 3.3.4.2.1). Assim, recomenda-se mais uma vez que:



Recomendação 19 – PCGE/2014

Sejam desenvolvidos procedimentos para assegurar a fiabilidade da informação sobre a despesa por pagar, designadamente, criando condições para que seja reportada conjuntamente com a execução orçamental e/ou patrimonial dos serviços, em ligação com os respetivos sistemas informáticos.

O Relatório da CGE indica que os pagamentos em atraso da administração central há mais de 90 dias ascendiam a € 30 M (cfr. ponto 3.3.4.2.1). Considerando as consequências económicas, financeiras e sociais do atraso nos pagamentos, o Tribunal torna a recomendar:

Recomendação 20 – PCGE/2014

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.

No final de 2014, segundo os dados reportados, o prazo médio de pagamentos (PMP) ponderado da administração direta e indireta do Estado era de 23 dias. A fiabilidade deste indicador não está assegurada, por depender da correção das contas a pagar reportadas pelos serviços. Não foi localizada no *sítio* da DGO a avaliação dos objetivos para o PMP de 2014 por entidade, nem a correspondente fixação de objetivos para 2015, previstas no Programa Pagar a Tempo e Horas. Assim, recomenda-se:

Recomendação 21 – PCGE/2014

A divulgação, para cada ano, da fixação dos objetivos para o PMP e a correspondente avaliação.

A CGE continua a evidenciar como despesa paga as transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos, embora parte tivesse por objetivo a transição/utilização no ano seguinte e não o pagamento de despesas durante o ano económico em que foram requisitadas.

Em 2014, as *reposições não abatidas nos pagamentos* dos serviços integrados registadas na CGE ascenderam a € 46 M (dos quais € 20 M deram origem à abertura de créditos especiais) e os saldos da gerência anterior dos SFA financiados por receitas gerais a € 102 M, factos que indiciam a requisição de verbas em montante superior ao necessário para assegurar os pagamentos do mês, em incumprimento do estipulado no decreto-lei de execução orçamental.

Quanto aos pagamentos de 2014, os montantes repostos entre 01/01 e 31/07/2015 nos serviços integrados ascendiam a € 93 M e os saldos da gerência anterior de SFA financiados por receitas gerais a € 120 M, estando a despesa de 2014, pelo menos, sobrevalorizada nestes montantes.

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 2014 em € 42 M.

Estas práticas constituem uma violação do princípio da anualidade, com efeito na despesa do subsector dos serviços integrados e, no caso da abertura de créditos especiais, também sobrevalorização da receita (cfr. ponto 3.3.6.2.2), pelo que se recomenda:

Recomendação 22 – PCGE/2014

O estrito cumprimento das disposições sobre o pedido de libertação de créditos que constam do decreto-lei de execução orçamental, em particular nos casos de requisição de verbas orçamentais para integração nas dotações do ano seguinte ou a transitar como saldo de gerência, dados os seus efeitos na transparência das contas públicas, no défice da CGE de cada ano e na tesouraria do Estado.

Recomendação 23 – PCGE/2014

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.

Verificaram-se erros de classificação económica, designadamente nas *transferências correntes* e nos *juros e outros encargos*. Oito organismos apresentam mais de 20% da sua despesa em classificações de carácter residual, não dando cumprimento ao princípio da especificação (cfr. ponto 3.3.6.3). Recomenda-se, assim:

Recomendação 24 – PCGE/2014

O cumprimento do princípio da especificação, com a utilização da classificação económica apropriada, e o recurso às classificações de carácter residual apenas quando não exista outra adequada à natureza das despesas.

Na inscrição orçamental da despesa, as indemnizações compensatórias passaram a ser pagas pelo programa orçamental/ministério onde a entidade recebedora está integrada, porém, as pagas a entidades não reclassificadas nas administrações públicas continuam a ser asseguradas pelo PO03 - Finanças e administração pública, embora a atividade desenvolvida se insira no âmbito de outros programas orçamentais. Foram detetados erros e inconsistências nos mapas e quadros relativos à despesa da administração central por programas e projetos, bem como na reclassificação da despesa de 2013 para efeitos da sua comparação com 2014 (cfr. pontos 3.3.4.6 e 3.3.4.7). Assim, recomenda-se:

Recomendação 25 – PCGE/2014

Melhorar a coerência da inscrição orçamental da despesa e a análise da informação que interessa relevar nos mapas e quadros da CGE, melhorando a sua consistência e comparabilidade.

Aplicação da contabilidade patrimonial na administração central (cfr. caixa 2)

No final de 2014, dezassete anos após a aprovação do POCP, ainda não aplicavam a contabilidade patrimonial os estabelecimentos de educação e ensino não superior (prevista para 2016) e os serviços externos do MNE (sem data de adesão prevista). O Tribunal tem vindo a considerar que esta situação não é impeditiva da elaboração de balanços e demonstrações de resultados consolidados, ainda que parcelares. Porém, a sua apresentação continua condicionada pela falta da inventariação e valorização do património do Estado que não esteja reconhecido nas contas de serviços. O Tribunal volta a recomendar:

Recomendação 26 – PCGE/2014

A CGE/2015 deverá evidenciar a real situação financeira e patrimonial da administração central através da inclusão na CGE dos mapas n.ºs XXX (balanço e demonstração de resultados do subsector dos serviços integrados) e XXXI (balanço e demonstração de resultados do subsector dos serviços e fundos autónomos), previstos na LEO.

Foi, entretanto, publicado o Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, que aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) e revoga os diplomas que aprovaram o POCP e os planos de contas sectoriais. Porém, o SNC-AP apenas se aplica a partir de 1 de janeiro de 2017, exceto para um conjunto de entidades piloto a definir pelo responsável pela área das finanças às quais é aplicável a partir de 1 de janeiro de 2016.



Na mesma data foi aprovada uma nova LEO que prevê a revisão, no prazo de um ano, de vários diplomas basilares da contabilidade pública e a definição da estrutura dos classificadores orçamentais.

Assim, o quadro normativo que permitirá a aplicação do SNC-AP está ainda muito incompleto, sendo a legislação complementar condição necessária para as administrações públicas poderem planear o processo de transição, pelo que eventuais atrasos na sua conclusão põem em causa as metas previstas para a implementação do SNC-AP.

Os anteriores processos de transição, para o regime de administração financeira do Estado e para o plano oficial de contabilidade pública, ficaram marcados por derrapagens temporais significativas e por não atingirem os objetivos a que se propunham. Considerando os custos elevados destas reformas, o Tribunal recomenda que:

Recomendação 27 – PCGE/2014

A estratégia de implementação do SNC-AP deve incluir a definição clara dos responsáveis pela liderança do processo, objetivos e metas intermédias, bem como a definição dos meios (recursos humanos, organizativos e suporte informativo) que permitam o cumprimento das metas fixadas nos diplomas legais para toda a administração central, tendo em vista não só a produção de demonstrações financeiras individuais, mas também as demonstrações financeiras consolidadas.

A Entidade Contabilística Estado (prevista na nova LEO), em fase de implementação, deverá, no futuro, dar resposta algumas das reservas que o Tribunal tem vindo a colocar no âmbito do POCP quanto à forma de evidenciar na CGE as operações e o património do Estado que não se encontram registados nas contas individuais dos serviços.

Consolidação da administração central (cfr. ponto 3.4)

Excluindo operações com *ativos e passivos financeiros*, da consolidação da conta da administração central resulta a receita consolidada de € 53.767 M, a despesa de € 61.321 M e o conseqüente saldo de € -7.554 M, que consta da CGE de 2014 (Mapa XXIII). Porém, o impacto global das operações com *ativos e passivos financeiros* a considerar (€ -5.774 M) faz esse saldo global passar para € -13.328 M (cfr. ponto 3.4.1).

Dívida pública (cfr. ponto 4)

Dívida financeira (cfr. ponto 4.1)

O valor nominal apurado para a dívida dos SI foi, em 31/12/2014, de € 217.126 M (€ 204.265 M no final de 2013). Apurou-se que o *stock*, em valores nominais não consolidados, da dívida resultante de créditos, títulos e locações financeiras, está subvalorizado na CGE/2014 (Mapa XXIX), em € 12 M em 31/12/2013 e sobrevalorizado em € 0,4 M em 31/12/2014.

Em 2014, o Mapa XXIX da CGE apresenta as mesmas características dos anos anteriores, designadamente continua a não incluir a dívida dos SFA, o que constitui uma lacuna grave, nem as operações de derivados financeiros, bem como carece de maior transparência no que respeita à dívida em moeda estrangeira, que deve passar a ser reportada nas respetivas divisas (cfr. 4.1.1.1).

Recomendação 28 – PCGE/2014

A CGE deve passar a incluir a dívida pública direta de todos os SFA no mapa XXIX, bem como as operações de derivados financeiros. No caso da dívida pública em moeda estrangeira esta deve ser reportada nas respetivas divisas.

No subsector dos SI, em 2014, a receita resultante das emissões foi de € 87.863 M (na CGE € 87.770 M). A despesa com amortizações, juros e outros encargos correntes da dívida foi, respetivamente, de: € 76.406 M (na CGE, mapas IV e 13, € 75.905 M), € 7.109 M (na CGE, mapa 13, € 6.891 M) e de € 81 M (igual na CGE, mapa 13).

Todavia, foram identificadas incorreções e omissões relativas à contabilização de derivados financeiros e outras operações em moeda estrangeira que, se quantificadas, alterariam o valor dos passivos financeiros (despesa e receita) e dos “Outros encargos correntes da dívida”. Designadamente, não foram cumpridos o n.º 6 e o n.º 7 do artigo 6.º da LEO, que obrigam a que os fluxos das operações de derivados financeiros sejam contabilizados de forma individualizada e assim apresentados na CGE, em cada período orçamental.

Desta forma, com vista a melhorar a informação da CGE, os mapas da despesa, com amortizações e com juros, devem apresentar todos os fluxos de despesa e de receita, por tipo de instrumento (financiamento e derivados), realizados em cada ano orçamental (cfr. 4.1.1.2).

Foi violado o princípio orçamental da não compensação (n.º 3 do artigo 6.º da LEO) quando se abateu à despesa com juros receita de rendimentos da propriedade no valor de € 29 M (cfr. 4.1.1.2).

No ano em apreço, os empréstimos do PAEF foram, mais uma vez, a principal fonte de financiamento individual e o peso destes no *stock* da dívida voltou a aumentar. Para além dos empréstimos do PAEF, também a dívida a retalho, representada por CA e CT, voltou a aumentar o seu peso no *stock* da dívida, passando de € 12.158 M, em 31/12/2013, para € 17.189 M em 31/12/2014. Nos instrumentos de médio e longo prazo destaca-se, ainda, uma emissão sindicada, realizada em julho, de obrigações em USD (€ 3.301 M na CGE, em 31/12/2014).

Os contratos de derivados financeiros, avaliados ao justo valor, passaram de € -23 M em 31/12/2013 para € 1.300 M em 31/12/2014, evolução que resulta, no essencial, de novas operações de *Cross Currency Interest Rate Swaps*.

No que respeita ao subsector dos SFA, as receitas de passivos financeiros registadas na CGE estão sobrevalorizadas em 52,9% (€ 2.355 M na CGE contra € 1.109 M apurados pelo Tribunal) e as despesas da mesma natureza subvalorizadas em 1% (€ 1.768 M na CGE e € 1.786 M apurados pelo Tribunal). A despesa corrente com o serviço da dívida está subvalorizada em menos € 349 M (-212,9%), com destaque para os juros da dívida pública cuja despesa foi de € 487 M, estando apenas registados na CGE € 162 M.

Recomendação 29 – PCGE/2014

Quer no sector dos SI, quer no dos SFA, deve ser usado o maior rigor na classificação de fluxos e stocks associados à dívida pública direta e no apuramento dos valores que constam da CGE.

A dívida consolidada do subsector dos SFA, ou seja, a entidades exteriores ao perímetro da CGE, era em 31/12/2014 de € 13.526 M, tendo diminuído € 1.037 M (7,1%) face a 2013, registando-se diminuições em todos os tipos de dívida considerados (empréstimos, títulos e locações financeiras).



Também a dívida a entidades do subsector dos SI diminuiu € 862 M (8,0%), para o que muito contribuíram as conversões de créditos em capital, num total de € 1.678 M.

Após consolidação, o valor nominal da dívida do Estado (SI, SFA e SS) era de € 210.147 M em 31/12/2014, o que representou um aumento de € 9.765 M (4,9%) em relação ao ano anterior. A dívida consolidada não é apresentada na Conta.

Recomendação 30 – PCGE/2014

A CGE deve evidenciar o stock da dívida consolidada do Estado, bem como os encargos com juros consolidados que lhe estão associados.

A fixação dos limites do aumento do endividamento líquido na LOE é ambígua, não constitui verdadeira restrição à atividade do Governo e não permite concluir se os mesmos foram ou não respeitados. E da nova LEO não se infere que possam surgir melhorias no articulado das LOE nesta matéria.

Recomendação 31 – PCGE/2014

A LOE deve fixar o limite do acréscimo de endividamento líquido de forma desagregada, no mínimo, por SI e SFA. O Tribunal recomenda ainda a instituição de procedimentos de controlo global da utilização dos limites autorizados, bem como a respetiva apresentação no Relatório da CGE.

Ao longo do ano de 2014, o Estado manteve saldos de Tesouraria significativamente elevados, cerca de € 17.377 M (em 2013 fora de € 16.621 M) de saldo médio diário de depósitos na Tesouraria central do Estado, cujo custo líquido atingiu os € 342 M (em 2013 fora de € 364 M) (cfr. 4.1.5).

Recomendação 32 – PCGE/2014

Face à dimensão dos custos apurados e à manifesta dificuldade em quantificar os benefícios obtidos, recomenda-se que em futuros relatórios da CGE sejam identificados os custos anuais com a manutenção destes saldos, bem como explicitados os eventuais benefícios.

Garantias do Estado (cfr. ponto 4.2)

No final de 2014, as responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias a financiamentos totalizavam € 25.194 M e as de seguros de crédito e similares € 1.145 M, reduzindo-se substancialmente face às registadas no ano anterior (€ -11.775 M, -31%), em virtude, essencialmente, da diminuição ocorrida nas garantias ao sistema financeiro.

Em 2014, as novas garantias concedidas a operações de financiamento totalizaram apenas € 258 M, sendo € 30 M no âmbito de operações de crédito de ajuda a países destinatários da cooperação portuguesa e as restantes ao abrigo do regime geral. Nestas inclui-se uma nova garantia concedida ao Fundo de Contragarantia Mútuo, no montante de € 100 M, destinada, mais uma vez, a substituir parcialmente e a título excecional, a dotação de capital que o Estado deveria realizar no Fundo. No âmbito dos seguros de crédito e similares foram concedidas garantias no total de € 236 M.

Foram cumpridos os limites para a concessão de garantias pelo Estado, em termos de fluxos líquidos anuais, fixados pela LOE para 2014.

À semelhança de anos anteriores, as execuções de garantias a operações de financiamento implicaram pagamentos no total € 51 M, envolvendo a Europarque, a Parque EXPO e o FCGM. Nos seguros de crédito e similares o Estado pagou € 8 M em execução de garantias.

As responsabilidades no final do ano por garantias prestadas ao sistema financeiro reduziram-se para € 3.500 M, sendo todas respeitantes ao Novo Banco (anterior BES); as relativas às sociedades veículo do ex-BPN totalizavam cerca de € 3.537 M.

Em 2014 ocorreu ainda o pagamento de € 32 M respeitante à garantia de rendimento concedida em 2010 aos titulares de contas de retorno absoluto de investimento indireto garantido (RAIIG) junto do Banco Privado Português que fossem participantes do Fundo especial de investimento fechado constituído para recuperação das respetivas aplicações.

O saldo global entre receitas e despesas foi positivo em € 108 M, em virtude, essencialmente, das comissões de garantia recebidas.

Dívida não Financeira (cfr. ponto 4.3)

O Tribunal de Contas considera que os valores indicados nos quadros 65 (SI), 66 (SFA, sem EPR) e 67 (SNS – sector público administrativo) do relatório da CGE traduzem adequadamente a situação geral existente no final de 2014, em termos de dívida não financeira dos respetivos subsectores.

Em 31/12/2014, a dívida não financeira do total do SNS era de € 2.034 M (€ 471 M do SPA e € 1.563 M do SPE), dos quais € 1.672 M a fornecedores externos.

Na mesma data, o Tribunal de Contas estima que a dívida não financeira das entidades públicas reclassificadas era de aproximadamente € 202 M, valor que não inclui cerca de € 3.638 M relativos a encargos futuros com PPP, contabilizados pela ex-EP - Estradas de Portugal, SA.

A CGE não inclui informação sobre a dívida não financeira das EPR e das entidades do SNS de natureza empresarial, sendo certo que a DGO dispõe dessa informação. Assim recomenda-se:

Recomendação 33 – PCGE/2014

| *Deve a CGE incluir informação sobre a dívida não financeira também das EPR e das EPE do SNS.*

Fluxos financeiros com a União Europeia (cfr. ponto 5)

Em 2014, o saldo dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia (UE) registou uma redução face a 2013 no montante de € 1.252,9 M, devido, no essencial, ao decréscimo dos fluxos financeiros provenientes da UE em € 1.220,5 M (-19,9%) (cfr. ponto 5.1).

Apesar da boa prática registada quanto à decisão de se pagar condicionalmente os montantes solicitados pela Comissão, continuaram a verificar-se atrasos nos pagamentos, o que faz onerar o Estado Português em encargos acrescidos.

Recomendação 34 – PCGE/2014

| *Os recursos próprios devem ser pagos tempestivamente de modo a evitar onerar o Estado com juros.*



A CGE de 2014 continua a não evidenciar todos os fundos recebidos da UE devido à ausência da comunicação à DGO de valores recebidos diretamente da Comissão Europeia por parte de um número significativo de beneficiários públicos¹ (cfr. 5.3.1). Assim, reitera-se a recomendação formulada em anos anteriores:

Recomendação 35 – PCGE/2014

Deve ser adequadamente promovido e assegurado o dever de informação sobre os recursos recebidos diretamente da União Europeia pelas diversas entidades sujeitas à disciplina orçamental.

Verifica-se que no quadro 68 da CGE as transferências da UE relacionadas com os Programas de Ação de Iniciativa Comunitária (PAIC) estão refletidas quer no item “PAIC” quer em “Diversos” (cfr. 5.3.1). Assim, recomenda-se que:

Recomendação 36 – PCGE/2014

A CGE deve refletir no item adequado as transferências relativas aos Programas de Ação de Iniciativa Comunitária.

As fontes de financiamento comunitárias definidas para 2014 comprometem o correto registo das operações relacionadas com o novo período de programação e com os anteriores (cfr. 5.3.1). Assim, recomenda-se:

Recomendação 37 – PCGE/2014

A revisão das fontes de financiamento relativas aos fundos europeus, bem como a emissão de orientações para a sua correta utilização.

A CGE de 2014 inclui informação detalhada por fundos europeus no mapa 22 – “Desenvolvimento das despesas dos serviços integrados”, nos mapas 53 a 62 respeitantes aos “Projetos” e no mapa “Elementos informativos sobre os programas orçamentais”, mas apenas este último mapa, apesar de não dispor de informação agregada, permite a comparação com os dados apurados sobre a execução dos fundos europeus (cfr. 5.3.1). Recomenda-se assim:

Recomendação 38 – PCGE/2014

A CGE deve conter informação agregada sobre a execução dos programas orçamentais por fundo europeu.

A análise comparativa dos dados da execução orçamental dos fundos europeus na CGE com a reportada pelas Autoridades de Certificação evidencia diferenças significativas. De acordo com o modelo preconizado pela DGO, estas divergências podem resultar de pagamentos sem cofinanciamento público nacional e, conseqüentemente, sem expressão orçamental, ou podem advir da sua incorreta classificação pelos serviços que movimentam este tipo de fundos, sendo necessário para o correto apuramento desta situação a existência de informação detalhada sobre as operações extraorçamentais no domínio dos fundos da UE (cfr.5.3.1). Recomenda-se, por isso:

Recomendação 39 – PCGE/2014

Na CGE, no domínio dos fundos europeus, deve existir informação detalhada sobre as operações extraorçamentais das entidades da administração central sujeitas à disciplina orçamental.

¹ Como prevê o ponto 110 e Anexo V da Circular Série A n.º 1375, de 10 de julho de 2014.

No final de 2014 ocorreram as primeiras transferências da UE destinadas ao Portugal 2020, tendo-se apurado que a título de pré-financiamentos foram rececionados € 227,3 M - € 45,7 M de FEDER, € 40,4 M de Fundo de Coesão, € 87,5 M de FSE e € 53,7 M de FEADER. Neste ano, no âmbito dos FEEL, apenas se iniciou a execução do FEADER, (PDR – Continente) com uma despesa comunitária de € 109,2 M o que significou uma taxa de execução de 21,4% (cfr. 5.3.2).

Na execução do QREN evidenciam-se os três PO Temáticos que foram responsáveis por 66,2% da execução comunitária, destacando-se o POPH com a melhor taxa de execução acumulada (94,6%). Restando apenas um ano para a execução do QREN os PO que se destacavam negativamente, por apresentarem as taxas de execução mais baixas foram o PO Assistência Técnica FEDER (72,2%, € 51,3 M), o PO Regional Alentejo (75,2%, € 642,0 M), o PO Regional Algarve (77,0%, € 134,7 M) e o PO Regional Lisboa (79,5%, € 243,8 M) (cfr. 5.3.3.1).

A 31 de dezembro de 2014, o PRODER, o PRRN e o PRORURAL apresentavam taxas de execução de 92,6%, 92,5% e 88,9%, respetivamente. No domínio do desenvolvimento agrícola apenas o PRODERAM (78,9%) ainda não tinha compensado os níveis insuficientes de execução atingidos nos anos anteriores. O PROMAR registou uma taxa de execução mais baixa, de apenas 67,9%, verificando-se que depois das anulações automáticas ocorridas nos últimos dois anos, no total de € 19,7 M, este Programa foi novamente sujeito, em 2014, a uma terceira anulação de € 882,4 m (cfr. 5.3.3.2).

Fluxos financeiros com o sector público empresarial (cfr. ponto 6)

Os fluxos financeiros com o SPE apresentaram um saldo global desfavorável para a administração direta do Estado de € 5.949 M (€ 6.715 M para o SPE e € 766 M proveniente do SPE).

Nas despesas salientam-se os empréstimos e os aumentos de capital (€ 6.265 M) e as indemnizações compensatórias (€ 191 M). Às empresas de transporte e infraestruturas foram entregues os maiores montantes (€ 4.810 M¹), seguindo-se a Parvalorem, a Parups e a Parparticipadas (€ 526 M) e os hospitais empresarializados (€ 455 M).

Nas receitas provenientes do SPE destacam-se as resultantes da privatização dos CTT e da REN, € 384 M, e os dividendos e participações nos lucros (€ 250 M, dos quais € 202 M do Banco de Portugal).

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, recomenda-se:

Recomendação 40 – PCGE/2014

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.

¹ Com destaque para CP (€ 2.306 M), Estradas de Portugal (€ 793 M), Carris (€ 466 M), REFER (€ 313 M), STCP (€ 311 M), Metro do Porto (€ 277 M), Metropolitano de Lisboa (€ 215 M) e Transtejo (€ 10).



Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e Autarquias Locais (cfr. ponto 7)

Os fluxos financeiros para as regiões autónomas atingiram € 840 M (€ 437 M para a Madeira e € 403 M para os Açores), sendo € 618 M de operações orçamentais, € 186 M de operações extraorçamentais e € 36 M da segurança social. Nos fluxos da administração central para as regiões autónomas não constam do Mapa XVIII da CGE os *empréstimos a médio e longo prazos* (€ 193 M) e, tal como no Quadro 57, as operações extraorçamentais (€ 186 M).

Os fluxos financeiros para as autarquias locais ascenderam a € 3.381 M, sendo € 2.990 M de operações orçamentais, € 380 M de operações extraorçamentais e € 11 M da segurança social. Os Mapas XIX e XX do OE e XIX da CGE incluem as transferências para os respetivos fundos (FEF, FSM e FFF) e a participação variável dos municípios no IRS, mas não consideram diversos fluxos que totalizam € 1.193 M: outras *transferências e subsídios* (€ 656 M), *empréstimos a médio e longo prazos* (€ 157 M) e, do mesmo modo que no Quadro 60, as operações extraorçamentais (€ 380 M).

O OE e a CGE, apesar das melhorias introduzidas (em 2014, Quadros 57 e 60), não refletem de forma fidedigna, completa e agregada os fluxos financeiros destinados às regiões autónomas e às autarquias locais, recomendando-se:

Recomendação 41 – PCGE/2014

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, em cumprimento do 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 (€ 1.920 M) continua subavaliada, desde logo, pela omissão de € 34 M em IRC. Para além disso, não foi quantificada despesa relevante, incluindo a relativa a operações e atos isentos de imposto do selo declarados por sujeitos passivos (€ 103.917 M). Só o resultado da mera aplicação das taxas mínimas previstas na tabela geral desse imposto aos montantes declarados ascende a € 143 M. A falta de informação sobre parte dos benefícios fiscais, a subavaliação recorrente da despesa fiscal pela AT e a sua insuficiente relevação na CGE constituem limitações importantes para o exame e para a formulação de uma opinião de auditoria sobre os valores envolvidos.

A criação, em 2014, dos benefícios fiscais em IRC por “*reinvestimento de lucros e reservas*”, “*Regime fiscal das entidades organizadoras das finais das competições da UEFA*” e “*Regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos*” sem as medidas destinadas à cobertura da respetiva receita cessante, não cumpriu a lei na medida em que vai reduzir a receita do imposto (a partir de 2015), não contribuindo para a consolidação orçamental.

Subsistem inconsistências entre os montantes de despesa fiscal indicados no relatório do OE e os estimados na respetiva lei, os quais obedecem a critérios e estrutura diferentes da informação relevada na CGE, ao arrepio do que a lei de enquadramento orçamental determina.

A informação disponível sobre os benefícios fiscais e a sua inventariação continuam insuficientes faltando, ainda, aprovar as fontes de informação, a metodologia e os procedimentos de quantificação e

de controlo da despesa fiscal, o que inviabiliza a sua quantificação integral e fiável, mantendo o Tribunal reservas sobre o montante dessa despesa relevado na CGE, manifestamente subavaliado. Subsistindo deficiências detetadas, reitera-se:

Recomendação 42 – PCGE/2014

Que o Governo, através da Autoridade Tributária e Aduaneira, inventarie e classifique os benefícios fiscais, por imposto, de acordo com o respetivo Estatuto e tendo em conta as diretrizes internacionais nesse domínio e que aprove a correspondente metodologia de quantificação da despesa fiscal assegurando a relevação apropriada dessa despesa na Conta Geral do Estado.

Subsídios e outras formas de apoio (cfr. ponto 8.2)

Em 2014, a administração central pagou € 3.078 M em apoios financeiros, 4,3% da sua despesa consolidada; € 2.851 M foram concedidos a particulares e a entidades privadas e € 227 M ao sector público (excluindo o administrativo). A maior fatia destinou-se à “agricultura, pecuária e pescas” (€ 919 M), seguindo-se-lhe a “educação e investigação” com € 754 M e o “emprego e formação profissional” (€ 594 M).

Apoios públicos ao sector financeiro (cfr. Caixa 6)

Entre 2008 e 2014, foram concedidos apoios públicos ao sector financeiro cujos fluxos líquidos atingiram no final do período € -11.822 M.

Património do Estado (cfr. ponto 9)

Património financeiro (cfr. ponto 9.1)

No final de 2014, o património financeiro consolidado do Estado (SI e SFA, incluindo EPR) cifrava-se em € 72.764 M, tendo registado um crescimento de 19,9% face a 2013, com especial destaque para os créditos destinados ao financiamento de entidades do SEE e para as operações relacionadas com a participação do Fundo de Resolução no capital social do Novo Banco.

O segundo orçamento rectificativo fixou um limite específico de € 100 M para concessão de empréstimos e realização de outras operações de crédito ativas pelo IAPMEI, limite que foi claramente excedido (cfr. ponto 9.1).

Em 2014, e no que concerne aos SFA e às EPR, verificou-se que nem todas as anulações/extinções comunicadas ao Tribunal constam da CGE, designadamente a realizada pela Parvalorem no âmbito da operação de venda do BPN Crédito IFIC, no valor de € 93 M, e a realizada pelo IAPMEI, no valor de € 141 M, relativa a prémios de realização (cfr. ponto 9.1).

Recomendação 43 – PCGE/2014

Reitera-se que a CGE deve refletir todas as variações do património financeiro do Estado.

Para a determinação dos valores do património financeiro do Estado (SI) relativos a participações sociais, apenas foram considerados aqueles que resultam de atos registados junto do Registo Comercial (nomeadamente os aumentos de capital e a conclusão dos processos de liquidação), dado



que só mediante esses registos ocorre a eficácia dos correspondentes atos perante terceiros. Para além da necessidade específica de clarificar, por via legislativa se necessário, a questão da obrigatoriedade de registo dos aumentos de capital estatutário das EPE, autorizados mediante despachos, devem, também, ser tomadas as medidas necessárias para colmatar a falta de registo comercial obrigatório dos mais variados atos (cfr. ponto 9.1.1).

Recomendação 44 – PCGE/2014

Recomenda-se ao Governo que tome as medidas necessárias a colmatar a falta de registo comercial obrigatório e a clarificar a situação das EPE's, se necessário, pela via legislativa.

Em 2014 estavam, ou continuavam, em processo de dissolução ou liquidação empresas com o valor nominal global de € 202 M, alguns já demasiado longos, nomeadamente o da Silopor (cfr. ponto 9.1.1). Assim, recomenda-se:

Recomendação 45 – PCGE/2014

Que sejam tomadas todas as medidas necessárias a concluir, rapidamente, os processos de dissolução e liquidação de empresas em curso.

Verificaram-se erros na classificação de receitas e despesas relacionadas com ativos financeiros. Estas situações evidenciam a falta de rigor, sobretudo por parte dos SFA e das EPR, na inscrição dessas receitas e despesas nas rubricas de classificação económica adequadas e causaram uma desvirtuação, respetivamente, no capítulo 11 e agrupamento 09 (cf. pontos 9.1.1.1, 9.1.1.2 e 9.2.1.1).

Recomendação 46 – PCGE/2014

Reitera-se que devem ser respeitadas as classificações económicas por parte dos SI e dos SFA (incluindo EPR), em particular no que respeita às receitas e às despesas associadas a ativos financeiros.

Em matéria de CEDIC e de outros títulos de dívida, continuam a verificar-se contabilizações diferenciadas no tocante às receitas e despesas decorrentes, não só das operações de constituição/reforço e de resgate destas aplicações, mas também no que respeita aos respetivos rendimentos. Também a contabilização das despesas relacionadas com as entidades de natureza não societária continua a ser realizada, designadamente por parte dos SFA, em rubricas de ativos financeiros (cfr. ponto 9.1.2.2).

Recomendação 47 – PCGE/2014

Reitera-se que o Governo, através da DGO, deverá emitir instruções no sentido: i) de estabelecer um procedimento uniforme para a contabilização de CEDIC e de outros títulos de dívida pública; e ii) 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”.

Em 2014, na sequência da entrega ao Estado pela Parpública do produto de novas reprivatizações, a dívida do Estado para com aquela empresa, resultante das compensações legais em falta, ultrapassava € 4.579 M no final do ano. Tendo em conta que as ações reprivatizadas tinham sido anteriormente adquiridas ao Estado, o Tribunal reitera o entendimento de que o valor a entregar pela Parpública 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 (cfr. ponto 9.1.3).

Recomendação 48 – PCGE/2014

Reitera-se que o Governo deve alterar a lei de modo a clarificar que, após os processos de reprivatização levados a cabo pela Parpública, os valores a entregar por esta empresa ao Estado serão apenas o das eventuais mais-valias que tenham ocorrido entre o preço de aquisição ao Estado e o preço final da reprivatização.

Saldo das receitas e das despesas orçamentais relativas ao BPN (cfr. Caixa 7)

No final de 2014, o saldo acumulado das receitas e despesas orçamentais decorrentes da nacionalização e reprivatização do BPN e da constituição e funcionamento das sociedades-veículo Parups e Parvalorem ascendia a € -2.647 M. As garantias prestadas pelo Estado a estas sociedades e à Parparticipadas totalizavam € 3.537 M. Estas sociedades apresentavam capitais próprios negativos que totalizavam € 2.281 M e mais € 2.032 M de empréstimos do Estado.

Património Imobiliário (cfr. ponto 9.2)

Para além de subsistir a falta de inventário e da valorização adequada dos imóveis, a informação sobre o património constante da CGE continua inconsistente e permanece afetada por várias deficiências. Com efeito, o relatório da Conta é manifestamente insuficiente para confirmar, como deveria, a contabilização, nos mapas dessa Conta, das receitas obtidas (€ 13 M) e das despesas pagas (€ 285 M) com operações imobiliárias realizadas por organismos da administração central, as quais estão afetadas por erros (€ 2 M) e, sobretudo, por falta de validação (€ 275 M). Assim, reitera-se:

Recomendação 49 – PCGE/2014

Que o Governo, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, assegure a implementação de um sistema de informação sobre o património imobiliário do Estado e dos organismos da administração central que registe e mantenha não só os dados do inventário geral no final de cada ano mas, também, os dados relativos à totalidade das variações patrimoniais ocorridas em cada ano, as quais não se limitam às operações de alienação e de aquisição de imóveis.

Recomendação 50 – PCGE/2014

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, assegure que a informação reportada no Relatório da Conta Geral do Estado sobre o património imobiliário é integral (abrange a totalidade das variações patrimoniais) e consistente com a execução orçamental relativa a operações imobiliárias registada pelos organismos da administração central nessa Conta.

A implementação do princípio da onerosidade (pagar pela ocupação de imóveis do Estado) regista atraso significativo e não foram contabilizadas as receitas obtidas em 2014 (€ 2 M) as quais, aliás, representam apenas 30% do montante total devido (€ 7 M) tendo o prazo de pagamento dos valores em dívida sido prolongado até ao final de 2015.

Operações de Tesouraria (cfr. ponto 10)

A conta dos fluxos financeiros não desempenha o papel que lhe cabe no controlo das contas do Estado ao não comportar a totalidade dos movimentos dos organismos da administração central. Um exemplo da inconsistência gerada por essa irregularidade é a RTP com € 252 M de execução orçamental para apenas € 13 M de fluxos financeiros. Tal divergência decorre da indevida omissão, na contabilidade da tesouraria, de 95% dos fluxos financeiros da RTP não obstante provirem essencialmente do Estado e



resultarem da consignação do produto da contribuição para o audiovisual (€ 164 M em 2014). Assim, não estando corrigidas deficiências detetadas, reitera-se:

Recomendação 51 – PCGE/2014

Que o Governo tome as medidas necessárias para assegurar a relevação na contabilidade do Tesouro da movimentação integral de todas as contas de disponibilidades e aplicações detidas por todos os organismos da administração central (as quais integram a tesouraria do Estado) distinguindo, de forma inequívoca, as contas desses organismos (na classe relativa à execução do Orçamento do Estado) das contas de outras entidades (nas classes relativas a operações específicas do Tesouro).

Recomendação 52 – PCGE/2014

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, inclua na Conta Geral do Estado a respetiva conta dos fluxos financeiros, discriminando a execução orçamental dos organismos da administração central, distinguindo as respetivas receitas e despesas orçamentais em efetivas e não efetivas e registando a restante movimentação desses organismos como operações extraorçamentais.

Continua a ser muito relevante (€ 3.030 M) a divergência nos saldos dos organismos da administração central, entre a contabilidade orçamental (€ 3.708 M) e a da tesouraria (€ 6.737 M), visto que a aplicação dos princípios orçamentais obriga à contabilização, em operações extraorçamentais, dos fluxos financeiros desses organismos que não tenham natureza orçamental. O desrespeito desses princípios exime verbas relevantes do controlo e da responsabilização legalmente determinados para a execução orçamental desses organismos. Subsistindo deficiências detetadas reitera-se também:

Recomendação 53 – PCGE/2014

Que o Governo, através da Direção-Geral do Orçamento, providencie para que a totalidade dos fluxos financeiros dos organismos da administração central seja relevada nos mapas contabilísticos gerais da Conta Geral do Estado (suportados pelos dados registados nos sistemas de contabilização orçamental) cumprindo o princípio da universalidade e sujeitando todos os fundos movimentados ao princípio da especificação e ao consequente controlo e responsabilização.

A centralização dos fundos públicos no Tesouro continua, por ineficácia do respetivo sistema de informação e controlo do Ministério das Finanças, sem abranger todos os organismos sujeitos à unidade da tesouraria do Estado e a não relevar disponibilidades importantes fora do Tesouro, bem como os respetivos rendimentos (que devem reverter para o Estado). Com efeito, uma parte relevante das disponibilidades financeiras dos organismos da administração central e das empresas públicas (com saldos médios de € 825 M e muitas entidades sem informação reportada) continua a ser movimentada fora do Tesouro, não sendo registada na contabilidade da tesouraria. Para além disso, a generalidade dos juros auferidos em incumprimento da unidade de tesouraria não foi entregue ao Estado (€ 24 M). Assim, estando por corrigir deficiências detetadas, reitera-se ainda:

Recomendação 54 – PCGE/2014

Que o Governo, através do Ministério das Finanças, defina com clareza os critérios de apuramento e relevação das disponibilidades dos organismos sujeitos à unidade da tesouraria do Estado, dos rendimentos obtidos em situação de incumprimento e das correspondentes receitas devidas e receitas entregues ao Estado e assegure a sua entrega durante o respetivo exercício orçamental.

Recomendação 55 – PCGE/2014

Que o Governo determine à Direção-Geral do Orçamento – entidade gestora da receita do Estado devida por rendimentos auferidos em incumprimento da unidade de tesouraria – a aplicação dos procedimentos necessários à cobrança coerciva da receita em falta, à semelhança das restantes dívidas ao Estado.

Segurança Social (cfr. pontos 11, 12, 13 e Caixa 8)

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 11.1.);

Recomendação 56 – PCGE/2014

Reitera-se ao Governo que deve proceder à publicação das normas que permitam a adoção de classificação orgânica no subsetor da segurança social.

Recomendação 57 – PCGE/2014

Reitera-se ao Governo que deve proceder à publicação do diploma que regulamente o quadro legal aplicável à unidade de tesouraria da segurança social.

- ◆ Discrepância 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 11.1.);

Recomendação 58 – PCGE/2014

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.

- ◆ A informação financeira relativa às operações realizadas pelo IGFCSS e pelo FEFSS não foi integrada no SIF (cfr. ponto 12.);

Recomendação 59 – PCGE/2014

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie pela integração da informação contabilística das operações realizadas pelo IGFCSS e pelo FEFSS no SIF.

- ◆ Continuam a não ser produzidos de forma automática os mapas de execução orçamental consolidados globais, por componentes e por subsistemas (cfr. ponto 12.).



Recomendação 60 – PCGE/2014

Reitera-se a recomendação formulada ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social para que diligencie no sentido de que sejam desenvolvidos os procedimentos necessários com vista à produção automática dos mapas de execução orçamental consolidados globais, por componentes e por subsistemas.

O Fiscal Único do IGFSS após a emissão do parecer sobre as demonstrações financeiras de 2013 renunciou ao cargo e o Fiscal Único do ISS não emitiu o parecer relativo às demonstrações financeiras de 2014 em tempo útil (cfr. ponto 11.1.).

Recomendação 61 – PCGE/2014

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de que os pareceres dos fiscais únicos das instituições de segurança social sejam emitidos em tempo útil.

O n.º 4 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 84/2012, de 30 de março, estabelece que compete ao Conselho Consultivo do IGFSS emitir parecer sobre o orçamento e a conta da segurança social. No entanto, este órgão ainda não foi nomeado, pelo que se encontra prejudicado o exercício destas competências (cfr. ponto 11.1.).

Recomendação 62 – PCGE/2014

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie pela nomeação do Conselho Consultivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP.

A conta do FSS foi publicada pela primeira vez em anexo à CSS. No entanto, o orçamento do Fundo só será publicado em anexo ao OSS em 2016 (cfr. ponto 11.1.).

Ao nível da consolidação e atento o método manual (linha a linha), não se verificaram divergências face ao constante da CSS. Considerando o método de consolidação automático, subsistem constrangimentos ao nível da transposição dos saldos de anos anteriores, no apuramento dos movimentos de consolidação das contas mistas, bem como do resultado líquido, que apenas são ultrapassados por via da intervenção manual (cfr. ponto 12.2.1.).

Continua a não ser possível extrair do módulo de consolidação do SIF o *Mapa consolidado do ativo bruto*, o que só ocorrerá com a implementação de um novo módulo. Entre o mapa de *Amortizações e provisões* extraído do SIF e o correspondente mapa consolidado da CSS/2014 verificam-se divergências nalguns agregados (cfr. ponto 12.2.1.).

Recomendação 63 – PCGE/2014

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de ultrapassar as limitações inerentes ao atual módulo de consolidação, de modo a permitir, por um lado, que as operações de consolidação se realizem de forma automática, sem recurso a instrumentos paralelos e, por outro, que os mapas legalmente previstos sejam também produzidos de forma automática.

Em 2014, a receita total arrecadada ascendeu a € 38.701,9 M, 68,7% do previsto, (incluindo € 742,0 M provenientes de saldos de gerências anteriores e € 1.329,1 M de transferências do OE destinados ao financiamento do défice do sistema previdencial - repartição, que foi de € 899,7 M, em termos efetivos), menos 17,6% (€ 8.274,3 M) que em 2013 e a despesa total atingiu € 37.523,7 M, 67,1% do previsto, menos 17,8% (€ 8.115,7 M) que em 2013. O total da receita efetiva foi de € 24.681,0 M

(menos 2,8% que em 2013) e a despesa total efetiva foi de € 24.251,6 M (menos 2,6% que em 2013) (cfr. pontos 12.2.2.1. e 12.2.2.4.).

As receitas efetivas mais relevantes são as provenientes de contribuições e quotizações (€ 13.663,6 M), as quais integram € 212,4 M relativos à CES, e de transferências correntes (€ 10.166,6 M), com destaque para as transferências provenientes do OE para financiamento da LBSS (€ 7.472,3 M), que integram a transferência extraordinária para financiamento do défice do sistema previdencial – repartição. As despesas com pensões (€ 15.954,0 M) e desemprego e apoio ao emprego (€ 2.238,7 M) são as mais significativas no âmbito das despesas efetivas (cfr. pontos 12.2.2.2. e 12.2.2.3.).

Não obstante as sucessivas recomendações do Tribunal de Contas, a contabilização de mais de metade (58%) da receita proveniente de contribuições e quotizações, pelas respetivas classificações económicas, foi realizada com recurso a uma tabela de imputação, não se encontrando integralmente garantida a sua afetação real em função da sua origem (cfr. ponto 12.2.2.2.).

Recomendação 64 – PCGE/2014

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que 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.

Em 2014, foram devolvidos ao IGFSS saldos no valor de € 10,1 M, pelos serviços que beneficiaram de verbas do OSS em 2013. Das entidades (nove) sob tutela do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, onde houve lugar ao apuramento de saldos, todas procederam às respetivas entregas, sendo que apenas uma o fez dentro do prazo estipulado no DLEO. Uma entidade procedeu, já em 2014, à entrega do saldo apurado em 2012 (cfr. ponto 12.2.2.2.).

Recomendação 65 – PCGE/2014

Recomenda-se ao Governo que assegure que as entidades que beneficiam de verbas do OSS devolvam os excedentes dentro do prazo estabelecido legalmente.

Nas transferências para as famílias foram indevidamente contabilizados € 6,3 M referentes a prestações sociais, cujos meios de pagamento não foram movimentados pelos respetivos beneficiários tendo a sua devolução ocorrido ainda dentro do exercício económico sem que tivesse havido lugar à respetiva anulação. Tal procedimento traduziu-se numa sobrevalorização da despesa com prestações sociais de igual montante (cfr. ponto 12.2.2.3.).

Recomendação 66 – PCGE/2014

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que devem ser implementados os procedimentos necessários de modo a que a despesa orçamental não seja sobrevalorizada com pagamentos que efetivamente não se concretizaram.

A informação relevada na CSS como despesa realizada com “Formação Profissional” não é rigorosa, por incluir valores não aplicados em despesa daquela natureza (cfr. ponto 12.2.2.3.).

Recomendação 67 – PCGE/2014

Reitera-se que o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social deve diligenciar no sentido de que o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social providencie pela obtenção de informação suficiente a uma adequada contabilização das despesas de formação profissional a relevar na CSS.



No que respeita aos fluxos financeiros de despesa do OSS, para a administração regional e local, a administração regional foi a maior beneficiária tendo recebido cerca de € 35,9 M (76,3%). Estas verbas destinaram-se ao financiamento de políticas ativas de emprego, bem como à formação profissional, tendo a RAM acolhido a maior fatia daquelas transferências (74,0% no cômputo insular) e invertido o seu posicionamento relativamente aos últimos anos. A administração local recebeu o montante de € 11,2 M destinados a formação profissional e a programas de âmbito social, nomeadamente o referente às CPCJ (cfr. ponto 12.2.2.5.).

Em 2014, a segurança social ainda manteve a metodologia de contabilização em transferências para as famílias dos valores transferidos diretamente para a CGA visando financiar esta entidade com vista ao pagamento pela mesma às famílias de valores cujo encargo é da segurança social. A CGA, por seu lado, já normalizou este procedimento em 2014. Assim, neste ano, houve uma melhoria de procedimentos, no entanto, ainda se verifica uma sobrevalorização na CGE da despesa com pensões, no valor de € 407,2 M, em virtude da segurança social ainda não ter alterado o procedimento (cfr. ponto 12.2.2.3.).

O saldo de execução orçamental foi de € 436,2 M, menos 12,0% em termos homólogos. Já o saldo final acumulado registou uma tendência crescente (29,6%), na linha com o verificado em 2013 (50,5%), invertendo-se a tendência que se vinha registando entre 2010 e 2012, de degradação destes saldos, consistente com os efeitos da contração do tecido económico e que, no referido período, absorveu ainda parte das reservas destinadas ao reforço do FEFSS (saldos da componente repartição do sistema previdencial referentes a 2008 e 2009 no valor de € 72,8 M, cuja transferência para a componente de capitalização apenas teve lugar em 2014) e obrigou a um reforço das transferências do OE no valor de € 1.329,1 M em 2014. Durante o PAEF este saldo sofreu uma degradação de 11,9%. O saldo de execução efetiva foi de € 429,4 M, sustentado nas transferências extraordinárias do OE, as quais durante o PAEF totalizaram € 3.616,0 M (cfr. ponto 12.2.2.6.).

Em 2014, o PIB cresceu acima das despesas e receitas efetivas, o que só tinha acontecido em 2007. Até 2010, inclusive, o comportamento da despesa da Segurança Social mostrou-se contra cíclico, aumentando quando o produto caía ou acelerando o crescimento quando diminuía o crescimento do PIB, mas a partir daí a despesa passou a ser pró-cíclica, diminuindo (ou desacelerando o crescimento) com a queda do rendimento (cfr. ponto 12.2.2.7.).

Em 2014, o crescimento das contribuições superou claramente o crescimento das pensões, perdurando, no entanto, o efeito de vários anos em que o diferencial entre a variação das pensões e das contribuições foi muito elevado, superior a 3,5 p.p. (2004, 2009, 2012 e 2013). A expansão orçamental tem sido assegurada pelas transferências correntes da Administração Central, que passaram de 3,5% do PIB em 2005 para 5,4% em 2013. Em 2014, a proporção reduziu-se para 5,1%, num cenário de diminuição da despesa efetiva do Sistema e de aumento das contribuições, que passaram de 7,0% do PIB em 2005 para 7,9% em 2014 e constituem a maior fonte de receita da Segurança Social. A despesa com pensões equivale a 8,9% do PIB, seguindo-se, com 1,3%, a despesa com o desemprego e apoio ao emprego (cfr. ponto 12.2.2.7.).

O imobilizado é a terceira parcela mais relevante do ativo, composto essencialmente por ativo corpóreo e por investimentos financeiros. Numa ação de verificação sobre abates autorizados em 2014 constatou-se que nem todos os abates tiveram integral reflexo nas demonstrações financeiras e que existem deficiências na elaboração dos documentos constantes dos respetivos processos (cfr. ponto 12.2.3.1.1.).

Continua a verificar-se uma deficiente identificação dos bens nas fichas individuais residentes no módulo AA, designadamente quanto à sua localização, o que dificulta e por vezes impede o seu controlo (cfr. ponto 12.2.3.1.1.).

Contatou-se que existem 639 viaturas relevadas nas demonstrações financeiras do ISS, mas em termos operacionais apenas existem 442, o que sobrevaloriza o valor relevado e evidencia insuficiências de controlo interno nesta área (cfr. ponto 12.2.3.1.1.).

Recomendação 68 – PCGE/2014

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar uma correta e integral inventariação contabilística dos bens móveis das várias instituições de segurança social, de acordo com as regras legais e regulamentares aplicáveis, de modo a permitir um efetivo controlo sobre a respetiva existência, localização e estado de conservação.

O anexo às demonstrações financeiras da conta consolidada não releva a existência de bens de imobilizado cedidos a outras entidades. Regista-se, igualmente, que, com exceção do IGFSS, também as demonstrações financeiras das entidades não divulgam essa informação, como deveriam, em face do POCISSSS (cfr. ponto 12.2.3.1.1.).

Recomendação 69 – PCGE/2014

Reitera-se que o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social deve diligenciar para que seja relevada no anexo às demonstrações financeiras das instituições de segurança social e da Conta Consolidada da Segurança Social toda a informação relevante sobre a cedência de bens móveis, nos termos previstos no POCISSSS.

Continuam a verificar-se falhas contabilísticas relativas às amortizações de imóveis, as quais põem em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras. Constatou-se uma melhoria ao nível dos procedimentos contabilísticos inerentes ao registo das alienações, não obstante ainda se registarem algumas falhas, e, também, dos procedimentos subsequentes às transferências do ISS para o IGFSS. Continuam a estar incorretamente relevados como ativos parcelas de terreno cujos edifícios já foram alienados em anos anteriores e a ser indevidamente objeto de amortização parcelas de terreno. Verifica-se, ainda, a existência de edifícios relevados nas demonstrações financeiras que não existem, o registo de imóveis em duplicado e o abate indevido de imóveis que ainda estão na esfera do património do IGFSS (cfr. ponto 12.2.3.1.1.).

Recomendação 70 – PCGE/2014

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar uma correta e integral inventariação contabilística dos imóveis das várias instituições de segurança social, de acordo com as regras legais e regulamentares aplicáveis, de modo a permitir um efetivo controlo sobre a respetiva existência, localização, titularidade, vida útil para efeitos de amortizações, alienações e consequentes abates.

As dívidas de terceiros em termos brutos ascendem a € 11.574,8 M, mais € 387,8 M (3,5%) do que no ano anterior, com destaque para os créditos sobre “Contribuintes” e “Clientes”, representando respetivamente 79,2% e 9,9% do total. As dívidas de terceiros de médio e longo prazo ascendem a € 8.331,4 M (€ 7.663,2 M em 2013) e as de curto prazo a € 3.243,4 M (€ 3.523,8 M em 2013). Cerca de 47,5% (€ 5.498,4 M) do total destas dívidas estão registadas como dívidas de cobrança duvidosa e as respetivas provisões ascendem a € 5.229,6 M (95,1%) (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).

Continua a não ser possível comparar o valor da dívida de contribuintes relevado no balanço com a totalidade dos saldos de cada conta corrente de contribuinte (GC e SEF) que concorrem para aquele



valor, pelo que se mantêm as respetivas reservas quanto à fiabilidade do saldo do valor em dívida, continuando por acolher as recomendações formuladas em pareceres anteriores (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).

Recomendação 71 – PCGE/2014

Recomenda-se Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que providencie no sentido de que nos trabalhos de encerramento de contas sejam produzidos balancetes auxiliares com os valores em dívida por contribuinte, discriminando se a mesma se encontra em cobrança voluntária ou coerciva.

Contribuem também para a falta de fiabilidade do valor da dívida de contribuintes: o incumprimento do princípio da especialização dos exercícios previsto no POCISSSS, relativamente aos juros vencidos até 31/12/2014; a manutenção em 2014 de valor em dívida de € 92 M que já poderá ter sido pago ou prescrito; os efeitos provocados pela anomalia no *software* ocorrida no período anterior a 2010 e cujos efeitos ainda não foram totalmente corrigidos; a não anulação do valor de € 4,1 M, de coimas e de custas registadas em duplicado desde 2008, devido a um erro de parametrização; e a regularização da dívida decorrente da anulação de juros em 2014, resultante da aplicação do Decreto-Lei n.º 151-A/2013, de 31 de outubro (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).

Contribuem ainda para a falta de fiabilidade do valor da dívida de contribuintes a metodologia utilizada no cálculo do valor das prescrições e da dívida de cobrança duvidosa e das correspondentes provisões que, por um lado, leva em conta créditos de contribuintes não compensáveis com débitos, e, por outro, não assegura que os valores relevados nas contas individuais dos institutos envolvidos traduzam de forma verdadeira e apropriada o valor da dívida de contribuintes (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).

Acresce que a metodologia utilizada na relevação contabilística do valor das prescrições e divulgado no anexo às demonstrações financeiras consolidadas e no Mapa n.º 8 da CGE (€ 27,1 M) não corresponde ao valor da dívida prescrita em 2014 (€ 78,8 M), em virtude de não estar a ser cumprido o princípio da não compensação estabelecido no POCISSSS, designadamente pela não utilização da conta 792 – *Proveitos e ganhos extraordinários – Recuperação de dívida*, o que propicia a falta de transparência das contas, pois não dá a conhecer o valor efetivo das prescrições nem das anulações ocorridas no ano (cfr. pontos 12.2.3.1.2. e 12.2.4.).

Recomendação 72 – PCGE/2014

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que deve diligenciar no sentido de que o princípio da especialização dos exercícios previsto no POCISSSS seja integralmente cumprido.

Recomendação 73 – PCGE/2014

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que a metodologia utilizada para cálculo do valor das provisões e do valor das prescrições cumpra o estabelecido no POCISSSS e não distorça os valores de dívidas de contribuintes, bem como das respetivas provisões e prescrições, relevadas nas contas de cada um dos institutos da segurança social.

Apesar de ter sido constituído um grupo de trabalho para implementação de novas regras na aplicação informática e de procedimentos a seguir pelo ISS e pelo IGFSS com vista a corrigir as deficiências detetadas (recomendação 58 – PCGE/2010) relativamente à dívida prescrita através de meios automáticos, essas regras ainda não foram implementadas, continuando suspensa a prescrição de dívida por via automática desde 26/03/2012, mantendo-se, no entanto, a prescrição automática à data da instauração (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).

Recomendação 74 – PCGE/2014

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que sejam implementadas as regras necessárias na aplicação informática para que não ocorra a prescrição de valores em dívida sem que tenha decorrido o prazo legal para o efeito.

Regista-se que não está a ser integralmente acolhida pelos serviços de execução fiscal da segurança social a recomendação 57-PCGE/2010, continuando o controlo interno nesta matéria a ser deficiente e suscetível de potenciar a ocorrência de situações de fraude ou corrupção, uma vez que não se encontra garantida a inserção na aplicação informática da informação relevante sobre o despacho que reconheceu a prescrição, e, nos casos em que tal informação exista, a mesma continua a não ser objeto de validação na aplicação pelo autor daquele despacho. No período do exercício do contraditório ao presente Parecer o IGFSS emitiu a Orientação Técnica 03/CD/2015, de 20.11.2015 no sentido de que o registo do despacho que declara a prescrição é efetuado exclusivamente pelo Coordenador da Secção de Processo executivo no âmbito dos processos em que exerce a sua jurisdição. Também o ISSA se pronunciou no sentido de que o registo se centralizará numa única chefia. O ISSM não se pronunciou (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).

Recomendação 75 – PCGE/2014

Recomenda-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que diligencie no sentido de assegurar que a validação, na aplicação informática, da declaração de prescrição do valor em dívida seja realizado pelo autor do despacho que declarou a respetiva prescrição, bem como se insiram na referida aplicação os elementos relevantes que suportam a declaração da prescrição.

O valor da conta de “Prestações sociais a repor” relevado nas demonstrações financeiras continua a exhibir um desvio (€ 115,0 M) relativamente ao valor existente no sistema auxiliar de contas correntes de beneficiários, o que compromete a fiabilidade desta dívida. O valor das provisões para cobrança duvidosa de valores a receber de pensões indevidamente pagas continua a ser calculado com base nos registos das contas do razão (SIF), não permitindo relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída, e bem assim validar a referida dívida (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).

Recomendação 76 – PCGE/2014

Reitera-se que o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social deve diligenciar no sentido de que sejam implementados procedimentos com vista à correção das inconsistências detetadas entre os valores da conta “Prestações sociais a repor” relevados nas demonstrações financeiras (SIF) e os relevados nas contas correntes dos beneficiários (SICC).

Recomendação 77 – PCGE/2014

Reitera-se que o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social deve diligenciar no sentido de que aquando da constituição de provisões para cobrança duvidosa de pensões sejam conhecidos e tomados em consideração os elementos com o beneficiário, o mês e ano referência a que respeita a dívida e o correspondente valor.

Em 2014 iniciou-se o processo de participação de dívida originada em pagamentos indevidos a beneficiários para processo executivo, com vista à sua cobrança coerciva. Neste ano foram participadas para execução dívidas no montante de € 14,6 M, abrangendo 3.405 beneficiários tendo o valor cobrado representado 10,3% (€ 1,5 M) do valor participado (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).

Continua a existir dívida que não é participada, designadamente a proveniente de pagamentos indevidos relativos a despesas com pessoal por, alegadamente, não existirem meios automáticos para participação, o que não justifica o incumprimento da lei (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).



Recomendação 78 – PCGE/2014

O Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social deve diligenciar no sentido de que 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 e da existência ou não de meios automáticos que permitam a participação para tal efeito.

Não se registaram progressos relativamente à resolução das dívidas que permanecem na CSS há longos anos (€ 181,1 M), matéria relativamente à qual o Tribunal, recorrentemente, vem formulando recomendações em sucessivos Pareceres (cfr. ponto 12.2.3.1.2.).

Recomendação 79 – PCGE/2014

Reitera-se ao Governo que deve diligenciar pela resolução das situações que permanecem em dívida na CSS há longos anos.

O grupo patrimonial *Disponibilidades* aumentou 13,4% face ao ano de 2013 (€ 1.850,9 M, em termos absolutos), tendo para o efeito contribuído, em grande medida, o aumento do valor dos *Títulos negociáveis*, realizado pelo FEFSS, designadamente ao nível dos *Títulos da dívida pública* cujo peso neste agregado, em 2014, é de cerca de 76,1%, com um acréscimo de € 1.848,3 M (18,3%, em termos relativos) face ao ano de 2013 (cfr. ponto 12.2.3.1.3.).

O IGFSS fixou no seu QUAR e Plano de Atividades o objetivo de maximizar a rendibilidade média das suas aplicações e, em consequência, optou por aplicar em depósitos junto de instituições bancárias, verbas para além das estritamente necessárias à atividade dos serviços de segurança social, o que desrespeita o disposto no artigo 51.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril (cfr. ponto 12.2.3.1.3.1.).

Em 31/12/2014, ainda permanecem por reconciliar documentos com mais de dois anos, estando a sua maioria concentrados em duas contas bancárias. A permanência destes registos, que remonta ao ano de 2007, teve origem em duas situações: diferença de calendário utilizado pela instituição de crédito e pela segurança social, que não tem impacto contabilístico nas demonstrações financeiras anuais, com exceção do último dia do exercício e o primeiro dia do exercício seguinte; e numa deficiência de *software* que implicou uma sobrevalorização nas disponibilidades e no saldo de execução orçamental no montante de € 1,6 M. Por outro lado, verifica-se que em 21 contas bancárias existem valores depositados sem que tenha havido o correspondente registo contabilístico, por dificuldades na identificação da sua origem, designadamente por falta de informação de entidades terceiras que procedem àqueles depósitos. Esta situação implicou a subvalorização dos saldos de disponibilidades e de execução orçamental no valor de € 9,4 M e de € 5,9 M, respetivamente, e, ainda, a ocorrência de saldos contranatura nas contas de disponibilidades, dado que 5 contas apresentam saldos negativos de disponibilidades (cfr. ponto 12.2.3.1.3.2.).

Recomendação 80 – PCGE/2014

Reitera-se que o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social deve providenciar pela conclusão dos procedimentos necessários ao tratamento adequado dos movimentos por reconciliar nas contas de disponibilidades.

Recomendação 81 – PCGE/2014

Recomenda-se ao Governo que diligencie no sentido de estabelecer uma articulação permanente entre entidades externas ao perímetro de consolidação da SS que procedem ao depósito de verbas em contas bancárias do IGFSS e do ISS (designadamente a AT, o IGFEJ e organismos estrangeiros), com vista à

definição de procedimentos que garantam a célere identificação da proveniência, natureza e finalidade da referida receita da segurança social para efeitos da sua contabilização.

Constatou-se ainda que, junto de uma instituição bancária, continuavam como autorizados a movimentar contas do IGFSS ex-dirigentes que há muito deixaram de aí exercer funções. Alertado, o IGFSS diligenciou junto das instituições bancárias no sentido de se manterem como movimentadores autorizados apenas aqueles que atualmente têm competência para o efeito (cfr. ponto 12.2.3.1.3.3.).

Os “*Fundos próprios*” ascendem a € 21.342,9 M e evidenciam um acréscimo de 11,0% relativamente ao ano de 2013 (mais € 2.123,1 M) (cfr. ponto 12.2.3.2.1.).

O Fundo de Garantia Salarial continuou a não funcionar de acordo com a legislação comunitária e nacional que o enquadra, isto é, sem ser dotado de fundos próprios, financiado de acordo com o estabelecido na lei e sem que os respetivos excedentes fossem exclusivamente afetos à prossecução das suas finalidades, não tendo, sido dado acolhimento às recomendações formuladas pelo Tribunal desde 2008 sobre a matéria (cfr. ponto 12.2.3.2.1.).

Recomendação 82 – PCGE/2014

Reitera-se ao Governo que o FGS deve funcionar de acordo com a legislação comunitária e nacional que o enquadra, o que implica que seja dotado de património próprio, que sejam definidos os critérios de financiamento por parte do Estado e que os excedentes obtidos continuem exclusivamente afetos à prossecução das finalidades que lhe são próprias.

A inexistência de relevação contabilística do valor dos juros vencidos e não pagos, provenientes de dívida contributiva, no termo de cada exercício económico, implica que os resultados transitados e os resultados líquidos se encontrem afetados na exata medida dessa não relevação (cfr. pontos 12.2.3.2.1. e 12.2.4.).

Em 2014, foi relevado em Resultados transitados o valor de € 25,3 M relativo a juros perdoados no âmbito do RERD, não reconhecidos no ano da sua ocorrência (2013). No entanto, este valor não reflete a totalidade dos juros perdoados e apurados pelo Instituto de Informática, que ascendem a € 83,9 M. Por outro lado, os resultados transitados não incorporaram o valor de € 90,4 M, relativo à anulação de coimas e de custas indevidamente contabilizadas em anos anteriores (2008 a 2013), devido à sua indevida relevação em 2014 na *conta 697 - Custos e perdas extraordinários - Correções de anos anteriores*. Considerando que as importâncias são ambas materialmente relevantes, não existiu uniformidade de critérios no registo contabilístico, produzindo impactos diferentes ao nível dos resultados (transitados e do exercício). De salientar que não foi objeto de correção contabilística o valor de € 3,4 M relativo a coimas e custas indevidamente contabilizados em anos anteriores (2008 a 2013) (cfr. pontos 12.2.3.2.1 e 12.2.4.).

O “*Passivo*” ascende a € 1.097,2 M, é constituído por “*Provisões para riscos e encargos*” pelas “*Dívidas a terceiros - Curto prazo*” e pelos “*Acréscimos e diferimentos*” e evidencia um decréscimo de cerca de € 261,6 M (19,3%) (cfr. ponto 12.2.3.2.2.).

Verifica-se, assim, que as *Provisões para riscos e encargos* estão subavaliadas em, pelo menos € 3,1 M, respeitantes ao ISSA e ao ISSM e em valor não quantificável para o FGS (cfr. ponto 12.2.3.2.2.).



Recomendação 83 – PCGE/2014

O Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social deve diligenciar no sentido de assegurar o estabelecimento de procedimentos uniformes que garantam a constituição da integralidade das provisões para outros riscos e encargos em todas as instituições incluídas no perímetro de consolidação da segurança social.

As operações de ajuste de saldos das dívidas a terceiros, entre o sistema que produz as demonstrações financeiras (SIF) e os que incorporam as contas individuais dos beneficiários (SICC), e as causas identificadas pelos serviços utilizadores destes sistemas, põem em causa a fiabilidade dos valores relevados nas demonstrações financeiras (cfr. ponto 12.2.3.2.2.).

Mantêm-se as reservas quanto à fiabilidade dos valores relevados em proveitos diferidos, provenientes de juros vincendos, dado que a contabilização ainda teve por base o módulo de gestão de acordos onde o Instituto de Informática tinha identificado várias lacunas. Da extração de dados efetuada à conta corrente dos contribuintes foram identificados € 2,3 M de juros cobrados em 2014 que não foram relevados nas demonstrações financeiras, subvalorizando os proveitos e o resultado líquido e sobrevalorizando os proveitos diferidos (cfr. pontos 12.2.3.2.2. e 12.2.4.)

Recomendação 84 – PCGE/2014

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que devem ser concluídos os procedimentos necessários ao tratamento contabilístico adequado dos acordos prestacionais.

O não reconhecimento dos juros quando obtidos, devidos com origem em dívida contributiva, em violação do princípio da especialização do exercício, o impacto no exercício da conta 697 – *Custos e perdas extraordinárias – correção de exercícios anteriores*, da anulação de coimas e custas de processos de contraordenações (€ 90,4 M), que desde 2008 vinham sendo registados indevidamente como proveito devido a um erro de parametrização de movimentos contabilísticos, a incorreção do valor relevado na conta 692 – *Custos e perdas extraordinárias – Dívidas incobráveis* (€ 27,1 M), relativo ao montante da dívida contributiva prescrita em 2014 (quando o valor foi de € 78,8 M), a metodologia utilizada para a contabilização dos valores cobrados de dívida prescrita em anos anteriores (anulação), a subvalorização da conta 7953 – *Juros vincendos* (€ 2,3 M), a falta de fidedignidade dos valores da dívida com efeito no reforço das respetivas provisões e, ainda, as deficiências apuradas ao nível das amortizações dos imóveis, com as inerentes consequências na “*amortizações do exercício*”, mantêm as reservas quanto à fiabilidade da demonstração de resultados (cfr. ponto 12.2.4.).

Recomendação 85 – PCGE/2014

O Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social deve diligenciar no sentido de que os custos e os proveitos e, conseqüentemente, o resultado líquido do exercício, reflitam de forma verdadeira e apropriada a situação económica da CSS.

Em 2014, a despesa com pensões e complementos paga pelo SSS totalizou € 15.954,0 M, mais 0,8% que no período homólogo anterior. Desta 78,0% destinou-se a fazer face aos encargos com pensões de velhice (€ 12.445,1 M), correspondendo 73,2% ao sistema previdencial – repartição. As pensões de invalidez e sobrevivência representaram, no seu conjunto, 22,0% do total da despesa com pensões, continuando as pensões de invalidez a constituir a menor parcela (8,5%). As despesas com pensões, em comparação com o período homólogo anterior, expandiram-se nas eventualidades de velhice e sobrevivência (mais 0,8% e mais 3,0%, respetivamente), tendo apenas a eventualidade de invalidez registado um recuo (menos 2,5%) (cfr. ponto 13.1.3.).

O número de beneficiários, no seu conjunto, diminuiu 0,5% face a 2013, interrompendo uma longa tendência de crescimento. Este desempenho decorre essencialmente da contração do universo dos beneficiários das pensões de velhice (menos 0,6%), que em 2014 rondou os 2 milhões de beneficiários e sobre o qual recaíram as principais restrições de acesso (cfr. ponto 13.1.1.).

A evolução, nos últimos 5 anos (2010-2014), das pensões do sistema contributivo e seu financiamento, tendencialmente deficitário no período observado, contrastou com o primado da autossustentabilidade presente na sua génese. Em 2014, o financiamento das pensões do Sistema previdencial repartição foi reforçado com verbas provenientes do OE destinadas ao financiamento do seu défice (€ 952,2 M), situação que se verificou também em 2012 e em 2013, anos em que os saldos acumulados já não foram suficientes para financiar os défices do sistema (cfr. ponto 13.1.4.).

Numa ação de verificação à área das pensões constatou-se que em 2014, a informação residente na BDP relativa a dados pessoais dos beneficiários de pensões não se mostrava completa, designadamente quanto à data de nascimento e ao NIF, o que impede uma correta identificação do beneficiário e importa no incumprimento pelo ISS das obrigações previstas no artigo 119.º do IRS (cfr. ponto 13.1.5.).

Recomendação 86 – PCGE/2014

O Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social deve diligenciar no sentido de que sejam desencadeados procedimentos com vista à recolha da informação necessária à correta identificação dos beneficiários de pensões e ao estrito cumprimento pelo Instituto da Segurança Social da obrigação legal de dar conhecimento à Autoridade Tributária e Aduaneira dos rendimentos disponibilizados aos beneficiários de pensões.

Concorrem para a atualização da BDP em matéria de registo de óbitos o conhecimento por parte de serviços da própria segurança social e a informação mensalmente disponibilizada a esta pelo IGFEJ, bem como informação proveniente da AT (cfr. ponto 13.1.5.).

O tratamento da informação remetida mensalmente pelo IGFEJ é dificultado pela inexistência em todas as bases de dados envolvidas de uma chave de ligação comum como o NISS ou o NIF e, bem assim, a divergência ou incongruência dos dados residentes nas diferentes bases e relevantes para o respetivo cruzamento (cfr. ponto 13.1.5.).

Os constrangimentos enunciados implicam que muita da informação remetida à segurança social em matéria de óbitos de pensionistas permaneça, por vezes, longos períodos por registar, pelo que o resultado dos trabalhos de cruzamento entre IDQ e a informação disponibilizada por outros entes públicos não permite alcançar a completude, fidedignidade e atualidade da informação transposta para IDQ e, posteriormente, para a BDP (cfr. ponto 13.1.5.).

Recomendação 87 – PCGE/2014

Recomenda-se ao Governo que estabeleça a articulação necessária entre as entidades envolvidas no reconhecimento e tratamento de informação sobre óbitos, com vista a que a informação relevante seja de leitura imediata pelas várias aplicações informáticas envolvidas, permitindo, o encurtamento dos períodos de pagamento indevido das prestações sociais após o falecimento do beneficiário.

Nos casos em que o CNP toma conhecimento do óbito através da AT, procede à suspensão da pensão com o código de “falta de prova de vida” e o beneficiário é notificado para “dar prova de vida”. Nestes casos e nos de suspensão de pensão associada ao código “falecido por confirmar” só há lugar ao cálculo dos montantes pagos indevidamente após a confirmação do óbito pela SS (cfr. ponto 13.1.5.).



Em casos de ocorrência de pagamentos indevidos de pensões por períodos superiores a cinco anos, o cálculo dos respetivos montantes é necessariamente manual, sendo cometido às mesmas equipas que têm a seu cargo a instrução dos processos tendentes à atribuição e cálculo das pensões devidas aos beneficiários, bem como o seu processamento mensal, o que resulta numa ausência total de segregação de funções, incompatível com um adequado controlo interno e potencialmente permissiva de situações de fraude e corrupção (cfr. ponto 13.1.5.).

Recomendação 88 – PCGE/2014

O Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social deve diligenciar no sentido de que seja assegurada a segregação de funções entre as equipas que procedem à atribuição de pensões e as que procedem ao cálculo dos pagamentos indevidos.

As diligências tendentes à recuperação de valores pagos indevidamente na sequência de falecimento de beneficiários são morosas quer no seu início, quer no seu desenvolvimento, com exceção das que são recuperadas através de débito direto. A respetiva documentação de suporte não se mostra completa em face da informação relevante registada na BDP, nem evidencia uma ordenação definida, não sendo igualmente numerada nem rubricada, dificultando um adequado controlo interno (cfr. ponto 13.1.5.).

Recomendação 89 – PCGE/2014

O Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social deve diligenciar no sentido de assegurar a celeridade na recuperação dos valores indevidamente pagos, na sequência de ocorrência de óbito do beneficiário, e a implementação de procedimentos que permitam uma adequada instrução dos processos que suportam a recuperação daqueles valores.

Em 2014, a despesa com prestações de desemprego pagas pelo SSS foi de € 2.238,7 M (menos 18,2%, em termos homólogos) e destinou-se, em 73,6% (€ 1.648,1 M), a fazer face a encargos com subsídio de desemprego. As prestações com subsídio social de desemprego e outras prestações representaram, no seu conjunto, 26,3% do total, continuando as outras prestações a constituir a menor parcela (12,9%) (cfr. ponto 13.2.4.).

O número de beneficiários, no seu conjunto, diminuiu 16,4% face a 2013, interrompendo a tendência de crescimento verificada durante o PAEF (mais 14,4%). Este desempenho (contração do universo dos beneficiários) teve suporte essencialmente nas políticas adotadas para o setor desde 2010, as quais vieram restringir fortemente as condições de acesso a estas prestações (apenas cerca de 50% da população desempregada foi objeto de apoios institucionais) (cfr. ponto 13.2.2.).

Quanto ao financiamento das prestações de desemprego suportadas pelo sistema previdencial repartição, no quinquénio em observação, apenas os anos de 2012 e 2013 apresentaram necessidades de financiamento, as quais totalizaram € 516,2 M, compensados pelos excedentes verificados nos anos de 2010, 2011 e 2014 (€ 835,4 M) (cfr. ponto 13.2.5.).

Numa ação de verificação à área das prestações de desemprego constatou-se que a aplicação informática na qual são instruídos e deferidos os requerimentos de prestações de desemprego continuam a sofrer de limitações que inviabilizam, em certos casos, o cálculo rigoroso do montante de prestação devido (cfr. ponto 13.2.6.).

O cálculo do valor devido ao beneficiário resulta prejudicado sempre que nele não são consideradas DR ainda não entradas no sistema, apesar de legalmente relevantes. A situação agrava-se pelo facto de não se encontrarem implementados procedimentos periódicos que permitam detetar e corrigir estas situações (cfr. ponto 13.2.6.).

Recomendação 90 – PCGE/2014

O Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social deve diligenciar no sentido de assegurar a criação de rotinas automáticas ou manuais que identifiquem situações com reflexo no cálculo das prestações devidas aos beneficiários, permitindo a sua correção atempada.

A inexistência de perfis de acesso diferenciados para utilizadores da aplicação informática de desemprego com funções instrutórias ou com competências decisórias permite aos primeiros acionar o deferimento informático de prestações de desemprego sem uma prévia decisão do dirigente com competência para o efeito. Acresce que o deferimento informático importa a emissão automática da respetiva notificação ao beneficiário, impressa com assinatura digitalizada do dirigente com competência para o efeito, o que permite dispensar o controlo de quem o subscreve. Verifica-se, pois, uma total ausência de segregação de funções entre a instrução de processos e o seu deferimento, o que não contribui para um adequado controlo da atribuição de prestações de desemprego e permite a ocorrência de situações de fraude e corrupção que podem revelar-se de difícil deteção (cfr. ponto 13.2.6.).

Recomendação 91 – PCGE/2014

O Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social deve diligenciar no sentido de assegurar a implementação na aplicação informática da segregação de funções entre quem procede à instrução do processo e quem procede ao seu deferimento, devendo este ser expressamente efetuado apenas por quem tem competência para o efeito.

O valor do FEFSS aumentou 15,4% (variação suportada por entradas de capital no valor de € 79,6 M e resultados da gestão do Fundo e evolução do mercado no valor de € 1.725,3 M), para € 13.504,0 M (7,8% do PIB), montante suficiente para satisfazer encargos com pensões do sistema previdencial durante 13,9 meses (12,1 em 2013), ainda abaixo do objetivo subjacente à sua criação (24 meses). Apesar do FEFSS ter sido criado para suprir eventuais défices do sistema previdencial ao longo do tempo, a cobertura desses défices, que ocorreram entre 2012 e 2014, foi feita com recurso a transferências extraordinárias do OE (cfr. ponto 13.3.2.1.).

O limite mínimo de 50% da carteira em dívida pública portuguesa foi amplamente ultrapassado (75,0%) colocando-se próximo do máximo constante da Portaria n.º 216-A/2013. A sua taxa de rendibilidade aumentou para 17,9%, tornando-a a mais elevada de entre as várias componentes, o que, dado o seu peso hegemónico, explica grande parte da taxa de rendibilidade global do Fundo. Na interpretação deste desempenho deve ter-se em conta o efeito das mais-valias potenciais, dado que o valor de mercado da dívida pública portuguesa se fixava, pela primeira vez nos últimos anos, substancialmente acima do valor de reembolso. O reforço da carteira em títulos de dívida pública portuguesa implicou desinvestimentos nas demais componentes da carteira, com as ações a representarem apenas 10,9%, a dívida pública estrangeira 9,9% e o imobiliário 1,2%. A rotação baixou para 1,07 e a volatilidade reduziu-se para 3,7% (cfr. ponto 13.3.2.3.).

A partir de 2012, ultrapassado o efeito máximo da crise das dívidas soberanas, a componente de dívida pública nacional tem recuperado valor de mercado a um ritmo elevado, contribuindo para variações da carteira do Fundo superiores às ocorridas nas pensões. Ainda assim, em 2013, o crescimento do FEFSS (6,9%), embora maior que a expansão do total de pensões (6,2%) foi inferior à variação ocorrida nas pensões do Sistema Previdencial (7,7%). Em 2014, o crescimento do Fundo (15,4%) superou largamente a progressão da despesa com pensões, do sistema previdencial e total (0,9%) (cfr. ponto 13.3.3.).

No final de 2014, 75% da carteira do Fundo estava dependente de uma única entidade emissora (o Estado Português), sendo objeto, segundo o IGFCSS, de uma “gestão autónoma”. Este cenário afasta



qualquer aplicação razoável do princípio da diversificação, incorporando um risco que não encontra tradução na volatilidade dos ativos. Por outro lado, a permanência, na carteira, de componentes que não dispõem de gestão ativa tem gerado menos valias substanciais, que surgem dissolvidas no desempenho global, sem que se conheça a estratégia de gestão e sejam sujeitas a um comparativo de desempenho. Note-se que a Reserva Estratégica está reduzida a 9,6% do valor de 2010, não existindo qualquer explicação (da entidade gestora e ou da tutela) para a manutenção de investimentos que geram perdas sucessivas. Só a dívida pública estrangeira e as ações (21,6% do Fundo) permaneceram geridas contra o *benchmark* interno, tendo obtido um *excess return* positivo de 0,213%. Face ao *benchmark* aprovado pela Tutela, que apenas lhe acrescenta a liquidez, o FEFSS apresentou o primeiro *excess return* positivo, de 0,24% (cfr. ponto 13.3.3.).

As receitas efetivas da CGA totalizaram € 9.426,5 M (96,1% da receita total), mais 2,5% do que em 2013, comportamento fortemente condicionado pelas medidas de contenção/redução dos gastos públicos, conjugado com a alteração das taxas contributivas, do alargamento da base de incidência e o aumento da massa salarial dos subscritores por via da regressão de algumas das medidas adotadas durante o PAEF e da introdução da CES. As despesas efetivas da CGA situaram-se em € 9.492,5 M (97,3% da despesa total), mais 2,5% do que em 2013, destacando-se a despesa com pensões, que representou 99,5% da despesa efetiva e manteve uma tendência crescente continuada, apenas interrompida em 2012, ano em que recuou 8,8% face a 2011, por conta da suspensão do pagamento dos 13.º e 14.º meses (cfr. Caixa 8).

A receita proveniente de quotas dos subscritores apenas cobriu 13,7% da despesa com pensões, indicador que tem vindo a degradar-se desde 2006, obrigando a um esforço financeiro acrescido por parte do Estado no financiamento do sistema de pensões gerido pela CGA. Entre 2012 e 2014 este indicador sofreu ligeiras melhorias sustentadas na redução do valor de substituição de rendimentos e na imposição de uma nova fonte de financiamento, a CES, sustentada pelos beneficiários passivos do sistema e que no exercício de 2014 suportou 4,9% das pensões em pagamento (cfr. Caixa 8).

As reservas referentes aos fundos de pensões das empresas de capitais públicos transferidos para a CGA representavam, no final de 2014, 73,2% das iniciais. Entre 2011 e 2014, as reservas de 4 destes fundos (CTT, BNU, INDEP e Macau) esgotaram-se, passando as inerentes responsabilidades com pagamento de pensões e outros encargos a ser suportadas por verbas provenientes de receitas próprias da CGA e/ou do Orçamento do Estado. Durante a vigência do PAEF o esforço financeiro do Estado para fazer face a estes encargos foi de € 569,9 M. Ainda em 2014 foram transferidos para a esfera da administração da CGA os pagamentos dos complementos de pensão devidos aos militares das Forças Armadas pelo FP dos Militares a partir de 1 de julho. Estes encargos, da responsabilidade do MDN, totalizaram, no ano da sua transferência para a CGA, € 16,4 M (cfr. Caixa 8).

Da análise das alegações produzidas em sede de contraditório ressalta, mormente no que respeita ao desenvolvimento ou melhoria de aplicações informáticas, ausência de uma articulação eficiente e eficaz entre os Institutos envolvidos, com a inerente desresponsabilização de cada um na não obtenção dos resultados a atingir, designadamente daqueles que devem traduzir o acolhimento das recomendações que, em sede de PCGE, vêm sendo emitidas pelo Tribunal.

Recomendação 92 – PCGE/2014

Reitera-se ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que determine os procedimentos tendentes a uma articulação efetiva, permanente, eficiente e eficaz dos vários Institutos do perímetro da segurança social, por forma a que, designadamente em matéria de desenvolvimento ou melhoria de aplicações informáticas, seja dado integral cumprimento às recomendações formuladas pelo Tribunal.

Consolidação das contas (cfr. ponto 14)

Excluindo as receitas e despesas em *ativos* e *passivos financeiros*, da consolidação das contas da administração central e da segurança social resulta a receita consolidada de € 68.482 M, a despesa de € 75.606 M e o conseqüente saldo de € -7.124 M, que corresponde ao constante da CGE (Mapa XXIII).

Considerando o impacto global das operações com *ativos* e *passivos financeiros* considerados, que foi de € -5.774 M, o saldo global passaria para € -12.898 M (cfr. ponto 14.1).

Na CGE, a consolidação apenas abrange as *transferências*, embora o classificador económico das receitas e despesas permitisse a identificação de outras operações (*subsídios, juros, ativos e passivos financeiros*) entre as entidades pertencentes às administrações públicas (cfr. ponto 14.2), pelo que se recomenda:

Recomendação 93 – PCGE/2014

Devem ser tomadas todas as iniciativas necessárias no sentido da consolidação da Conta contemplar todas as operações materialmente relevantes entre as entidades abrangidas.

Em 2014, persistem elevados ajustamentos de consolidação, sobretudo devido a deficiências na contabilização das transferências entre os sectores. Tendo em conta a persistência e a materialidade das divergências de conciliação entre as receitas e as despesas, recomenda-se que:

Recomendação 94 – PCGE/2014

Sejam corrigidas as deficiências na contabilização e no controlo das transferências entre os serviços abrangidos pela Conta, nomeadamente através da correta identificação dos destinatários das transferências pagas e dos emissores das recebidas.

Em 2014, os documentos do processo orçamental não definem satisfatoriamente nem identificam claramente o procedimento de articulação entre o saldo orçamental nominal e o correspondente saldo estrutural para a concretização do objetivo de médio prazo. Acresce a esta limitação o facto de na CGE 2014 não se quantificar o saldo estrutural observado (cfr. ponto 14.3), pelo que se recomenda:

Recomendação 95 – PCGE/2014

Deve a CGE proceder à quantificação do saldo estrutural observado, com a desagregação das respetivas componentes.

*

Foram acolhidas, total ou parcialmente, 65% das recomendações formuladas no Parecer sobre a CGE de 2012, facto que se regista de modo positivo.

*



CAIXA 9 – RISCOS PARA A SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS NACIONAIS

Na presente Caixa sintetizam-se os resultados apresentados pelo TC, ao longo do Parecer, com influência na sustentabilidade das finanças públicas, e identificam-se encargos financeiros futuros relativos às empresas públicas, aos pagamentos em atraso, às PPP e ao sector financeiro com base em informação recolhida junto de outras entidades. Faz-se também uma breve referência às projeções de longo prazo da CE para o impacto orçamental da evolução demográfica e do desemprego e às projeções de médio prazo do FMI para a trajetória do défice e da dívida pública.

1. Trajetória do défice e da dívida

a) Subsistência dos défices orçamentais na administração central

Considerando o período 2010/2014, o subsector da administração central tem sistematicamente apresentado um valor de despesa superior ao da receita obtida, resultando em constantes necessidades líquidas de financiamento anuais.

No quinquénio em análise as receitas aumentaram de forma continuada, passando de € 47.437 M em 2010 (26,4% do PIB) para € 58.045 M em 2014 (33,5% do PIB). As despesas, que ascendiam a € 61.641 M em 2010 (34,3% do PIB), apenas em 2013 tiveram uma redução, voltando a aumentar em 2014 (€ 6.518 M, 10,1%), atingindo € 71.372 M (41,1% do PIB). Em 2014, o saldo global agravou-se em € 3.137 M face a 2013, alcançando € -13.328 M (-7,7% do PIB) (cfr. ponto 3.4.2)¹.

b) Acumulação de dívida pública

A manutenção de défices orçamentais anuais na administração central teve como consequência o crescimento do *stock* da dívida pública direta (valores não consolidados) a uma taxa média de 12,2% no período 2010/2014. Considerando apenas a dívida direta consolidada, a taxa média de crescimento situou-se em 4,7% nos anos de 2012/2014.

Quadro 4 – Evolução da dívida pública – 2010/2014

(em milhões de euros)

Descrição	2010	2011	2012	2013	2014
Dívida direta (<i>stock</i>) não consolidada ^(a)	151 973	175 096	217 947	229 088	240 689
Dívida direta (<i>stock</i>) consolidada ^(a)	N/D	N/D	191 527	199 906	210 147
Encargos com a dívida direta	119 671	110 405	104 114	100 097	85 895
Amortizações, das quais:	114 365	102 849	96 687	92 292	78 192
Dívida de médio e longo prazo	9 228	14 994	20 667	15 278	18 747
Juros	5 280	7 293	7 309	7 701	7 597
Outros encargos	27	263	118	104	107
Dívida de Maastricht	173 062	196 231	212 535	219 649	225 767

(a) O universo dos valores reportados de dívida é o do OE de cada ano. Em 2012 e 2013 está incluída a dívida de 15 EPR e em 2014 a dívida de 17 EPR.

Fonte: TC, PCGE de 2010 a 2014 e INE, 2.ª not. PDE setembro de 2015.

No final de 2014, os rácios da dívida direta consolidada e da dívida de Maastricht em relação ao PIB situavam-se em 121,2% e em 130,2%, respetivamente.

¹ Os valores apurados pelo TC para as receitas e despesas incluem as operações classificadas como ativos financeiros de médio e longo prazo (cfr. ponto 3.4).

i) Dívida direta dos SFA

O valor nominal do *stock* da dívida dos SFA que faziam parte do perímetro orçamental em 2014 era de € 23.563 M¹, valores não consolidados, representada por empréstimos (€ 15.521 M), títulos (€ 7.745 M) e locação financeira (€ 297 M). A dívida representada por derivados, avaliada ao justo valor, ascendia a € -1.361 M. Após consolidação, o valor nominal da dívida dos SFA era de € 13.526 M (cfr. pontos 4.1.2.1 e 4.1.2.2).

ii) Dívida das empresas públicas

No universo das Contas Nacionais (SEC 2010)², as empresas públicas apresentavam uma dívida total de € 44.680 M, dos quais € 37.860 M (85%) referem-se a empresas públicas classificadas dentro do perímetro das AP³ e € 6.820 M (15%) correspondem a empresas fora do perímetro.

Restringindo a análise às empresas públicas não financeiras da carteira principal das participações do Estado, a dívida total ascendia a € 30.630 M, representando uma redução de 5% face ao ano anterior⁴.

2. Dívida não financeira

a) SNS e EPR

Em 31/12/2014 a dívida não financeira do total do SNS era de € 2.034 M (€ 471 M do SPA e € 1.563 M do SPE), dos quais € 1.672 M a fornecedores externos. Na mesma data, o TC estima que a dívida não financeira das EPR era de aproximadamente € 202 M, valor que não inclui cerca de € 3.638 M relativos a encargos futuros com parcerias público-privadas, contabilizados pela ex-EP - Estradas de Portugal, SA (cfr. ponto 4.3).

b) Pagamentos em atraso

No final de 2014, o valor dos pagamentos em atraso totalizava € 1.547 M⁵ (total consolidado, no que respeita às entidades que pertencem às AP). Destes pagamentos, o subsector da saúde, incluindo os hospitais EPE, assumia o maior peso, € 561 M, seguido das administrações regional e local, € 516 M e € 463 M, respetivamente; os restantes pagamentos em atraso pertencem à administração central, excluindo as entidades do SNS (€ 23 M), e às empresas públicas que não integram o perímetro das AP (€ 3 M)⁶.

3. Parcerias Público-Privadas

Em 31/12/2014, o universo de PPP abrangia 32 projetos, distribuídos pelos sectores rodoviário (21), da saúde (8), ferroviário (2) e da segurança (1), representando um investimento acumulado, entre 1998 e 2013, de

¹ Dívida apurada pelo TC respeitante aos SFA que apresentam passivos relativos a empréstimos, títulos e locação financeira (27 SFA, dos quais 17 EPR, num total de 258 e 62, respetivamente).

² Fonte: BdP, Boletim Estatístico, novembro de 2015. A dívida inclui empréstimos, títulos de dívida e créditos comerciais (valores não consolidados). O apuramento segue a ótica das contas nacionais mas difere do conceito de dívida de Maastricht para efeitos do PDE pelo facto de incluir os créditos comerciais. O universo inclui as entidades reclassificadas por força da entrada em vigor do SEC 2010 que se traduziu num aumento de mais 116 entidades reclassificadas face às consideradas no OE e CGE de 2014 que ainda têm por base a listagem de entidades de acordo com as regras do SEC 95 (cfr. ponto 4.1.5).

³ Administração central: € 35.628 M e administração regional e local: € 2.232 M.

⁴ Fonte: DGTF, Boletim Informativo sobre o SEE, 4.º Trimestre de 2014.

⁵ Fonte: DGO, Relatório da CGE de 2014.

⁶ Valores não consolidados para as entidades que não integram o perímetro das AP (hospitais EPE e empresas públicas).



€ 14.283 M. O sector rodoviário é responsável por 93% deste investimento, seguindo-se os sectores ferroviário e da saúde, ambos com 3%, e o sector da segurança, com 1%¹.

Em 2014, os pagamentos líquidos ascenderam a € 1.544 M, incorporando um aumento de € 572 M face ao ano anterior decorrente, essencialmente, da evolução verificada no sector rodoviário.

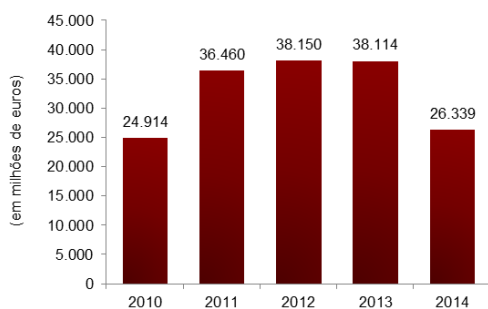
O valor atualizado dos encargos brutos futuros do Estado em resultado dos contratos estabelecidos com os parceiros privados é estimado em € 23.792 M até 2041, 13,4% do PIB previsto para 2015, com 79% do esforço financeiro concentrado nos próximos dez anos. Após considerar as receitas previstas nas parcerias rodoviárias (€ 9.041 M), o valor atualizado dos encargos líquidos é de € 14.751 M².

4. Responsabilidades contingentes

a) Estado

No período 2010/2014, as responsabilidades contingentes a que se referem as garantias prestadas pelo Estado a operações de financiamento e a seguros de crédito tiveram uma taxa média de crescimento de 1,4%. Restringindo a análise a 2013 e 2014, realça-se a redução verificada em 2014 que atingiu € 11.775 M (-31%), em virtude, essencialmente, da diminuição ocorrida nas garantias ao sistema financeiro (cfr. ponto 4.2).

Gráfico 1 – Responsabilidades assumidas pelo Estado por garantias prestadas – 2010/2014



Em 31/12/2014, as responsabilidades acumuladas assumidas pelo Estado por garantias pessoais prestadas a operações de financiamento e a seguros de crédito totalizavam € 25.194 M e € 1.145 M, respetivamente; destacam-se as garantias do Estado prestadas às empresas públicas reclassificadas, no valor total de € 7.621 M, e ao sector financeiro, no valor total de € 7.037 M (cfr. ponto 4.2 e Caixa 6).

A dívida garantida do Estado representava 15,6% do PIB no final de 2014.

Fonte: TC, PCGE de 2010 a 2014.

b) Empresas públicas não financeiras

As responsabilidades contingentes das empresas públicas não financeiras da carteira principal das participações do Estado totalizavam € 3.243 M no final de 2014, nomeadamente € 2.279 M referentes a garantias concedidas e € 531 M a obrigações futuras decorrentes de operações de *leasing* operacional e de contencioso. À mesma data subsistiam 48 instrumentos de gestão de risco financeiro detidos por estas empresas com um valor de mercado negativo de cerca de € 1.906 M³.

5. Projeções recentes de organismos internacionais

a) Impacto orçamental da evolução demográfica e do desemprego (2013/2060)

No relatório sobre o impacto da natalidade e do envelhecimento da população na despesa pública dos Estados Membros da UE (*2015 Ageing Report*) estima-se que a despesa pública em Portugal aumente 0,3 p.p. do PIB entre 2013 e 2060, abaixo das projeções para a UE (1,4 p.p.) e para a área do euro (1,5 p.p.). Este acréscimo concentra-se na evolução prevista para as despesas com saúde (2,5 p.p.) e cuidados continuados (0,4 p.p.), enquanto para as despesas com educação, subsídio de desemprego e pensões se prevê uma redução (1 p.p., 0,9

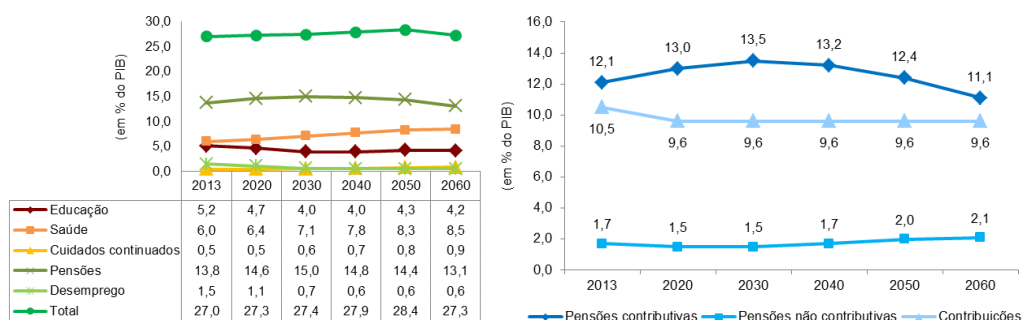
¹ Fonte: UTAP, Boletim Trimestral PPP, 4.º Trimestre de 2014.

² Estes valores poderão ser alterados em resultado das renegociações de contratos em curso.

³ Fonte: DGTF, Boletim Informativo sobre o SEE, 4.º Trimestre de 2014 e DGO, Relatório da CGE de 2014.

p.p. e 0,7 p.p., respetivamente). No seu conjunto, estas despesas que em 2013 representavam 27% do PIB, prevê-se que evoluam para 27,3% em 2060, atingindo o peso mais elevado em 2050 (28,4%).

Gráfico 2 – Impacto orçamental da evolução demográfica e do desemprego – 2013/2060



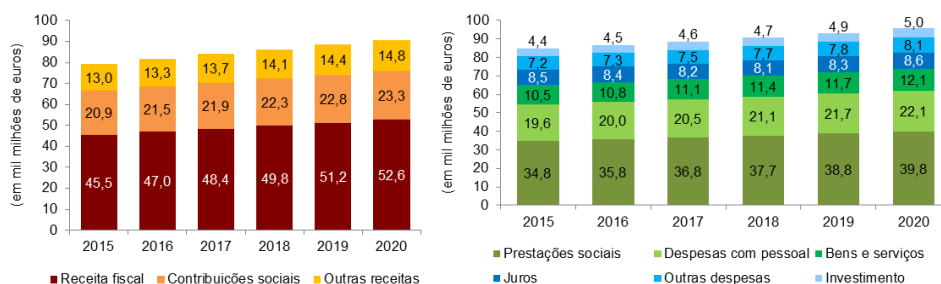
Fonte: CE, 2015 Ageing Report, maio 2015.

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 1,0% no horizonte da projeção, passando de 10,5% do PIB para 9,6%. A trajetória dos rácios das pensões e das contribuições resulta num efeito negativo no défice de 3,3% do PIB em 2013 para 3,5% em 2060.

b) Trajetória do défice orçamental e da dívida pública (2015-2020)

As previsões para os agregados da receita e da despesa realizadas no âmbito da monitorização pós-PAEF pelo FMI¹ (agosto de 2015) apontam para a redução do desequilíbrio no período 2015/2020. Assim, com uma média de € 5 mil M no conjunto dos seis anos, o desvio entre a receita total e a despesa total, em valores nominais, apresenta uma trajetória decrescente, passando de € 6 mil M para € 5 mil M no final do período.

Gráfico 3 – Composição da receita e da despesa públicas – 2015/2020



Fonte: FMI, Country Report N.º 15/226, agosto de 2015.

Considerando a evolução da receita pública no referido período, a ligeira melhoria na cobertura das despesas públicas por receita fiscal e por receita de contribuições sociais (de 78% para 79%) assenta na previsão de uma taxa média de crescimento destas receitas de 2,9% e de 2,2%, respetivamente. Na composição da despesa pública prevê-se a estabilidade do peso relativo de cada um dos seus agregados, sendo de destacar o peso médio esperado das despesas com juros (9%). Esta previsão baseia-se num cenário em que a despesa cresce em todo o período a uma taxa média de 2,4%.

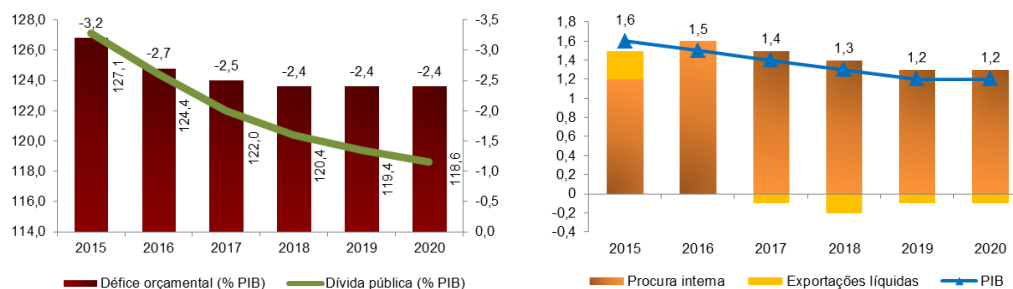
O quadro orçamental e macroeconómico do FMI revela-se ambicioso na medida em que pressupõe: 1) uma taxa de crescimento do PIB nominal de 14,5%, entre o primeiro e último ano da projeção, superior à taxa de crescimento da despesa (12,6%) e em linha com a taxa de crescimento da receita (14,2%); 2) o cumprimento do limite do défice de 3% do PIB a partir de 2016, assim como a obtenção de excedentes primários, em

¹ As previsões da CE para o défice e dívida pública no triénio 2015/2017 não se afastam da trajetória prevista pelo FMI.



média, de 1,8% no horizonte em análise; e 3) o crescimento económico, em média, de 1,4% acompanhado por uma evolução positiva do PIB potencial de -0,2% em 2015 para 1,0% em 2020.

Gráfico 4 – Evolução do défice e dívida pública e contributos para a variação do PIB (p.p.) – 2015/2020



Fonte: FMI, *Country Report* N.º 15/226, agosto de 2015.

As previsões do FMI para o período 2015/2020 apontam para uma redução gradual do rácio da dívida pública, passando de 127,1% do PIB em 2015 para 118,5% em 2020. A condicionar a evolução da dívida está a taxa de crescimento real prevista do PIB de 1,4%, em média, até ao final do horizonte da previsão. As mesmas previsões apontam para que, no referido período, os encargos com amortizações de dívida de médio e longo prazo (incluindo as administrações regionais e locais e as empresas públicas) totalizem € 78 mil M (média de € 13 mil M ao ano) e os juros da dívida alcancem € 50 mil M (média de € 8 mil M ao ano).

O FMI observa ainda a alta sensibilidade da dívida pública a alterações do cenário macroeconómico e orçamental, em particular: 1) a um choque de crescimento que reduza o produto em 4,5 p.p. entre 2016 e 2017 e que aumentaria o rácio da dívida em 12 p.p. em 2017; 2) a um choque de crescimento que reduza o produto em 5,5 p.p. entre 2016 e 2017, num cenário de deflação, e que aumentaria o rácio da dívida para 142% do PIB em 2017; 3) a uma subida das taxas de juro de 200 p.b. ao longo do período, que agravaria a dívida em 3 p.p. em 2020; e 4) ao efeito dos passivos contingentes relativos às PPP, às empresas públicas e às garantias do Estado (cuja estimativa é de 5% do PIB), que originaria o aumento do rácio da dívida no PIB para 129% em 2016. A conjugação destes três cenários de choques adversos poderá comprometer a evolução da dívida portuguesa, passando a atingir 135% do PIB em 2017.

Conclusões

Este Parecer identificou como responsabilidades no final de 2014, com influência na sustentabilidade das finanças públicas, a dívida pública direta consolidada que atingiu € 210.147 M e gerou encargos no valor de € 85.895 M (incluindo amortizações de curto, médio e longo prazo e juros); as garantias pessoais do Estado concedidas no valor de € 26.339 M; e a dívida não financeira do total do SNS e das EPR no valor total de € 2.237 M.

Neste contexto há também que atender às responsabilidades contingentes das empresas públicas que ascendem a € 3.243 M (onde se incluem as garantias concedidas por estas, € 2.279 M, e o *leasing* operacional e o contencioso, € 532 M); às situações passivas das empresas públicas resultantes da utilização de instrumentos derivados que atingem € -1.906 M; e aos encargos brutos com PPP estimados em € 23.792 M.

As projeções da CE apontam para um rácio das despesas públicas relacionadas com a evolução demográfica e com o desemprego em relação ao PIB de 27%, percentagem que se mantém praticamente constante ao longo do período (2020/2060), com exceção para o ano de 2050 em que se atingirá 28,4%.

Relativamente à trajetória do défice e da dívida pública, as perspetivas do FMI apontam para a necessidade de Portugal se manter em situação de crescimento económico no médio prazo (2015/2020), com o défice orçamental abaixo de 3% do PIB, a partir de 2016, e saldos primários positivos em todo o período, de forma a sustentar a redução continuada da dívida pública prevista em 8,5 p.p..



Tribunal de Contas

|||
17. Juízo sobre a Conta





17. JUÍZO SOBRE A CONTA

Nos termos da sua Lei de Organização e Processo (artigo 41.º, n.º 2) o Tribunal de Contas no parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social, “*emite um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas*”.

A nova Lei de Enquadramento Orçamental recentemente aprovada (11 de setembro)¹ manda utilizar um sistema integrado de contabilidade orçamental, financeira e de gestão². A Conta Geral do Estado passará a integrar as correspondentes demonstrações orçamentais e financeiras com as respetivas notas. Porém, esse conjunto de normas apenas produzirá os seus plenos efeitos na Conta de 2019³.

A Conta Geral do Estado em apreço continua a não comportar um balanço e uma demonstração de resultados da Administração Central do Estado, sendo as demonstrações financeiras que apresenta suportadas por diferentes sistemas contabilísticos em vigor, pelo que o juízo formulado não é, ainda, completamente coincidente com o modelo previsto pelas Normas Internacionais de Auditoria.

Neste contexto, atentas as observações efetuadas, as conclusões extraídas e as recomendações formuladas, o Tribunal de Contas emite, no âmbito estrito deste Parecer, o juízo seguinte:

A) Conta da Administração Central

Sistemas contabilísticos

Reservas:

- ◆ Não aplicação integral do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP);
- ◆ Não apresentação de Balanço nem de Demonstração de Resultados consolidados na Conta Geral do Estado, relativamente às entidades com POCP.

Legalidade

Reservas:

- ◆ Omissão de € 1.472 M nas receitas do Estado relativos a impostos contabilizados diretamente pelas entidades às quais o respetivo produto está consignado (v.g. Estradas de Portugal e RTP).

¹ Através da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

² Através do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, foi aprovado o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

³ Face ao disposto no artigo 8.º da Lei n.º 151/2015.

Ênfases:

- ◆ Permanece por aplicar a reforma da contabilização das receitas estando em falta a ligação dos sistemas próprios ao de contabilização orçamental e a responsabilização efetiva das entidades administradoras;
- ◆ A conta dos fluxos financeiros continua a não desempenhar o papel que lhe cabe no controlo das contas do Estado, por não comportar a totalidade dos movimentos correspondentes;
- ◆ Os princípios da anualidade, da unidade e da universalidade, da não compensação, da não consignação, da especificação, do cabimento prévio e da unidade de tesouraria não são observados em todas as situações em que o devem ser.

Correção financeira

Reservas:

- ◆ Omissão de € 4.981 M nas receitas e nas despesas da Conta Geral do Estado relativos ao Fundo de Resolução (valor que não integrou a conta consolidada da administração central);
- ◆ A informação sobre o *stock* da dívida pública direta do Estado não abrange a dos SFA (incluindo EPR) que, em 31/12/2014, ascendia a € 23.563 M;
- ◆ Devido a erros de classificação e a omissões, a despesa associada à emissão e gestão da dívida pública está subvalorizada nas amortizações (em, pelo menos, € 18 M nos SFA) e nos juros (em, pelo menos, € 29 M nos SI e € 326 M nos SFA);
- ◆ A informação sobre os fluxos financeiros oriundos da União Europeia não é fidedigna nem completa;
- ◆ A informação sobre os fluxos financeiros para as regiões autónomas e para as autarquias locais não é fidedigna nem completa;
- ◆ Subavaliação da receita cessante por benefícios fiscais (€ 177 M, para além da despesa fiscal por quantificar);
- ◆ Falta (recorrente) de inventário do património imobiliário e sua devida valorização. As receitas e despesas relativas às operações mobiliárias estão afetadas por erros (€ 4 M) e por falta de validação (€ 275 M);
- ◆ Movimentação fora do Tesouro de parte relevante das disponibilidades dos organismos da administração central e das empresas públicas (com saldos médios de € 825 M e muitas entidades sem informação reportada) que continua a não ser registada na contabilidade da tesouraria. A generalidade dos juros auferidos em incumprimento da unidade de tesouraria não foi entregue ao Estado (€ 24 M).



Ênfases:

- ◆ Omissão de disponibilidades dos organismos da administração central nos saldos da contabilidade orçamental, com destaque para o Fundo de Estabilização Tributário (€ 20 M de saldo com € 1.058 M de disponibilidades), por inapropriada contabilização, na despesa (receita) orçamental, da subscrição (amortização) de aplicações financeiras passíveis de mobilização quase imediata;
- ◆ Divergência (€ 3.030 M) entre os saldos na contabilidade orçamental (€ 3.708 M) e na da tesouraria (€ 6.737 M) dos organismos da administração central, em virtude da não contabilização, em operações extraorçamentais, dos fluxos que não tenham natureza orçamental, ao arrepio dos princípios da execução orçamental;
- ◆ A comparabilidade entre os anos, da receita e da despesa, não está assegurada em resultado de modificações no universo abrangido e de alterações de critérios contabilísticos, insuficientemente explicitados no Relatório da Conta;
- ◆ O Relatório da CGE não evidencia a dívida não financeira das EPR e do SNS do sector empresarial e é omissivo em matérias relevantes (v.g. património imobiliário e unidade de tesouraria);
- ◆ Os ativos financeiros de médio e longo prazos foram excluídos na consolidação da conta.

Limitação de âmbito

- ◆ A Conta Geral do Estado não inclui a receita e a despesa de nove organismos da administração central, entre os quais se inclui o Fundo de Resolução, o que subvaloriza a receita e a despesa global.

B) Conta da Segurança Social

Controlo Interno

Reservas:

- ◆ Inexistência de procedimentos que garantam o registo na aplicação informática de cobrança coerciva de toda a informação relevante sobre o despacho autorizador da prescrição manual e a sua validação pelo autor deste;
- ◆ Ausência de informação integral e atualizada nas bases de dados da segurança social sobre os elementos de identificação dos pensionistas, com consequências no pagamento de pensões, por vezes por períodos muito alargados, após o falecimento daqueles;
- ◆ As equipas com intervenção na atribuição e processamento mensal de pensões são as que também procedem ao apuramento dos valores indevidamente pagos na sequência de falecimento dos pensionistas, prática potencialmente permissiva de situações de fraude e corrupção;

- ◆ Ausência de procedimentos de rotina que permitam ultrapassar as limitações das aplicações informáticas relativas a elementos relevantes para o cálculo dos valores devidos aos beneficiários de prestações de desemprego;
- ◆ Ausência de segregação das funções instrutória e decisória no âmbito da atribuição de prestações de desemprego, não prevenindo a ocorrência de situações de fraude e corrupção que podem revelar-se de difícil deteção.

Legalidade

Reservas:

- ◆ Incumprimento pelo ISS da obrigação legal de comunicação à Autoridade Tributária e Aduaneira dos rendimentos pagos a pensionistas nos casos em que não dispõe nas suas bases de dados de informação sobre o número de identificação fiscal;
- ◆ Aplicação de fundos, pelo IGFSS, em depósitos bancários, com vista à obtenção de uma rendibilidade superior à proporcionada através da aplicação desses mesmos fundos junto do IGCP, fora das condições estabelecidas no DLEO;
- ◆ Incumprimento da legislação comunitária e nacional de enquadramento do Fundo de Garantia Salarial relativamente à necessidade de o dotar de fundos próprios, de financiamento com critérios legalmente definidos e consignação dos excedentes à prossecução das finalidades que lhe são próprias;
- ◆ Instauração de processos executivos relativos a valores indevidamente pagos a beneficiários de prestações sociais em número e volume financeiro inferior ao devido;
- ◆ Ausência de instauração de processos executivos relativos a valores indevidamente pagos a pessoal;
- ◆ Atribuição de prestações de desemprego superiores às devidas a beneficiários cujas remunerações relevantes não tiveram origem na administração pública, por aplicação indevida, para efeitos de apuramento da remuneração líquida de referência, da tabela de IRS aplicável aos trabalhadores da administração pública.

Ênfases:

- ◆ Inexistência de diploma regulador da tesouraria única da segurança social;
- ◆ 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;
- ◆ Inexistência de parecer sobre a conta do IGFSS, tendo o Fiscal Único renunciado ao mandato em 17/11/2014;
- ◆ Incumprimento de disposições legais relativas ao reconhecimento e registo da titularidade de imóveis e à atribuição do respetivo período de vida útil, com impacto na fiabilidade dos registos contabilísticos de imobilizado e no cálculo de amortizações.



Correção financeira

Reservas:

- ◆ Na Conta de Execução Orçamental:
 - ◇ Parte das contribuições cobradas, € 7.919 M, não se encontra imputada às diferentes classificações económicas e respetivas desagregações em função da sua origem;
 - ◇ A receita e a despesa estão subvalorizadas em € 102,5 M, relativos à parcela abatida ao financiamento e ao pagamento de pensões de responsabilidade da CGA;
 - ◇ O valor de prestações sociais registado como pago inclui, indevidamente, € 6,3 M de prestações devolvidas à segurança social no exercício;
 - ◇ O saldo de execução orçamental está sobrevalorizado de € 1,6 M e subvalorizado em cerca de € 5,9 M, devido a contabilização indevida, por deficiências de *software*, de receita que não foi cobrada e a omissão de registo de receita, por dificuldades na identificação da respetiva origem e natureza, respetivamente;
 - ◇ Os saldos das contas bancárias relevam movimentos “por reconciliar”, no montante de € 235,1 M, dos quais € 218,6 M há mais de 2 anos.

- ◆ No Balanço e na Demonstração de Resultados:
 - ◇ Incorreções nas contas de imobilizado e de amortizações acumuladas, em valor não quantificável, em virtude das múltiplas deficiências detetadas e ainda não regularizadas;
 - ◇ Impossibilidade de reconciliação das dívidas de contribuintes com os respetivos saldos de contas correntes; sobrevalorização do saldo destas dívidas em € 4,1 M, em virtude da duplicação, desde 2008, dos valores relativos a coimas e custas e subvalorização do mesmo devido a omissão de contabilização de juros vencidos, cujo efeito quantitativo se desconhece; a contabilização de cobrança de receita que não ocorreu, no montante de € 1,6 M; manutenção em dívida do valor de € 92,0 M que poderá ter sido pago ou prescrito; e falta de fiabilidade dos montantes anulados relativos a perdão de juros;
 - ◇ Dívidas por prestações sociais a repor, contabilizadas por mais € 115,0 M do que o valor constante das contas correntes de beneficiários;
 - ◇ Sobrevalorização do saldo de disponibilidades em € 1,6 M, devido a contabilização indevida, por deficiências de *software*, e subvalorização em € 9,4 M, devido a omissão de registo de receita, por dificuldades na identificação da respetiva origem e natureza;
 - ◇ Os saldos das contas bancárias relevam movimentos “por reconciliar”, no montante de € 235,1 M, dos quais € 218,6 M há mais de 2 anos;
 - ◇ Incorreção no valor relevado de proveitos diferidos relativos a acordos prestacionais, por deficiências da aplicação informática auxiliar e por não relevação como proveito do exercício do valor dos juros cobrados em 2014, sobrevalorizando este saldo em, pelo menos, € 2,3 M;
 - ◇ As provisões para outros riscos e encargos não refletem a totalidade do valor dos processos judiciais instaurados contra a segurança social, atingindo a sua subvalorização, pelo menos, € 3,1 M;

- ◇ O valor relevado de resultados transitados não reflete as reservas feitas pelo TC nos últimos anos e encontra-se sobrevalorizado em € 93,8 M, dos quais € 90,4 M relativos a anulação de coimas e de custas de anos anteriores (2008 a 2013) indevidamente imputados a resultados extraordinários do exercício e € 3,4 M respeitantes a custas e coimas registadas em duplicado em anos anteriores, por erro de parametrização;
- ◇ Os proveitos operacionais encontram-se subvalorizados no valor não quantificável dos juros vencidos em 2014 e não cobrados;
- ◇ Os custos extraordinários estão subvalorizados em, pelo menos, € 51,7 M, por ausência de registo de prescrições em 2014, e sobrevalorizados em € 90,4 M, de anulações de coimas e custas de anos anteriores (2008 a 2013);
- ◇ Os resultados operacionais, extraordinários e líquido encontram-se afetados pelas reservas supra.

Face a estas reservas, não é possível assegurar que a CSS reflete, em todos os aspetos materialmente relevantes, uma imagem verdadeira e apropriada da situação económica, financeira e patrimonial da SS.



Tribunal de Contas

Lisboa e Sala de Sessões do Tribunal de Contas, 15 de dezembro de 2015

Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes, Presidente

José Luís Pinto Almeida, Relator e Coordenador

José de Castro de Mira Mendes, Relator

António Manuel Fonseca da Silva, Relator

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

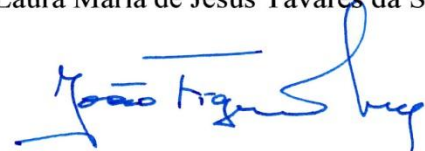
João Manuel Macedo Ferreira Dias

Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes

Ernesto Luis Rosa Laurentino da Cunha



Laura Maria de Jesus Tavares da Silva



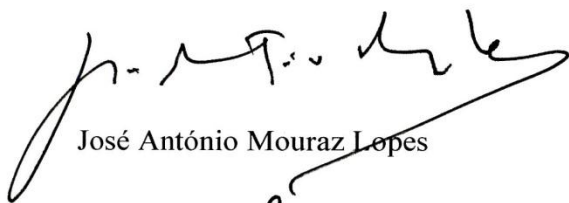
João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo



António Augusto Pinto dos Santos Carvalho



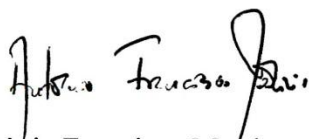
Alberto Fernandes Brás



José António Mouraz Lopes

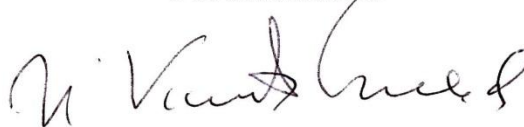


António José Avérous Mira Crespo



António Francisco Martins

FUI PRESENTE



José Vicente Gomes de Almeida



Tribunal de Contas

Ficha Técnica



Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014

Coordenação Geral

Juiz Conselheiro Responsável – José Luís Pinto Almeida

Juízes Conselheiros responsáveis pelos pontos:

Introdução

Elaborado pela Coordenação Geral

Parte A – Enquadramento Macroeconómico e Orçamental

Elaborado pela Coordenação Geral

Parte B – A Conta Geral do Estado

Área de Responsabilidade I

Conselheiro Responsável: José Luís Pinto Almeida

2. Orçamento do Estado – Alterações
3. A execução orçamental (CGE)
 - 3.1. Síntese da CGE
 - 3.3. Despesa
 - 3.4. Consolidação da administração central
4. Dívida Pública
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. Benefícios fiscais, subsídios e outras formas de apoio
 - 8.2. Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis
9. Património do Estado
 - 9.1. Património Financeiro

Área de Responsabilidade II

Conselheiro Responsável: José de Castro de Mira Mendes

3. A execução orçamental (CGE)
 - 3.1. Síntese da CGE
 - 3.2. Receita
 - 3.4. 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

- 11. Enquadramento, limitações e condicionantes**
 - 11.1. Enquadramento**
 - 11.2. Limitações e condicionantes**
- 12. Orçamento e Conta da Segurança Social**
 - 12.1. Orçamento da Segurança Social**
 - 12.2. Conta da Segurança Social**
- 13. Análises Complementares**
 - 13.1. Caracterização do sistema de pensões da responsabilidade da SS**
 - 13.2. O desemprego**
 - 13.3. 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

Auditora Coordenadora: *Ana Furtado*; **Auditores Chefes:** *António Marta e Francisco Moledo*

Execução técnica: *Arabela Correia, Clarisse Wagner, Fátima Cortes, Luís Pires Cabral, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Cristina Mendes, Marília Carrilho, Rosa Maria Sequeira, Teresa Ferreira, Teresa Garrido, Teresa Nunes e Zaida Sousa*

Apoio informático: *Kátia Nobre*

Departamento de Auditoria II

Auditor Coordenador: *Luís Filipe Simões*; **Auditores Chefes:** *Maria João Caldas e Mário Tavares da Silva*

Execução técnica: *Ángela Maria Castro, Bella Isa Rodrigues, Dina Rocha Machado, Fátima Perfeito, Frederico Hugo Pinto, José António Moreira, 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*; **Auditor Chefe:** *Júlio Gomes Ferreira*

Execução técnica: *Ana Cristina Cabo, Ana Isabel Silva, Maria de Fátima Fernandes e Paula Martinho*

Apoio Informático: *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, Carla Rodrigues Martins, Isilda Albuquerque Costa, Júlia Curado; Luís Carlos Martins, Maria de Nazaré Silva, Maria Paula Pacheco Vieira e Paulo Ramos Costa*

Departamento de Auditoria V

Auditora Coordenadora: *Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria* **Auditora Chefe:** *Anabela Santos*

Execução técnica: *Helena Fragoso e Ana Teresa Santos*

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 Paula Sousa*



Tribunal de Contas

*Principais Abreviaturas
Utilizadas*



PRINCIPAIS ABREVIATURAS

AA	Módulo de Gestão de Imobilizado
ACE	Agrupamento Complementar de Empresas
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde, IP
ACT	Autoridade para as Condições do Trabalho
ADC	Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP
ADFOC	Anexo às Demonstrações Financeiras e Orçamentais Consolidadas
ADM	Assistência na Doença aos Militares
ADSE	Direcção-Geral de Protecção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas
AEOAC	Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central
AEO-SS	Acompanhamento da Execução do Orçamento – Segurança Social
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
AMECO	<i>Annual Macroeconomic Indicators (Comissão Europeia)</i>
ANA	ANA - Aeroportos de Portugal, SA
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
AP	Administrações Públicas
APA	Administração do Porto Aveiro
APFF	Administração do Porto Figueira da Foz
APFIPP	Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios
APPC	Associação Portuguesa de Paralisia Cerebral
APVC	Administração do Porto Viana do Castelo
ARS	Administração Regional de Saúde
ARSC	Administração Regional de Saúde do Centro
ARSLVT	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo
ARSN	Administração Regional de Saúde do Norte
ASECE	Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BANIF	Banco Internacional do Funchal
BCE	Banco Central Europeu
BCP	Banco Comercial Português
BD	Base de Dados
BdP	Banco de Portugal
BDP	Base de Dados de Pensionistas
BEI	Banco Europeu de Investimentos
BES	Banco Espírito Santo
BF	Benefício Fiscal
BI	Bilhete de Identidade
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNU	Banco Nacional Ultramarino
BPI	Banco Português de Investimento
BPN	Banco Português de Negócios

BT	Bilhetes do Tesouro
CA	Certificados de Aforro
CAFEB	Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários
CARRIS	Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA
CAV	Contribuição para o Audiovisual
CCSDTSSS	Centro Cultural Social e Desportivo dos Trabalhadores da Saúde e Segurança Social
CD	Conselho Diretivo
CD	Centro Distrital
CDSS	Centros Distritais do ISS, IP
CE	Comissão Europeia
CE	Classificação Económica
CEB	Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CEDIM	Certificados Especiais de Dívida de Médio e Longo Prazo
CERDP	Classificação Económica das Receitas e das Despesas Públicas
CES	Conselho Económico e Social
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CFR	Certificados de Fundos de Reforma
CGA	Caixa Geral de Aposentações, IP
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CIFRE	Comissão Interministerial de Financiamento a Retornados
CIRPL	Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
CNC	Comissão de Normalização Contabilística
CNP	Centro Nacional de Pensões
CO	Contra Ordenações
CoCo's	Obrigações subordinadas de conversão contingente
COSEC	Companhia de Seguro de Créditos
CP	Comboios de Portugal, EP
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPCJ	Comissão de Proteção de Crianças e Jovens
CPN	Comparticipação Pública Nacional
CPT	Código do Processo do Trabalho
CRC	Conservatória do Registo Comercial
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSI	Complemento Solidário para Idosos
CSR	Contribuição de Serviço Rodoviário
CSS	Conta da Segurança Social
CT	Contabilidade do Tesouro
CTPM	Certificados do Tesouro Poupança Mais



Tribunal de Contas

CTT	Correios de Portugal, SA
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
DES	Desemprego
DF	Despesa Fiscal
DF	Demonstrações Financeiras
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGEEC	Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGPGF	Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira do MEC
DGSS	Direção-Geral da Segurança Social
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DL	Decreto-Lei
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DO	Depósitos à Ordem
DP	Dívida Pública
DR	Diário da República
DR	Demonstração de Resultados
DRAGAPOR	Dragagens de Portugal, SA
DSE	Direito de saque especial
DUE	Deliberação Unânime por Escrito
EC-CS	Módulo de Consolidação – Consolidação Financeira
ECE	Entidade Contabilística Estado
ECP	Euro Commercial Paper
EDIA	Empresa de Desenvolvimento e Infra-Estruturas do Alqueva, SA
EDM	Eletricidade da Madeira, SA
EDP	Energias de Portugal
EFFAS	European Federation of Financial Analysts Societies (Federação Europeia de Associações de Analistas Financeiros)
ENATUR	Empresa Nacional de Turismo SA
EP	Estradas de Portugal, SA
EP	Empresa Pública
EP	Estradas de Portugal, SA
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPR	Entidade Pública Reclassificada
EPSAS	European Public Sector Accounting Standards
EQ-QREN	Empréstimo Quadro - Quadro de Referência Estratégico Nacional
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
ESTAMO	Participações Imobiliárias, SA
ETF	Exchange Traded Funds
EUA	Estados Unidos da América
EUR	Euro

EU-SILC	European Union – Statistics on Income and Living Conditions
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FAT	Fundo de Acidentes de Trabalho
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FC	Fundo de Coesão
FCR	Fundo de Capital de Risco
FCR	Fundo dos Certificados de Reforma
FCT	Fundo de Compensação do Trabalho
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEF	Fundo Europeu de Estabilidade Financeira
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FEF	Fundo Equilíbrio Financeiros
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FEI	Fundo Especial de Investimento
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 de Banca dos Casinos
FET	Fundo de Estabilização Tributário
FFE	Fundo para as Fronteiras Externas
FFF	Fundo Financiamento das Freguesias
FGA	Fundo de Garantia Automóvel
FGCAM	Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo
FGCT	Fundo de Garantia de Compensação do Trabalho
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos
FGS	Fundo de Garantia Salarial
FGTC	Fundo de Garantia de Titularização de Créditos
FI	Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros
FI	Informação Financeira
FIEAE	Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas
FII	Fundo de Investimento Imobiliário
FMI	Fundo Monetário Internacional
FR	Fundo Europeu de Regresso
FRCP	Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FRIE	Fundo de Reestruturação e Internacionalização Empresarial
FSE	Fundo Social Europeu
FSM	Fundo Social Municipal
FSS	Fundo de Socorro Social
GC	Gestão de Contribuintes



Tribunal de Contas

GNR	Guarda Nacional Republicana
GOP	Grandes Opções do Plano
GT	Gestão de Tesouraria
IP	Instituto Público
IAPMEI	IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação, IP
IAS	Indexante de Apoios Sociais
IASFA	Instituto de Ação Social das Forças Armadas
ICA	Instituto do Cinema e do Audiovisual
ICP	Autoridade Nacional das Comunicações
IDQ	Sistema de Identificação e Qualificação
IDSA	Instituto de Desenvolvimento Social dos Açores
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP
IFD	Instituição Financeira de Desenvolvimento
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
IFIC	Instituição Financeira de Crédito
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, EPE
IGeFE	Instituto de Gestão Financeira da Educação
IGFCSS	Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, IP
IGFEJ	Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP
IGFSSA	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social nos Açores, IPRA
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
II	Instituto de Informática, IP
IMIT	Iniciativa para a Modernização da Indústria Têxtil
INAC	Autoridade Nacional Aviação Civil
INATEL	Fundação INATEL
INCM	Imprensa Nacional Casa da Moeda
INDEP	Indústrias Nacionais de Defesa, EP
INE	Instituto Nacional de Estatística, IP
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
INFARMED	Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde IP
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IPCH	Intellisense Precompiled Header File
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IPVC	Instituto Politécnico de Viana do Castelo
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISCTE - IUL	Instituto Universitário de Lisboa
ISS	Instituto da Segurança Social, IP
ISSA	Instituto da Segurança Social nos Açores, IPRA
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
ISSM	Instituto da Segurança Social da Madeira, IP-RAM
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M	Milhões
m	Milhares
MAM	Ministério da Agricultura e do Mar
MAOTE	Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e da Energia
MARCONI	Companhia Portuguesa Rádio Marconi, SA
MCDT	Meios Complementares de Diagnóstico e Terapêutica
MDD	Manual do Défice e da Dívida
ME	Ministério da Economia
ME	Ministério da Educação
MEC	Ministério da Educação e Ciência
MEE	Mecanismo Europeu de Estabilidade
MEEF	Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira
MEF	Ministro de Estado e das Finanças
MF	Ministério das Finanças
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
ML	Metropolitano de Lisboa, EPE
MLP	Médio e Longo Prazo
MMI	Mercado Monetário Interbancário
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MoU	Memorando de Entendimento
MS	Ministério da Saúde
MSESS	Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social
n.a.	Não aplicável
NAV, EPE	Navegação Aérea de Portugal, EPE
NIB	Número de Identificação Bancária
NIF	Número de Identificação Fiscal
NISS	Número de Identificação da Segurança Social
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OER	Orçamento do Estado Retificativo
OIT	Organização Internacional do Trabalho



Tribunal de Contas

OPART	Organismo de Produção Artística
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Obrigação do Tesouro
p.p.	Pontos Percentuais
PAE	Políticas Ativas de Emprego
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PAEL	Programa de Apoio � Economia Local
PAIC	Programas de A�o de Iniciativa Comunitária
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PCSS	Parecer sobre a Conta da Segurança Social
PDE	Procedimento dos Défices Excessivos
PDR	Programa Desenvolvimento Rural
PE	Parque Escolar, EPE
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PEDIP	Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa
PEPS	Programa de Emprego e Prote�o Social
PES	Programa de Emergência Social
PIB	Produto Interno Bruto
PMP	Prazo médio de pagamento
PO	Programa Operacional
POC	Plano Oficial de Contabilidade
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Institui�es do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POPH	Programa Operacional Potencial Humano
PPP	Parcerias Público-Privadas
PREMAC	Plano de Redu�o e Melhorias da Administra�o Central
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural
PRODERAM	Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira
PROMAR	Programa Operacional Pesca
PRORURAL	Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma dos Açores
PRRN	Programa da Rede Rural Nacional
PSP	Polícia de Segurança Pública
PT	Portugal Telecom
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QCA II	Quadro Comunitário de Apoio II
QCA III	Terceiro Quadro Comunitário de Apoio
QPPO	Quadro Plurianual de Programac�o Orçamental
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
QUAR	Quadro de Avalia�o e Responsabiliza�o
RA	Regiões Autónomas

RAA	Região Autónoma dos Açores
RAEOSS	Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCM	Resolução Conselho Ministros
RDP	Rádio Difusão Portuguesa
REFER	Rede Ferroviária Nacional - REFER, EPE
REN	Redes Energéticas Nacionais
RERD	Regime Excecional de Regularização de Dívidas Fiscais e à Segurança Social
RERT	Regime especial de regularização tributária de elementos patrimoniais no exterior
RGSS	Regime Geral da Segurança Social
RIGORE	Rede Integrada de Gestão Orçamental e dos Recursos do Estado
RNB	Rendimento Nacional Bruto
ROE	Relatório do Orçamento do Estado
ROER	Relatório do Orçamento do Estado Retificativo
RSI	Rendimento Social de Inserção
RTE	Regime da Tesouraria do Estado
RTP	Rádio e Televisão de Portugal, SA
SA	Sociedade Anónima
SAP	System Applications and Products in Data Processing (Release 3)
SCML	Santa Casa de Misericórdia de Lisboa
SD	Subsídio de Desemprego
SEADN	Secretário de Estado Adjunta e da Defesa Nacional
SEC	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais
SEC 2010	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, 2010
SEC 2010	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, 2010
SEC 95	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, 1995
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SEO	Saldo de Execução Orçamental
SEOPTC	Secretário de Estado das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
SET	Secretário de Estado do Tesouro
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SFAC	Serviços e Fundos da Administração Central
SGFIM	Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Mobiliário
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SI	Serviços Integrados
SICC	Sistema Integrado de Conta Corrente
SIF	Sistema de Informação Financeira
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SIIE	Sistema de Informação de Imóveis do Estado
SIR	Sistema de Incentivos Regionais
SISS	Sistema de Informação da Segurança Social



Tribunal de Contas

SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística – Administrações Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SP	Sistema Previdencial da Segurança Social
SPA	Sector Público Administrativo
SPE	Sector Público Empresarial
SS	Segurança Social
SSD	Subsídio Social de Desemprego
SSDI	Subsídio Social de Desemprego Inicial
SSDP	Subsídio Social de Desemprego Prolongado
SSDS	Subsídio Social de Desemprego Subsequente
SSGNR	Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana
SSS	Sistema de Segurança Social
STCP	Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, SA
TAP	Transportes Aéreos Portugueses EP
TC	Tribunal de Contas
TCMA	Taxa de Crescimento Média Anual
TdC	Tribunal de Contas
TDP	Títulos de Dívida Pública
TECG	Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na UEM
TIR	Taxa Interna de Rendibilidade
Tmvh	Taxa média de Variação Homóloga
TNDM	Teatro Nacional Dona Maria II
TNSJ	Teatro Nacional São João
TSU	Taxa Social Única
TU	Tesouraria Única
Tvh	Taxa de variação homóloga
TWRR	Time Weighted Rate of Return
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária
UNL	Universidade Nova de Lisboa
USD	Dólar dos Estados Unidos
UTAD	Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
UTE	Unidade da Tesouraria do Estado
Vh	Variação homóloga



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
1. Enquadramento Macroeconómico	Ministra de Estado e das Finanças	X		X	
2. Orçamento do Estado	Ministra de Estado e das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
3.2. Receita	Ministro das Finanças	X			X
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	Autoridade Tributária e Aduaneira	X		X	
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X			X
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP	X			X
	Fundo de Resolução	X		X	
3.3. Despesa	Ministra de Estado e das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
Caixa 2 "Aplicação da Contabilidade Patrimonial na Administração Central"	Ministra de Estado e das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros	X		X	
	Instituto de Gestão Financeira da Educação	X			X
	Ministro da Educação e Ciência		X		
	Ministro dos Negócios Estrangeiros		X		
3.4.Consolidação (Administração Central)	Ministra de Estado e das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	

Matéria	Entidade	Resposta		Observações	
		Sim	Não	Com alegações	Sem comentários
4.1. Dívida Financeira	Ministra de Estado e das Finanças	X		X	
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	Enatur – Empresa Nacional de Turismo	X		X	
	Infraestruturas de Portugal	X		X	
	Metro do Porto	X		X	
	Parque Escolar	X		X	
	Parvalorem	X		X	
	Transportes de Lisboa	X		X	
	Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento	X			X
	Rádio e Televisão de Portugal	X			X
	Defloc - Locação de Equipamentos de Defesa		X		
	Empordef - Empresa Portuguesa de Defesa		X		
4.2. Garantias do Estado	Ministra de Estado e das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X		X	
	Companhia de Seguros de Crédito	X			X
4.3. Dívida não financeira	Ministro das Finanças	X			X
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
Caixa 5 "Implementação do Programa de Assistência Económica e Financeira 2011/2014"	Ministra de Estado e das Finanças	X		X	
	Direção-Geral da Administração e de Emprego Público	X			X
	Administração Central do Sistema de Saúde	X		X	
5. Fluxos financeiros com a UE	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública	X		X	
	Agência para o Desenvolvimento e Coesão	X		X	
	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	X			X
6. Fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector Público Empresarial	Ministra de Estado e das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
7. Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais	Ministra de Estado e das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
8.1. Benefícios fiscais	Ministro das Finanças	X			X
	Direção-Geral do Orçamento	X			X
	Autoridade Tributária e Aduaneira	X		X	



Tribunal de Contas

Matéria	Entidade	Resposta		Observações	
		Sim	Não	Com alegações	Sem comentários
8.2. Subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis	Ministra de Estado e das Finanças	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
Caixa 6 "Apoios ao setor financeiro"	Ministro das Finanças	X		X	
9.1. Património financeiro	Ministra de Estado e das Finanças	X		X	
	IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação	X		X	
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	Parvalorem	X		X	
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X		X	
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública	X			X
Caixa 7 – Saldo das receitas e das despesas Orçamentais relativas ao BPN	Ministra de Estado e das Finanças	X		X	
	Parvalorem	X		X	
9.2. Património Imobiliário	Ministro das Finanças	X			X
	Direção-Geral do Orçamento	X			X
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X		X	
	Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial	X		X	
10. Operações de Tesouraria	Ministra de Estado e das Finanças	X			X
	Direção-Geral do Orçamento	X		X	
	Direção-Geral do Tesouro e Finanças	X		X	
	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública	X		X	
Conta da Segurança Social 11. Enquadramento 12. Orçamento e conta 13. Análise complementares	Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social		X		
	Ministro da Saúde		X		
	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	X		X	
	Instituto da Segurança Social	X		X	
	Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social	X		X	
	Instituto de Informática	X		X	
	Instituto da Segurança Social dos Açores	X		X	
	Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça	X		X	
	Agência para o Desenvolvimento e Coesão	X		X	
	Autoridade Tributária e Aduaneira	X			X
Caixa Geral de Aposentações	X			X	
Caixa 8 – Caixa Geral de Aposentações	Caixa Geral de Aposentações	X		X	
14. Consolidação (Estado e Segurança Social)	Ministra de Estado e das Finanças	X		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**
|||



19.NOV15 01568

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro José Fernandes
Farinha Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Mensagem eletrónica	11-11-2015	Ent. 6115/2015 Proc. 12.2	

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2014 - Enquadramento Macroeconómico e Orçamental

Exmo. Senhor,

Em resposta à V/comunicação eletrónica de 11 de novembro de 2015, apresentada pela Sra. Dra. Ana Furtado - Auditora Coordenadora, vem o Ministério das Finanças apresentar o seu pronunciamento, o que faz nos seguintes termos:

CENÁRIO MACROECONÓMICO

Tal como referido na proposta de parecer do Tribunal de Contas, constante do quadro 4 da página 8 e do primeiro parágrafo da página 9 do documento preparatório, a diferença entre o crescimento do PIB previsto no Relatório do Orçamento do Estado para 2015 (ROE2015) e os valores efetivamente verificados é diminuta. No entanto, a composição da despesa apresenta algumas diferenças, com um contributo da procura interna superior ao previsto e um contributo da procura externa líquida afetado pelo maior crescimento das importações.

Estes desenvolvimentos têm que ser avaliados no seguinte contexto:

- Na sua análise ao ROE2014, o Conselho de Finanças Públicas sublinhava os riscos associados a uma contração do consumo privado e do investimento superior à prevista. Estes riscos não só não se materializaram como o desempenho destas duas componentes do produto acabou por se revelar superior ao inicialmente previsto;
- As revisões efetuadas às previsões destas duas componentes foram em linha com as efetuadas pelo Banco de Portugal e pela OCDE, tal como apresentado no Quadro 2 da proposta de parecer.



Assim, as previsões do ROE2015 refletiam a estimativa possível tendo em conta a informação disponível na altura do exercício e o cenário de incerteza subjacente.

Note-se que este crescimento não antecipado do consumo privado se sustentou num forte crescimento do consumo de bens duradouros (14,6%), com um elevado conteúdo importado (90% de acordo com as estimativas mais recentes, referentes a 2008). Da mesma forma, o crescimento mais robusto da FBCF resultou do forte crescimento das componentes de equipamento de transporte (18,8%) e de outras máquinas e equipamentos (14,4%), ambos com conteúdos importados muito significativos (97% e 83%, respetivamente, de acordo com a mesma fonte). Assim, a subestimação da componente de importações foi reflexo da subestimação dos desenvolvimentos ao nível do consumo privado e do investimento.

Desta forma, o menor contributo da procura externa líquida resulta não de um menor crescimento das exportações (que como é bem referido no parecer cresceu acima do estimado), mas de uma forte aceleração das importações em consequência do crescimento da procura interna com elevado conteúdo importado.

PREVISÕES ORÇAMENTAIS

O saldo global das administrações públicas em 2014 foi de 7,2%, 3,2 p.p. acima do inicialmente previsto em sede de Orçamento do Estado.

Conforme se refere na proposta de parecer, constante do 3º parágrafo na página 8 do documento preparatório, conduziram a esta situação diversas circunstâncias em dois momentos distintos.

- Primeiro, em sede do ROE2015, o qual já utilizou o novo Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais - SEC 2010, com o registo das operações de financiamento do Estado à STCP e à Carris, o reconhecimento da perda (*write-off*) de crédito mal parado do BPN detido pela Parvalorem e a assunção de dívida garantida do Fundo de Contragarantia Mútuo (passagem de um défice de 4,0% para um défice de 4,8%). A aduzir a estes factos ainda a própria circunstância de alteração do sistema de contas ter implicado uma alteração do perímetro das Administrações Públicas, necessariamente com consequências orçamentais.
- Segundo momento, com a divulgação do Procedimento dos Défices Excessivos de Setembro de 2015 (já após a apresentação da Conta Geral do



Estado), por ocasião da contabilização dos valores verificados e não de estimativas de execução, referente ao registo da recapitalização operada pelo Fundo de Resolução no Novo Banco¹. Não fora a contabilização desta operação (que monta a cerca de 2,8 p.p. do PIB) e o défice ter-se-ia situado nos 4,4%, abaixo dos 4,8% previstos aquando do segundo Orçamento do Estado Retificativo para 2014.

Estas alterações orçamentais refletiram-se na subida do défice das Administrações Públicas - realce-se - resultaram sobretudo de operações não-recorrentes (*one-off measures*) verificadas no ano em apreço, ou seja, com impacto pontual na trajetória de evolução deste mesmo défice, num quadro de consolidação das finanças públicas, *ipso facto* não relevante na avaliação que os serviços da Comissão Europeia efetua no quadro da supervisão orçamental decorrente do Tratado de Governação Económica Europeia.

PROJETO DE RECOMENDAÇÕES

Face aos projetos de recomendações apresentados, cumpre referir a concordância com a necessidade de maior detalhe na quantificação, designadamente dos programas associados à implementação de medidas de consolidação orçamental, sendo que existe uma preocupação e esforço no sentido de se criarem as condições que permitam esse desejável aperfeiçoamento tanto ao nível dos documentos de programação orçamental como - subsequentemente - da Conta Geral do Estado. O desenvolvimento de mecanismos de avaliação, tanto *ex-ante* como *ex-post*, de políticas, compromisso assumido no âmbito do pós-programa, constituirá seguramente inestimável contributo para tal desiderato. Assim, como nesse sentido contribuirá a plena entrada em vigor da nova Lei de Enquadramento Orçamental.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Helena Neves

C/c: SEAO e GPEARI

¹ Se tivesse ocorrido a respetiva venda daquela instituição financeira em período previsível, apenas o montante líquido – recapitalização menos produto da venda – teria sido contabilizado



Tribunal de Contas



2. Orçamento do Estado

23.NOV 15 01:588

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro José Fernandes
Farinha Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA e-mail	SUA COMUNICAÇÃO DE 16.11.15	NOSSA REFERÊNCIA Ent. 6313 Proc. 12.2	DATA
--------------------------	--------------------------------	---	------

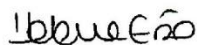
Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2014 - Anteprojetos dos pontos: 2; 3.4; 8.2; 7; e 14

Exmo. Senhor,

Em resposta à V/comunicação eletrónica de 16 de novembro de 2015, apresentada pela Sra. Dra. Ana Furtado - Auditora Coordenadora, encarrega-me S. E. a Ministra de Estado e das Finanças de informar que o pronunciamento deste Ministério se efetiva e considera efetivado pela Informação N.º 2011/2015 e pelo ofício P12023/2015, ambos de 23 de novembro de 2015, da IGF e Direção-Geral do Orçamento, respetivamente, que se anexam.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete



Helena Neves

C/c: SEAO e IGF

PARECER:

DESPACHO:

À consideração de Sua Excelência a Senhora Ministra de Estado e das Finanças, com a minha concordância, tendo em vista a resposta ao pedido do Tribunal de Contas.

Em substituição do Senhor Inspetor-Geral,

Subinspetor-Geral

Assinado de forma digit
por ANTÓNIO MANUEL
PINTO FERREIRA DOS
SANTOS
Dados: 2015.11.23
19:01:14 Z

INFORMAÇÃO N.º 2011/2015

Proc. N.º 2015/156/M8/1

ASSUNTO: Documento preparatório do parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - pedido de pronúncia da Direção-Geral do Tribunal de Contas ao Gabinete da Senhora Ministra de Estado e das Finanças

1. O Gabinete da Senhora Ministra de Estado e das Finanças (MEF) remeteu, em 16/11/2015, à Inspeção-Geral de Finanças (IGF), para apreciação, um pedido de auditora coordenadora da Direção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC), para que, em cumprimento de despacho de juiz conselheiro de Área, se pronunciasse sobre "...o documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014", em concreto apenas os seus pontos 2., 3.4., 7., 8.2., 14 e 16 (este último não indicado no assunto do pedido mas integrando o documento)¹.

¹ De referir que o Inspetor-Geral de Finanças foi notificado, naquela data, pela mesma auditora coordenadora da DGTC para apresentar "...as alegações que tiver por convenientes relativamente ao documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014..." e especificamente sobre o ponto 8.2. do documento ("...subsídios e outros apoios financeiros não reembolsáveis").

2. No citado documento, menciona-se, na parte que faz referência à IGF, o seguinte: “...nos termos da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto (artigo 4.º) a generalidade dos apoios financeiros referidos neste ponto, pagos em 2014, bem como outros benefícios, deveria ter sido objeto de publicitação no sítio na Internet da IGF, até finais de fevereiro de 2015, o que não se verificou” (Ponto 8.2.). Mais à frente, diz-se que “...não foi publicada a listagem prevista na Lei n.º 64/2013...” (Ponto 16).
3. Em resposta ao pedido formulado pelo Gabinete da Senhora MEF, informa-se que:
- A IGF publica sempre, na sua página eletrónica na Internet a Informação das subvenções e benefícios públicos e doações concedidas pelas entidades do setor público a favor de entidades do setor privado, cooperativo e social e às entidades públicas fora do perímetro do setor das administrações públicas no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais², em cumprimento dos artigos 4.º e 6.º da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto (a última é do ano de 2014);
 - Para além da informação referida pela DGTC, à semelhança do ano anterior, a IGF disponibiliza ainda, nessa página eletrónica, o Relatório Síntese caracterizador dessas subvenções e benefícios públicos, por forma a contribuir para a transparência e para a adequada prestação de contas como recomendam as melhores práticas internacionais. A realização destes objetivos nem sempre são compatíveis com o prazo legal curto para publicação, mas este facto é inteiramente justificado pelos objetivos materiais que se pretendem alcançar, atento o princípio da substância sobre a forma que norteia a atividade da IGF em prol da superior proteção do interesse público;
 - Assim, a IGF, para além da simples divulgação formal da informação (única perspetiva apreciada pelo TdC), dá primazia aos aspetos de substância, relativos à materialidade e à robustez dos processos de publicitação, responsabilização e de transparência, divulgando todo o acervo de informação e documentação na sua página eletrónica³.

Sublinha-se pois que toda a informação e documentação relativa a 2014 foi publicada oportunamente e está disponível para consulta pública em: <http://www.igf.gov.pt/deveres-de-comunicacao/subvencoes-publicas7.aspx> e <http://www.igf.gov.pt/publicacoes1/abstracts/controlo.aspx>.

² Vide, quanto às entidades que integram, em 2014, o perímetro, a lista publicada em: https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=227424970&att_display=n&att_download=y.

³ Vide síntese dos resultados em: <http://www.igf.gov.pt/publicacoes1/abstracts/controlo.aspx>.



4. Em face do exposto, propõe-se o envio da presente Informação ao Gabinete da Senhora Ministra de Estado e das Finanças, para os devidos efeitos, apresentando-se no Ponto 3. os contributos da IGF para a resposta ao pedido da DGTC, os quais justificarão a eliminação das asserções atualmente constantes dos pontos 8.2. e 16. da versão preliminar do documento enviado (indicadas no Ponto 2. desta Informação).

À consideração superior.

Inspetor
de Finanças
Diretor

Assinado de forma
digital por JOSÉ
HENRIQUE
RODRIGUES POLACO
Dados: 2015.11.23
14:19:22 Z

Exm.ª Senhor
 Dr. Jaime Alves
 Chefe de Gabinete do Secretário Estado Adjunto e
 do Orçamento
 (Neste edifício)

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	23 nov 2015
GSEAD nº3296	17 nov 2015	Ofício n.º 82/GEPO/GEPO/2015 Processo SGD: P12213/2015	Ref.º Emissor:
Temática: <i>Execução Orçamental – Respostas ao TC e outras entidades de controlo</i>			

Assunto: Parecer sobre a CGE 2014 – Anteprojeto dos pontos 2. Orçamento de Estado – Alterações; 3.4 – Consolidação da Administração Central; 7 – Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas; 8.2 Subsídios e apolos financeiros reembolsáveis; 14 – Consolidação das Contas

No que respeita ao assunto em epígrafe informa-se que, tendo esta Direção – Geral sido notificada diretamente pelo Tribunal de Contas para pronúncia, foram oferecidas as alegações que o documento suscitou, através do n/ofício 81/GEPO/GEPO/2015 que se envia em anexo.

Com os melhores cumprimentos, *peço*

A Diretora-Geral,



Manuela Proença

Anexo: Ofício 81/GEPO/GEPO/2015 – P12023_2015.pdf

Exm.ª Senhora
 Dr.ª Ana Furtado
 Auditora – Coordenadora do Tribunal de Contas
 Av. Barbosa du Bocage - 61
 1069 –045 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	23 nov 2015
Email TC	16 nov 2015	Ofício n.º 81/GEPO/GEPO/2015 Processo SGD: P12023/2015	Ref.ª Emissor:
Temática: Execução Orçamental – Respostas ao TC e outras entidades de controlo			

Assunto: Parecer sobre a CGE 2014 – Anteprojeto dos pontos 2. Orçamento de Estado – Alterações; 3.4 – Consolidação da Administração Central; 7 – Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas; 8.2 Subsídios e apoios financeiros reembolsáveis; 14 – Consolidação das Contas

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico e sobre o assunto identificado em epígrafe, cumpre informar o seguinte:

2. Orçamento de Estado - Alterações

Página 3: Ponto 16. Conclusões e projeto de recomendações | Alterações ao orçamento da administração central (cfr. Ponto 2) - 3.º e 4.º§; Recomendação 1 – PCGE 2014

O recurso à dotação provisional para fazer face a despesas com o pessoal deveu-se a suspensões das reduções remuneratórias orçamentadas, conforme o estipulado no art.º 33.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31/12, que aprovou o OE2014, e posteriormente declaradas Inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional, através do seu Acórdão n.º 413 de 2014, o que se traduziu num aumento não previsível das dotações de remunerações face ao inicialmente orçamentado. Adicionalmente, no mesmo ano, decorreu o Programa de Rescisões por Mútuo Acordo (PRMA), regulamentado pela Portaria n.º 221-A de 2013, cuja execução acabou por não corresponder ao esperado, o que se traduziu, inevitavelmente, num aumento das despesas com o pessoal superior às orçamentadas.

3.4. Consolidação da Administração Central

Página 1: Ponto 3.4.1. Consolidação (3.º§)

Não estando em causa o rigor e a transparência de prestação de contas referentes à execução orçamental, na medida em que as operações financeiras são evidentes e objeto de análise no relatório da Conta Geral do Estado, o conceito de saldo global que o Tribunal defende aproxima-se mais da contabilidade financeira, perspectiva segundo a qual não são elaboradas as contas públicas.

A metodologia defendida por esse Tribunal conduz ao apuramento de um défice da Administração Central, em 2014, que não corresponde ao que as entidades responsáveis pela publicação das contas públicas, designadamente a DGO e o INE apuram e divulgam, para efeitos de controlo e

acompanhamento das entidades supervisão nacionais, europeias e internacionais, do qual são exemplos a monitorização do cumprimento do PAEF e do PPS (Post-Programme Surveillance) e PPM (Post-Programme Monitoring, IMF).

A análise que a DGO efetua centra-se na perspetiva do apuramento do saldo global dos subsectores das AP, para efeitos de apuramento do défice de cada subsector, o mais próxima possível da ótica de contabilidade nacional e do conceito de necessidade líquida de financiamento, utilizado pelo INE e pelo Eurostat para a definição do indicador de défice orçamental. Acresce o facto de os ativos financeiros contribuírem apenas para a variação do stock de dívida pública, não se refletindo na determinação de saldo orçamental, em linha com os critérios do Eurostat.

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) estabelece, de forma clara, para os serviços fundos autónomos e para a segurança social que, para o cômputo do saldo global, são excluídos os ativos financeiros na sua totalidade (artigos 25.º e 28.º). Acresce ainda salientar que a nova LEO (Lei n.º 151/2015, de 11.09) uniformiza a metodologia de apuramento do saldo global para os subsectores que integram o OE, referindo de forma inequívoca a exclusão de ativos e passivos financeiros e saldo de gerência anterior.

7. Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais

Página 1: 3.º§ e 5º§ - Página 7: 3.º§; Recomendação 1 – PCGE 2014

A DGO dá cumprimento ao estabelecido na LEO no que se refere à prestação de informação clara e completa das contas públicas, através dos mapas contabilísticos gerais e os elementos informativos, divulgados no relatório da CGE2014. Os mapas XVIII e XIX referenciados tratam somente os fluxos com a natureza de transferências para as Regiões Autónomas e Autarquias Locais provenientes da Administração Central, sendo que a integralidade dos fluxos orçamentais consta dos Quadros 57 e 60 incluídos no Relatório da CGE 2014.

14. Consolidação das Contas

Página 3: Ponto 14.1. Conta consolidada da administração central e segurança social - 2.º§

No OE2015, o tratamento contabilístico dos fluxos financeiros destinados ao financiamento dos encargos com as pensões unificadas, ocorridos entre os orçamentos da Segurança Social (SS) e da Administração Central (AC), designadamente da Caixa Geral de Aposentações, I.P., foi alterado em harmonia com as recomendações desse Tribunal, sendo os mesmos classificados como transferências correntes entre os subsectores e eliminados em sede de consolidação da Conta da AC e da SS.

Página 3: Ponto 14.2. Procedimentos de consolidação na CGE de 2014 - 3.º§

O critério de consolidação adotado para a CGE 2014 é igual ao do OE2014, centrado ao nível das transferências, garantindo a coerência e comparabilidade entre o orçamento e a execução. O processo de consolidação de fluxos é complexo não apenas ao nível dos procedimentos mas também dos sistemas de Informação. Para efeitos do OE2015, passou-se a efetuar a consolidação

também ao nível dos juros bem como de outras operações consideradas relevantes, designadamente, os fluxos de verbas no âmbito do Ministério da Saúde relativos a vendas de bens e serviços e aquisição de bens e serviços.

Nota de rodapé n.º 4 - 4.º§

Os juros recebidos de aplicações em títulos de dívida pública pela Caixa Geral de Aposentações em 2014, contabilizados na classificação económica 05.02.01 – Rendimentos de Propriedade – Juros – Sociedades Financeiras – Bancos e Outras Instituições Financeiras, resultam de títulos adquiridos a instituições financeiras, neste caso concreto, diretamente à Caixa Geral de Depósitos.

Página 4: Ponto 14.2. Procedimentos de consolidação na CGE de 2014 - 1.º e 2.º§

Em 2014, as diferenças de consolidação existentes entre a AC e a SS decorrem da alteração ao critério na classificação das verbas destinadas a ações de formação profissional com origem no Fundo Social Europeu (FSE), por parte da SS no decurso da execução orçamental do ano em causa. A partir do segundo orçamento rectificativo de 2014, as verbas passaram a ser consideradas pela SS como receita de "subsídios" quando até essa data eram inscritas em receita de "transferências". Contudo, nos orçamentos dos organismos da AC não ocorreu alteração ao critério inicialmente adotado, mantendo-se como despesa de "transferências".

A alteração de critério orçamental no registo de verbas com as ações de formação profissional entre AC e SS resulta do acolhimento por parte do IGfSS das recomendações contidas nos Pareceres da Conta Geral do Estado de 2011 e 2012 do TC ao orçamento da SS. A recomendação incluída no Parecer da Conta Geral do Estado 2011 (recomendação n.º 66) foi acolhida pela SS a partir do OE 2013 e pela AC, apenas, no OE2014. Acresce que, no Parecer da Conta Geral do Estado 2012, foi recomendado à SS a adoção de diferente critério na classificação das verbas do FSE (recomendação n.º 59) a qual foi acolhida por este subsetor, sem alteração do lado da AC.

Página 9: Ponto 16. Projeto de Conclusões e Recomendações – Consolidação das contas (cfr. ponto 14) – Recomendação 1 - PCGE 2014

Refira-se ainda que no Sistema Central de Receitas (SCR) com impacto nos serviços integrados que utilizam o Documento Único de Cobrança (DUC) do Sistema de Gestão de Receitas (SGR) se parametrizou para o ano de 2015, com obrigatoriedade de registo do serviço dador, as classificações económicas de juros (05.03.01 e 05.03.02), de transferências correntes (06.03.01 a 06.03.11) e de transferências de capital (10.03.01 a 10.03.10).

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,



Manuela Proença



Tribunal de Contas

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

|||



03. DEZ 15 01647

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de
Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
e-mail	24-11-2015	ENT.: 6420 PROC. Nº: 12.2	

Assunto: Resposta ao Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014

- 8.1 - Benefícios Fiscais
- 9.2 - Património Imobiliário e
- 3.2 - Receita

Exmo. Senhor,

Encarrega-me S. E. o Ministro das Finanças de informar que após análise cuidada ao documento em referência e tendo presente que o mesmo se reporta a exercício governativo anterior, uma vez que diz respeito à Conta Geral do Estado de 2014, nada há a transmitir sobre este assunto.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

André Caldas

C/c: SEATF, SEO

Exm.º Senhor
Dr. Luís Filipe Simões
Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	2 dez 2015
Email/Ofício TC	24 nov 2015	Ofício n.º 94/GEPO/GEPO/2015 Processo SGD: P12502/2015	Ref.º Emissor:
Temática: Execução Orçamental – Respostas ao TC e outras entidades de controlo			

Assunto: Parecer sobre a CGE 2014. Anteprojeto do ponto 3.2 - Receita

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico e sobre o assunto identificado em epígrafe, cumpre informar o seguinte:

Pág:4 - 3.2.1.1 Incumprimento de normas de contabilização - 1º item do 2º §

A listagem com a identificação formal das entidades administradoras de receitas do Estado (serviços integrados), com a especificação das receitas administradas sob a responsabilidade direta de cada uma dessas entidades referente ao exercício económico de 2015, encontra-se publicada no portal da DGO no separador "Execução orçamental\Entidades administradoras receitas do Estado". A DGO continuará a estabelecer mecanismos no sentido da divulgação da referida lista tão antecipada quanto possível.

Pág:4 - 3.2.1.1 Incumprimento de normas de contabilização - 2º item do 2º §

Relativamente à interligação dos sistemas das entidades administradoras ao SGR, a DGO manifestou já disponibilidade em desenvolver uma solução com a AT, visto tratar-se de uma iniciativa que carece de um compromisso conjunto.

Pág:4 - 3.2.1.1 Incumprimento de normas de contabilização - 3º item do 2º §

A DGO tem promovido todos os anos a adesão de novos serviços integrados ao SGR, de modo a que passem a entregar as receitas do Estado através de Documento Único de Cobrança (DUC). Atualmente, no processo de adesão ao SGR foram incluídos todos os serviços que tenham procedido a, pelo menos, uma entrega de transferência para a receita do Estado através da IGCP, ainda que referente a meras reposições. Acresce referir que o SGR, tal como está desenvolvido atualmente, apenas tem sido utilizado para o reconhecimento orçamental da receita, sendo que a gestão real das fases da receita associadas à liquidação, à anulação de liquidação e à cobrança já foi previamente desenvolvida nos sistemas próprios de cada entidade.

Pág:6 - 3.2.1.3 Deficiente identificação das entidades - 1º a 3º §

Relativamente à incorreta reclassificação como entidades públicas do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo, o Fundo de Garantia de Depósitos e o Fundo de Resolução, este assunto já foi alvo de resposta por parte da DGO a esse Tribunal no âmbito de relatos anteriores.

A DGO reitera o entendimento já apresentado segundo o qual as entidades mencionadas foram reclassificadas no perímetro da Administração Central em 2015, dando cumprimento à Lei do Enquadramento Orçamental (art.º 2.º) que remete para o SEC 2010 e para a lista de entidades dos serviços e fundos autónomos do Sector Institucional das Administrações Públicas do Instituto Nacional de Estatística.

No que respeita ao Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético e ao Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde, merece referência o facto de estes fundos terem sido reclassificados no perímetro da Administração Central em 2015, tendo o Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS sido extinto pelo Decreto-Lei nº 188/2014 de 30 de Dezembro.

Pág:11 - 3.2.2 Receita do Estado - 2º §

Dado que a receita resultante da operação de privatização da Ana e dos CTT foi recebida pelo Estado no final de 2013, não houve tempo útil para proceder à transferência para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) dessa verba, tendo essa entrega ocorrido no início do ano de 2014, recorrendo-se à figura contabilística de restituição. Esta solução – entrega no ano seguinte – implicou que essa verba tenha sido entregue, não por despesa orçamental (transferência), mas por abate à receita do Estado, tendo o FRDP registado esse montante na receita, considerando-o como “Ativos Financeiros” – a classificação original.

Pág:11 - 3.2.3 Receita dos serviços e fundos autónomos - 1º §

O sistema de informação orçamental definido para os serviços e fundos autónomos decorre do regime de autonomia destas entidades definido na Lei de Bases da Contabilidade Pública. O SIGO é um sistema de reporte de execução orçamental criado para satisfazer as necessidades de recolha de informação da DGO, uma vez que os SFA detêm sistemas próprios onde efetuam o registo de todas as operações orçamentais de forma individual, dos quais não é possível fazer uma transposição plena dos registos.

Pág:12 - 3.2.3 Receita dos serviços e fundos autónomos - 2º item do 2º § da Pág.11

O Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia continua a constar da lista de entidades pertencentes ao setor institucional das Administrações Públicas, atualizada em março de 2015 pelo INE, mantendo-se os seus deveres de reporte à DGO, conforme disposto no Decreto-Lei nº36/2015, de 9 de março, que estabelece as disposições necessárias à execução do OE 2015. Este

entendimento foi objeto de parecer submetido à apreciação do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, em julho do corrente ano, tendo obtido despacho de concordância.

Pág:12 - 3.2.3 Receita dos serviços e fundos autónomos – 1º§

Conforme referido em respostas anteriores a esse Tribunal, as entidades são responsáveis pelo reporte da sua execução orçamental, quer para efeitos da Síntese de Execução Orçamental, quer no âmbito da prestação de contas. Neste contexto, a DGO efetua inúmeras e sucessivas diligências junto das entidades no sentido de serem cumpridos os prazos de reporte instituídos.

A "inclusão de informação que não corresponde à execução final das entidades" não visa substituir o reporte das entidades em incumprimento, mas minimizar o impacto da falta de informação de forma a garantir a comparabilidade das contas públicas entre anos.

Pág:13 - 3.2.3 Receita dos serviços e fundos autónomos - 2º §

Dado que a receita pela operação de privatização da Ana e dos CTT foi recebida pelo Estado no final de 2013, não houve tempo útil para proceder à transferência para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) dessa verba, tendo essa entrega ocorrido no início do ano de 2014, recorrendo-se à figura contabilística de restituição. Esta solução – entrega no ano seguinte – implicou que essa verba tenha sido entregue, não por despesa orçamental (transferência), mas por abate à receita do Estado, tendo o FRDP registado esse montante na receita, considerando-o como "Ativos Financeiros" – a classificação original.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,



Manuela Proença

INTRODUÇÃO

A Direção-Geral do Tribunal de Contas (TC), através de ofício, anexo ao *mail* de 24-11-2015, dirigido à Diretora-geral da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014, veio notificar a AT, para, querendo, se pronunciar sobre o anteprojecto do ponto 3.2 – Receita, até 1 de dezembro de 2015.

Tendo por base os contributos prestados pelos serviços da AT, das diversas áreas com intervenção nas matérias objeto do pedido, elaborou-se o presente contraditório ao anteprojecto em epígrafe.

RESPOSTA DA AT

Analisado o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014, Anteprojecto, do ponto 3.2- Receita, constata-se que, de uma maneira geral, algumas das conclusões são idênticas às que têm sido formuladas em Pareceres da CGE em anos anteriores e sobre as quais a AT já se pronunciou, exercendo o contraditório. Deste modo, e também de uma maneira geral, reiteram-se os comentários já produzidos anteriormente pela AT, no âmbito daqueles contraditórios.

Não deixa, contudo, de apresentar o seguinte contraditório, através dos seguintes comentários relativos aos pontos abordados no documento em causa:

Comentário ao ponto 3.2.6. Receita fiscal obtida por combate à fraude e à evasão

Pág. 22 §6 e §7 “(...) pelo que os resultados quantitativos que se apresentam no relatório da CGE em matéria de receita proveniente ao combate à fraude e evasão fiscais se encontram objetivamente sobreavaliados.”

“Por isso, reitera-se a premência na implementação do sistema de informação sobre a atividade de inspeção tributária e aduaneira que tem vindo a ser recomendado pelo Tribunal, visto que representaria um ganho de fiabilidade e rigor na relevação da receita fiscal proveniente do combate à fraude e à evasão e um ganho de eficácia no controlo da informação prestada sobre a evolução desse combate.”

A aplicação informática (SII IT -Sistema integrado de informação da inspeção tributária) que a Inspeção Tributária dispõe permite efetuar a implementação, a gestão e controlo de toda a atividade da inspeção tributária. As ações por ela desencadeadas são quantificadas de acordo com um sistema de códigos de atividade e não por normas específicas. Numa ação, mesmo que seja iniciada com um único objetivo, são corrigidas todas as situações que aí sejam detetadas. Posteriormente, essas correções são quantificadas de acordo com o código de atividade que deu início à ação inspetiva. Nesta conformidade, torna-se impraticável quantificar e interligar os resultados das ações inspetivas com as normas específicas dos

diplomas legais, considerando ainda que uma correção pode resultar de um articulado de normas jurídicas.

Comentário ao ponto 3.2.7. Receita Fiscal obtida por ação inspetiva

Pág. 23 §3 e §4“ (...) Porém os resultados da ação inspetiva continuam a ser apresentados como “valor de correções” a que corresponde receita potencial e não a receita efetivamente cobrada, a evidenciar falta de fundamentação e de uniformização no que respeita aos critérios de quantificação definidos pela IT e pela UGC.”

“Mantendo-se a estimativa da AT sobre o “valor de correções” em 2013 e 2014 (...) conduz o Tribunal a reiterar a necessidade de a AT rever o processo de estimativa do “valor de correções”.

Para o ano de 2014, os resultados da ação inspetiva foram apresentados em valor de correções com a utilização de uma “taxa teórica” de 20% para conversão da matéria coletável em imposto. Esta “taxa teórica” decorre do facto de que a maior parte das correções efetuadas pela inspeção tributária situarem-se em sede de IRC, cuja taxa para aquele ano foi de 23% acrescida da derrama. Para o ano de 2015, com o objetivo de traduzir o valor das correções de forma mais aproximada ao imposto efetivo, passou-se a aplicar as taxas teóricas de 20% ao montante das correções à matéria coletável de IRC e IRS e 4% ao montante das correções à matéria coletável de IMI e IMT, acrescidos do valor do imposto detetado em falta.

Pág. 24 §2 “... Os GC foram responsáveis por 39,5% da RF (em 2013 representavam 41,7%) no montante de € 14.663 M. Face a 2013 a RF dos GC registou um decréscimo de 3,1%, quando o total da RF apresenta um aumento de 2,3%, o que se traduz numa redução do contributo fiscal dos GC de -5,4 p.p., cabendo aos restantes contribuintes um esforço contributivo superior em 6,2% (de € 21.140 M para € 22.457 M).”

Analisada a evolução da Receita Fiscal correspondente aos Grandes Contribuintes, nos anos de 2013/2014, constatamos que a variação negativa é justificada pelas diminuições de receita de IRC, IRS e Imposto do Selo, conforme quadro seguinte:

	RECEITA FISCAL GC			
	2013	2014	Variação Valor	%
IRS	3.566	3.389	-177	-5,0%
IRC	2.247	1.607	-640	-28,5%
IVA	5.298	5.683	385	7,3%
IS	854	762	-92	-10,8%
OUTROS	3.168	3.222	54	1,7%
	15.133	14.663	-470	-3,1%

Sobre o IRC, onde se verifica a diminuição de receita mais significativa, importa referir que a mesma se deve essencialmente às variações negativas relacionadas com empresas do setor financeiro, constatando-se que a crise financeira nesse setor teve particular relevância na receita fiscal do ano de 2014, onde se inclui o efeito BES.

De referir ainda que, sendo parte da receita referente a substituição tributária, como é o caso das entregas de retenções na fonte de IRS / IRC / I.Selo efetuadas a terceiros por GC, não pode a mesma ser considerada como sendo um esforço desses contribuintes, que são apenas entregadores do imposto retido.

Quanto ao valor das correções importa também referir que a UGC tem vindo ao longo dos últimos anos a reduzir o número de efetivos na área inspetiva, em resultado da necessidade de afetação de recursos a outras áreas não inspetivas, cujas competências lhe foram entretanto atribuídas, sem qualquer reforço de meios nem de estrutura adequada.

Pág. 24 §4 “ A proximidade entre a data do facto gerador do incumprimento declarativo e aquela em que a UGC quantifica a correção do importo em falta, revela desarticulação entre a “área de acompanhamento e assistência ao cumprimento” e a “área de inspeção”, o que faz reiterar a necessidade de reavaliar o modelo de controlo implementado, desse modo mitigando o risco de redução da receita proveniente dos GC que, em 2014 só não ocorreu, pela correção do imposto em falta detetado na CESE.”

Sobre a necessidade de reavaliar o modelo implementado e sua articulação entre a “área de acompanhamento e assistência ao cumprimento” e a “área de inspeção” importa salientar que as variações das correções não se traduzem diretamente em quebras ou aumentos de receita, porque estão sujeitos a contingências de contencioso judicial que se arrastam durante anos e com resultados imprevisíveis, como também resultam em situações que não produzem qualquer receita, como já foi referido a propósito dos comentários efetuados pelo Tribunal de Contas às correções da UGC do ano de 2013 quando comparado com o ano de 2012.

Pág. 25 §4 “Reitera-se a relevância de se dispor de informação fiável sobre o acréscimo de receita cobrada resultante da atividade da IT e da situação das respetivas liquidações em litígio que evoluem para cobrança coerciva, a qual deve ser reportada no OE e na CGE conferindo, assim, maior rigor e transparência à orçamentação e execução das receitas fiscais.”

Presentemente, a AT está a melhorar os sistemas de informação de modo a agilizar a identificação das liquidações e das notas de cobrança, resultantes da atividade da Inspeção Tributária.

Também estão a ser desenvolvidos os procedimentos necessários de modo a identificar as declarações submetidas pelo contribuinte que se consubstanciam em regularizações voluntárias, resultantes da atividade da IT e que concorrem para a formação do valor das correções, permitindo de igual modo agilizar a identificação das liquidações e das notas de cobrança.

Encontra-se em fase de implementação a interligação entre os sistemas de informação da IT e os da Justiça Tributária, permitindo aos serviços de inspeção conhecer, em matéria de contencioso tributário, as alterações aos valores inicialmente corrigidos e, em consequência, avaliar a qualidade da sua intervenção.

Comentário ao ponto 3.2.8 – Receita obtida por cobrança coerciva

Pág. 27 §1 “Deveria registar-se a CC total e distinguir-se entre receita orçamental e extraorçamental. Assim é manifesta a insuficiência da informação sobre a CC reportada no relatório da CGE para justificar os correspondentes valores registados na Conta, como exige a LEO.”

Pese embora o facto de não ser vocação dos sistemas da cobrança coerciva fazerem a contabilização da receita arrecadada, segundo as rubricas orçamentais, têm sido elaboradas tabelas de apoio de modo a agregar a informação de acordo com os critérios definidos para dívida fiscal e não fiscal, tendo em vista produzir a melhor informação de gestão e aproximar, tanto quanto possível, com os critérios utilizados na contabilização da receita.

A considerar ainda que os valores publicados no RAJUTA (Relatório de Atividades da Justiça Tributária e Aduaneira) são fundamentalmente dados gestionários e globais (inclui os juros de mora e as custas) ao passo que os valores inscritos na CGE se referem apenas a quantia exequenda.

Pág. 27 §3 “No âmbito da qualificação da carteira da dívida e da sua fiabilidade, a AT previu para 2014 alcançar o valor mais baixo da carteira da dívida desde 2003, por aumento da eficácia do sistema (SEFWeb) diminuição da instauração e automatização dos procedimentos de declaração em falha e da data de prescrição.”

Relativamente a esta conclusão há a referir dois aspetos:

I - O desígnio que a AT se propunha (e propõe) de reduzir a carteira da dívida foi alcançado, em consequência de uma maior eficiência dos sistemas da cobrança coerciva, nomeadamente do SEFWeb, no que respeita à tramitação processual e à fiabilidade da carteira da dívida.

2 - O resultado final da carteira da dívida (saldo no final de 2014) sofreu a influência direta dos valores excepcionais de instauração de dívida proveniente do imposto único de circulação (IUC). O impulso dado pela campanha de liquidação massiva deste imposto (recuperando vários anos, de modo a evitar a sua caducidade) refletiu-se, em 2014, na instauração de mais de 2,5 milhões de processos, referentes a imposto de anos anteriores.

De igual modo, influiu no aumento da dívida, a instauração proveniente de taxas de portagens, que ocorreram em consequência do protocolo celebrado entre a AT e as Concessionárias.

Contribuiu ainda para este resultado a consequente instauração de coimas, associadas ao não pagamento destas dívidas.

Pág. 27 §4 “... A AT deve potenciar e alargar essa funcionalidade ... sem a prática de atos de coerção que a lei já não consente.”:

A funcionalidade criada para sistematizar o reconhecimento da prescrição foi iniciada em 2014 com o objetivo de uniformizar os procedimentos internos dos vários organismos da AT e libertar recursos humanos para outras tarefas, procurando simplificação, celeridade e qualidade na decisão.

Contudo, o instituto da prescrição está revestido de extrema complexidade, não apenas pela especificidade dos seus conceitos legais, mas também pela dificuldade na articulação prática das sucessivas alterações legislativas e aplicação da lei no tempo, que trazem a cada uma das dívidas em causa particularidades próprias.

Por outro lado, a análise e eventual reconhecimento do decurso do prazo de prescrição depende, com frequência, de outras informações que vão além das ocorrências espelhadas no processo de execução fiscal. Por exemplo, a reclamação, o recurso, a oposição ou a impugnação são factos suscetíveis de influenciar a contagem do prazo de prescrição e a sua tramitação ocorre em aplicações informáticas paralelas àquelas onde corre o processo de execução fiscal.

A AT tem vindo a desenvolver aplicações e funcionalidades que asseguram o registo transversal dos factos relevantes nas aplicações em geral. O mesmo se passa com as aplicações da área da Justiça, onde correm os processos de contencioso referidos. Desta forma, também a tramitação e registo de factos relevantes naqueles processos tem vindo a ser otimizada, permitindo que, gradualmente, a contagem do prazo de prescrição seja mais alargada.

Importa realçar que a dívida suscetível de estar prescrita tem, por regra, mais de 8 anos (casos dos tributos) e mais de 5 anos (caso das coimas), sendo que ao tempo, o desenvolvimento das aplicações informáticas da Justiça (procedimentos administrativos e processos judiciais) não garante o detalhe da informação que permita, desde já, avançar com a análise sistematizada das situações com contencioso associado.

Temos assim que a opção foi limitar e impulsionar, de início, a análise dos prazos de prescrição às situações onde os factos relevantes estivessem refletidos no processo de execução fiscal. Com isto, procura-se garantir segurança e certeza no arranque do projeto, dado que a análise e decisão sobre o

decurso do prazo de prescrição terá de ser casuística e onde seja possível considerar todos os factos com relevância ao caso concreto.

Pág. 28 §1 “A AT reconhece a necessidade de elaborar um estudo sobre o perfil dos devedores” e a sua relevância para a gestão dos créditos tributários e, em particular, para a CC, tendo há muito identificado o problema da incobrável da dívida de IVA. Porém, tendo-o incluído nos projetos a desenvolver em 2015, a AT alega que esse estudo será iniciado logo que existam condições para tal.”.

Relativamente à análise da dívida de IVA e à necessidade de se estudar o perfil dos devedores, mantém-se o objetivo indicado, como sendo da maior importância para a análise deste segmento da dívida. Contudo, a prioridade que é atribuída aos projetos depende de vários fatores, nomeadamente da disponibilidade de recursos e da definição e prioridades dentro dos inúmeros projetos da AT. Este projeto será desenvolvido logo que seja identificado como prioritário e sejam criadas as condições necessárias à sua concretização.

Pág. 28 §4 “... falta de registo e de manutenção, em historico, da decisao fundamentada na escoima do bem objeto de penhora.”

Desde outubro de 2013 que se encontra em plena produção no SIPE (Sistema Informático de Penhoras Eletrónicas) um sofisticado sistema automatizado de deteção atualizada de ativos penhoráveis, seleção e promoção do impulso do registo do pedido de penhora, destinado à emissão da respetiva ordem de penhora.

Este novo sistema está dotado de um conjunto de mecanismos de seleção dos bens a penhorar, em absoluto respeito pelos princípios da prioridade, proporcionalidade e adequação da penhora, consagrados nos artigos 217.º e 219.º do código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT), assente em critérios objetivos e integralmente sistematizados de seleção, não só do tipo de bem, como da respetiva ordenação (em respeito pelo previsto no n.º 1 do artigo 219.º do CPPT, “...a penhora começa pelos bens cujo valor pecuniário seja de mais fácil realização e se mostre adequado ao montante do crédito exequendo.”).

Podemos hoje afirmar, com toda a segurança, que o novo sistema ao estabelecer regras e critérios padrão uniformes, tem o inegável mérito de permitir assegurar a eliminação tendencial da subjetividade inerente à diferenciação de métodos de funcionamento e de gestão dos diferentes Órgãos de Execução Fiscal.

Não obstante o sistema não deixa de assegurar o respeito integral pelas regras de competência, na medida em que aos Chefes de Finanças cabe a validação, em cada caso (análise e decisão casuística), do cumprimento dos princípios legais vigentes na efetivação das penhoras, sendo sua a decisão final, em matéria de emissão da ordem de penhora.

As regras de funcionamento do sistema obedecem a uma matriz de decisão estruturada em 4 níveis, agrupada em função do valor da dívida e dos tipos de bens penhoráveis, tendo subjacente as normas legais estabelecidas, em matéria de prioridade, proporcionalidade e adequação da penhora

Na implementação das funcionalidades identificadas, a AT teve sempre presente as recomendações do Tribunal de Contas nesta matéria, sendo essas recomendações um dos fatores que motivaram a iniciativa do seu desenvolvimento.

Dito isto, e no que respeita à fundamentação da decisão de escolha do bem a penhorar, continuamos a sustentar que a Lei não preconiza essa exigência, nem no CPPT, nem na Lei Geral Tributária – LGT, sequer no Código de Processo Civil – CPC (Aliás, tomando o exemplo da execução comum, também ao agente de execução não cabe qualquer dever de fundamentação da escolha do bem a penhorar, por absoluta falta de disposição legal que a determine), para além da circunstância de na escolha do bem (Entendendo-se aqui o bem em primeira ordem como o concreto tipo de bem a penhorar e só depois aferido em razão do seu valor dentro do respetivo tipo) o órgão de execução fiscal dever atender às regras da prioridade previstas no n.º 1 do artigo 219.º do CPPT, que impõem deva aquela começar por recair nos bens cujo valor pecuniário seja de mais fácil realização.

É apenas, como não poderá deixar de ser, na escolha entre dois ou mais bens do mesmo tipo e valor similar que subsiste, como terá sempre de subsistir, alguma subjetividade, com a qual o legislador visivelmente se conforma, na medida em que jamais preconizou ou previu a necessidade de fundamentação da escolha também nestes casos.

Pág. 29 §2 “... A morosidade e a ineficácia da venda deste tipo de bem penhorado estão associadas, com frequência, à graduação de créditos que envolvem instituições financeiras.”

O procedimento de verificação e graduação de créditos, imposto por lei não constitui qualquer morosidade nem promove a ineficácia da venda, porquanto, não só, o mesmo não tem qualquer efeito suspensivo do processo executivo, como permite a satisfação de créditos tributários (os que beneficiam de privilégios creditórios) ainda que os ónus que recaiam sobre o bem alienado sejam superiores ao produto da venda.

Este procedimento constitui um incidente no âmbito da execução fiscal e visa, numa primeira fase atestar a existência de créditos de terceiros sobre o bem objeto de penhora e posteriormente, após a aferição da sua existência, definir a prioridade com que cada um dos créditos (em função do tipo de crédito e das garantias de pagamento associadas) deve ser pago pelo produto da venda do bem penhorado.

Assim, o produto da venda não constitui de imediato receita de cobrança coerciva, implicando (nos termos dos artigos 239º e 240º do CPPT) que os credores que gozam de garantia real sobre o bem alienado possam reclamar os seus créditos, que na maioria dos casos se constituíram em data anterior ao crédito tributário.

Pág. 29 §3 “Continua por fixar um prazo legal para a redução e o levantamento de penhoras em caso de pagamento ou erro. ...”.

Desde fevereiro de 2013 foi implementado no SIPE uma funcionalidade que automatiza o pedido de levantamento das ordens de penhora. Assim logo que verificados, informaticamente, os pressupostos processuais que os devam determinar, são imediatamente despoletados os levantamentos das penhoras.

Adicionalmente encontra-se implementado Sistema de Gestão de Aplicação de Créditos - SGAC, destinado a promover a correção de cobranças indevidas e a célere restituição dos montantes aos respetivos titulares pelo Órgão de Execução Fiscal.

Na implementação das funcionalidades identificadas a AT teve, e tem sempre presente, as recomendações do Tribunal de Contas nesta matéria, sendo essas recomendações um dos fatores que também motivaram a iniciativa do seu desenvolvimento, acautelando os interesses do Estado e dos contribuintes.

Acresce que, pelo menos assim o entendemos, que a fixação de um qualquer prazo legal para a promoção do levantamento da penhora, carrearía para o processo um efeito diametralmente oposto ao desejado, qual seja o de protelar o levantamento da penhora, conquanto não existiria violação de qualquer disposição legal se o levantamento da penhora ocorresse tão só no último dia do prazo que viesse a ser estabelecido, quando hoje o que se mostra implementado nos sistemas de apoio às penhoras é a imediata promoção daquele levantamento, logo que reunidos os necessários pressupostos.

O técnico superior


(Luíza Correa de Mello)

006857 01DEC'15

 **MINISTÉRIO DAS FINANÇAS**
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

TRIBUNAL DE CONTAS

E 19636/2015
2015/12/2



C/C
Exma. Senhora
Dra. Susana Larisma
Chefe do Gabinete do Senhor
Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças

Neste edifício

Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Simões
Auditor Coordenador
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Ref. Email
Data: 24.11.2015

N/Ref. DSJC/2015
Data:

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2014 – Anteprojeto do ponto 3.2 – Receita.

Exmo. Senhor Dr., *Luís Filipe Simões*

Em referência ao assunto em epígrafe, para os efeitos do disposto nos artigos 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e após análise do Anteprojeto em apreço, informa-se que o mesmo não suscita a esta Direção-Geral qualquer observação.

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,


Elsa Roncon Santos

/LC/



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

N/ Ofício nº 23380/SOC
Lisboa, 1 de dezembro de 2015

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014.
Anteprojecto do ponto 3.2 - Receita

No seguimento da análise do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014, relativo ao anteprojecto do ponto 3.2 - Receita, e nos termos do art.º 13º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto e do nº 3 do art.º 73º da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, esta Agência nada tem a informar sobre o seu conteúdo.

Com os melhores cumprimentos,


António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração





AO TRIBUNAL DE CONTAS – DIREÇÃO-GERAL

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014, Anteprojeto do Ponto 3.2 - Receita

Exmo. Senhor Diretor-Geral,

Encarrega-me a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução de apresentar a V. Exa., em sede de exercício do contraditório, um conjunto de observações, ainda que de caráter pontual, ao anteprojeto do ponto 3.2 – Receita, do Parecer desse Tribunal sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2014, no que respeita ao âmbito de atividade do Fundo de Resolução.

No anteprojeto que nos foi enviado, o Tribunal de Contas identifica o Fundo de Resolução (FdR) como um dos casos de deficiente contabilização, por incumprimento dos princípios orçamentais, no âmbito do Orçamento de Estado (OE) e da CGE de 2014, sustentando tal posição com o argumento de que a qualificação do FdR como integrando os Serviços e Fundos Autónomos (SFA) da administração central do Estado sempre se imporia, prévia e independentemente da reclassificação deste Fundo no perímetro das administrações do Estado por decisão do Instituto Nacional de Estatística (INE), em cumprimento das normas europeias estabelecidas no âmbito do SEC 2010 da decisão do INE (Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais). Em consequência, o anteprojeto acrescenta que a referida omissão constitui uma “crítica recorrente do Tribunal” (ver ponto 3.2.1.3., páginas 5 e 6 do Anteprojeto).

Reforçando esse entendimento, é referido mais adiante no texto do Anteprojeto que “[...] o FdR é fundo autónomo que integra a administração central do Estado [...]” e que deve constar no OE e na CGE “[...] independentemente da classificação atribuída pelo INE, para efeitos de contabilidade nacional”, acrescentando em nota de rodapé (n.º 4) que este entendimento já tinha sido “[...] assinalado pelo Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2013 e no Relatório n.º 3/2015 – AEOAC (2.ª Secção) Acompanhamento da Execução Orçamental da Administração Central de 2014 – Valores provisórios.” (ver ponto 3.2.9., páginas 30 e 31 do Anteprojeto).

Embora cientes de que a “deficiente contabilização” apontada no Parecer do Tribunal de Contas não diz respeito a matérias pelas quais o FdR seja responsável, permitimo-nos, todavia, assinalar que não foram comunicadas ao FdR as conclusões do Tribunal de Contas apresentadas no Parecer sobre a CGE de 2013 e no Relatório n.º 3/2015 – AEOAC, acima referidos, no que respeita à inclusão do FdR como parte integrante da Administração Central e como tal devendo ser incluído no OE e na CGE.



FUNDO DE RESOLUÇÃO

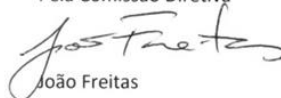
Sublinha-se que o FdR agiu em conformidade e com prontidão logo que foi comunicada, pela Direção-Geral do Orçamento (DGO), em abril de 2014, a necessidade de ser promovida a sua integração no perímetro orçamental do Estado (OE) a partir do ano de 2015. Em consequência, o Fundo desenvolveu todos os esforços para conformar os seus procedimentos de orçamentação e contabilização de receitas e despesas ao cumprimento dos requisitos legais decorrentes da referida decisão e dos contactos então, e só então, mantidos com a DGO. Dadas as especificidades da sua natureza e do tipo de atividade que desenvolve, nomeadamente na aplicação de eventuais excedentes de tesouraria, de acordo com um plano de aplicações financeiras aprovado pelo Banco de Portugal, conforme expressamente consagrado no regime normativo aplicável, o FdR requereu e obteve para o ano orçamental de 2015 o regime de controlo simplificado da execução orçamental.

Assinale-se ainda que, na sua atividade, o FdR se tem pautado por critérios rigorosos de racionalidade económica e financeira e pelos princípios de eficácia e eficiência consagrados no artigo 18º da Lei de Enquadramento Orçamental.

O Fundo de Resolução coloca-se à inteira disposição desse Tribunal para o esclarecimento de quaisquer questões adicionais que considerem pertinentes relativas ao modo de funcionamento e à atividade financeira do Fundo.

Em representação da Comissão Diretiva, apresento a V. Exa os nossos melhores cumprimentos.

Pela Comissão Diretiva



João Freitas

(Secretário-Geral)



06.NOV15 01529

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro José Fernandes
Farinha Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Ofício n.º		Ent. 5917 Proc. 12.2	

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2014 - Anteprojeto do ponto 3.3 - Despesa da administração central

Exmo. Senhor,

Em resposta à V/comunicação eletrónica de 29 de outubro de 2015, apresentada pela Sra. Dra. Ana Furtado - Auditora Coordenadora, encarrega-me S. E. a Ministra de Estado e das Finanças de informar que o pronunciamento deste Ministério se considera efetivado pelo ofício n.º P11255_2015, de 9 de novembro de 2015, da Direção-Geral do Orçamento, que se anexa.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Helena Neves

Exma. Senhora
 Dr.ª Ana Furtado
 Auditora – Coordenadora do Tribunal de Contas
 Av. da República - 65
 1050 – 159 Lisboa

V/Ref :Email
 Data V/Ref. :29.Out.2015

N.º Proc. P11255/2015
 Data Emissor : 9 nov. 15

ASSUNTO: TC - Parecer sobre a CGE/2014 – Anteprojeto do ponto 3.3 Despesa da administração central

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico e sobre o assunto identificado em epígrafe, cumpre informar o seguinte:

Página 5: 3.3.2. Despesas por programas (7.º§)

Conforme vem sendo referido a esse Tribunal, estão implementados mecanismos que obrigam à identificação do dador e beneficiário nos fluxos no âmbito da AC e estão divulgadas orientações através de circulares da DGO sobre esta matéria.

É, ainda efetuado, mensalmente, um controlo das diferenças de consolidação evidenciadas na conta consolidada da AC e dos respetivos subsectores, no âmbito do acompanhamento mensal da execução orçamental, e comunicado às entidades em causa as divergências apuradas no sentido de eliminação das mesmas.

Página 9: 3.3.3 O quadro plurianual de programação orçamental (1.º§)

Afigura-se-nos de referir que:

- O articulado da LEO em vigor, no n.º 4 do artigoº 12º-D refere : “O quadro plurianual de programação orçamental define os limites da despesa da administração central financiada por receitas gerais, em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento.”;
- No n.º 3 do artigo 12º-D refere o seguinte: “O quadro plurianual de programação orçamental é **atualizado anualmente**, para os quatro anos seguintes, na lei do Orçamento do Estado, em consonância com os objetivos estabelecidos no Programa de Estabilidade e Crescimento a que se refere o artigo 12.º -B.”

Ora, do articulado da LEO conclui-se, não só que, o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) baliza o QPPO, como também, que o QPPO deve ser atualizado para os 4 anos seguintes em consonância com os objetivos estabelecidos no PEC que, de acordo com o nº. 1 do artigo 12.º -B, deve ser revisto anualmente.

Página 9: 3.3.3 O quadro plurianual de programação orçamental | 3.3.3.1 O QPPO/2014 (1.º§)

Página 10: 3.3.3 O quadro plurianual de programação orçamental | 3.3.3.1 O QPPO/2014 (3.º§)

Considera-se que será de ter em conta:

- o disposto no n.º 3 do artigoº 12º-D, que prevê a atualização dos referidos limites de despesa em consonância com os objetivos do PEC.;
- o n.º 11 do art.º 12-D da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 37/2013), estabelece que “...a alteração do quadro plurianual de programação orçamental que modifique os valores dos referidos limites e previsões, são objeto de comunicação por parte do Governo à Assembleia da República”.

Página 11: 3.3.3 O quadro plurianual de programação orçamental | 3.3.3.2 Limites fixados no QPPO (2.º§)

A questão colocada prende-se com a interpretação de que os limites inicialmente definidos pela Lei n.º 28/2012 podem, ou não ser objeto de revisão o que encontra fundamento legal, como referido anteriormente;

Relativamente aos limites revistos e aprovados pela lei do OE 2014 (art.º 172) sucede, de facto, que, aquando da realização do Orçamento do Estado para 2014, houve um conjunto de alterações por parte da Assembleia da República, que totalizavam 21M€, e que, por lapso, não ficaram vertidas nos limites incluídos no articulado da própria Lei;

Posteriormente, na sequência dos dois Orçamentos Retificativos ocorridos no ano de 2014, este lapso foi corrigido (tal como referido na Conta Geral do Estado para 2014).

Como referido, considera-se que as alterações aos limites, que os Orçamentos retificativos implicaram, encontram-se sustentadas nos n.ºs 3 e 11 do artigo 12º - D da LEO, e que, para efeitos de verificação do cumprimento da execução orçamental, os limites são aqueles que se encontram publicados no artigo 19º da Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro (Lei do 2º Orçamento Retificativo para 2014).

Página 12: 3.3.3 O quadro plurianual de programação orçamental | 3.3.3.2 Limites fixados no QPPO (1.º§ e nota de rodapé n.º1)

A solução encontrada foi a que se afigurou mais adequada do ponto de vista da gestão orçamental e procurando assegurar a mesma de forma mais transparente, não parecendo adequada a solução de recorrer à dotação provisional. Dado o carácter transversal destes programas e dado o facto de serem programas de adesão voluntária, não havia forma de prever qual seria a execução destes ao longo do ano de 2014 nem em que Programas Orçamentais iriam ocorrer. Refira-se ainda que, não obstante a abordagem de Orçamentação por programas, as folgas ou margens ou dotações contingentes não deixam de ser mecanismos que precisam de ter uma adequada relevação orçamental;

Nota de rodapé n.º1, onde figura “... P012 – Ensino básico e secundário e administração escolar.”, deve figurar “P013 – Ensino básico e secundário e administração escolar”.

Página 12: 3.3.3 O quadro plurianual de programação orçamental | 3.3.3.2 Limites fixados no QPPO (5.º§)

Há que ter em conta que os referidos programas beneficiaram de reforço por via da dotação provisional e por via do PRMA. Tal como o TC conclui, em termos de total, o limite estabelecido não foi ultrapassado.

Página 12: 3.3.4. Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental – Irregularidades | 3.3.4.1. Universalidade da despesa (4.º e 7.º§)

Conforme referido em respostas anteriores, os organismos são responsáveis pela sua prestação de contas em tempo, mas inúmeras vezes tal não acontece, havendo que encontrar soluções para viabilizar o encerramento da CGE, como a utilização da última informação disponível.

Por outro lado, em diversos casos, é solicitado pelas entidades prorrogação do prazo de entrega das contas ao TC, o qual vai para além do prazo legal de prestação de contas, nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental.

Relativamente ao mencionado de que não é identificado o montante global em que a despesa está subavaliada, tal não é, nem se afigura que possa vir a ser, viável, em tempo útil do encerramento da Conta Geral do Estado e no sentido de dar cumprimento aos prazos de reporte e de apuramento de contas nos termos da lei. Tal procedimento conduziria a uma desvalorização do reporte efetuado até abril que, nos termos da Lei do Enquadramento Orçamental, compete à DGO assegurar pelo respetivo cumprimento.

Página 16: 3.3.4. Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental – Irregularidades | 3.3.4.2. Anualidade da despesa | 3.3.4.2.2. Sobrevalorização e subavaliação da despesa paga (1.º ao 4.º§)

A DGO comunica mensalmente o limite máximo a considerar na determinação dos fundos disponíveis que determina e limita o montante máximo de fundos de receitas gerais dos serviços, de acordo com o estabelecido no decreto de execução orçamental (artigo 6º do DLEO 2014).

No n.º 4 do artigo 12º do referido Decreto-Lei, estabelece-se que as solicitações de transferências de fundos devem ser justificadas com base na previsão de pagamentos para o respetivo mês, por subagrupamento da classificação económica, segundo modelo definido pela DGO, pelo que os montantes autorizados tiveram em consideração as necessidades invocadas pelas entidades em causa.

No que se refere à falta apontada pelo TC de especificação das operações registadas em reposições não abatidas dos serviços integrados, prevê-se que, para o OE 2016, seja inscrito um sub - artigo que contemple estas situações.

Página 16: 3.3.4. Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental – Irregularidades | 3.3.4.2. Anualidade da despesa | 3.3.4.2.2. Sobrevalorização e subavaliação da despesa paga - item “Transferência de dotações para contas de operações específicas do Tesouro” (5.º§)

Relativamente 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 operações específicas do Tesouro “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.

Página 17: 3.3.4. Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental – Irregularidades | 3.3.4.2.2. “Sobrevalorização e subavaliação da despesa paga”, item “Transferência de dotações para contas de operações específicas do Tesouro” – Quadro 4, último §

Para cumprimento do princípio da anualidade do Orçamento do Estado (OE), sem prejuízo para o rigor e a transparência das contas públicas, afigura-se que o cálculo do efeito no saldo global constante do Quadro 4 não deveria incluir os registos em receita e despesa não efetiva (ativos financeiros).

Página 17: 3.3.4. Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental – Irregularidades | 3.3.4.3. Especificação da despesa (5.º§)

A DGO tem procurado nas orientações e esclarecimentos minimizar a utilização de rubricas de classificação económica residuais, restringindo às situações em que tal procedimento é aceitável ou justificável do ponto de vista da gestão mais eficiente das dotações.

Acresce referir que a utilização das dotações residuais (outras despesas correntes/capital) nos estabelecimentos de ensino teve cobertura legal no âmbito do artº62º do DL 52/2014 (DLEO 2014) em que as “dotações para funcionamento....são distribuídas globalmente nas rubricas outras despesas correntes e outras despesas de capital considerando que estas entidades não integram a RAFE (DL 155/92)”.

Página 18: 3.3.4. Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental – Irregularidades | 3.3.4.3. Especificação da despesa (2.º§)

Apenas em 2015, o Fundo de Resolução passou a integrar o Orçamento de Estado em contabilidade pública, integrando o subsetor dos Serviços e Fundos Autónomos, por força da disposição estabelecida no artigo 2º da Lei do Enquadramento Orçamental. A utilização das classificações de despesa indicadas por esse Tribunal, não se afigura consistente com o setor institucional do Fundo de Resolução para efeitos do OE2014, conduzindo a agregados consolidados distintos da realidade, decorrente das diferenças de consolidação daí resultantes.

Página 20: 3.3.4. Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental – Irregularidades | 3.3.4.6. Comparabilidade da despesa ao longo do tempo (3.º§)

Consideramos não se tratarem de erros os elencados no Quadro 5, pelo facto de se seguir o princípio de que os mapas contabilísticos e informativos incluídos no Relatório da Conta Geral do Estado de 2014 devem refletir os reais dados de execução consistentes com os contidos no sistema de informação, para cada estrutura orgânica vigente.

O impacto orçamental das alterações orgânicas, no âmbito da Administração Central, que distorcem a comparabilidade da execução orçamental entre anos, é apresentada no Relatório da Conta Geral do Estado 2014, concretamente no Quadro A 36 dos Anexo.

Página 20: 3.3.4. Fiabilidade e comparabilidade da execução orçamental – Irregularidades / 3.3.4.6. Comparabilidade da despesa ao longo do tempo, Quadro 5 – Erros na reclassificação da despesa de 2013, para efeitos da sua comparação com a despesa de 2014

De salientar que, em 2013, os Gabinetes dos Secretários de Estado da Energia e do Emprego apenas transitaram em novembro desse ano para o MAOTE e MESS, respetivamente, tendo a execução referente aos primeiros 10 meses do ano ficado registada no Ministério da Economia. De igual modo, também o IGFSE ficou com 8 meses de execução registados na Economia, tendo sido transferida a dotação disponível remanescente para a PCM. Contudo, o IGFSE é um SFA e a transferência do OE é incluída no Mapa 15 – “Despesas sem receita consignada, nos serviços integrados, comparadas com as do ano económico anterior” e não no Mapa 17 – “Despesas com receita consignada, nos serviços integrados, comparadas com as do ano económico anterior”.

Página 21: 3.3.4.7. Observações aos mapas e quadros da CGE referentes aos programas orçamentais e aos projetos (2^{as})

Os mapas relativos à informação de projetos apenas são expurgados de transferências para os SFA no sentido de expressarem a execução de cada projeto, ainda que existam fluxos financeiros entre entidades. Se fosse realizada uma consolidação integral desta informação, perder-se-ia a informação real de execução individual de cada projeto no âmbito de cada entidade e programa. Acresce referir, quanto à nota de pé de página n.º 4, que a transferência de responsabilidade pela execução de projetos foi parametrizada no sentido de ser levada a execução acumulada do projeto, ou seja, o projeto é único ao longo da sua vida útil e muda apenas de entidade responsável. O Mapa XV traduz a totalidade do orçamento de cada programa (atividades + projetos), pelo que não é diretamente comparável com a informação dos mapas informativos de projetos.

Página 21: 3.3.4.7 Observações aos mapas e quadros da CGE referentes aos programas orçamentais e aos projetos (5.º§ e nota de rodapé n.º 5)

Pela leitura da nota de rodapé n.º 5, o Tribunal considera que as transferências internas à Administração Central deveriam identificar o código do serviço beneficiário dessa transferência pela combinação da alínea e subalínea, e que, em caso de falta desta identificação, se deveria utilizar uma metodologia uniforme e transversal a todos os Programas Orçamentais.

Será relevante referir que, para o Orçamento do Estado de 2014, foi implementado uma nova funcionalidade no SIGO, que consiste na identificação através de código dador / beneficiário dos destinatários das transferências ora em causa. Esta solução substitui a solução de utilização da alínea e subalínea que se afigura ser uma utilização menos correta da classificação económica. Em alguns casos em que as entidades não efetuaram a devida identificação, foi possível identificar o mesmo, motivo pelo qual se considerou esse aspeto na consolidação ao nível dos programas.

Página 22: 3.3.4.7. Observações aos mapas e quadros da CGE referentes aos programas orçamentais e aos projetos, Quadro 6 – Lapsos na identificação de transferências para administrações públicas nas despesas consolidadas por programa

No caso do P009 - Economia, o montante indicado a mais corresponde a duas transferências do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC, I.P.), uma no valor de € 713.467 para a Autoridade da Concorrência, e outra no valor de € 250.000 para o LNEC. Embora não identificadas corretamente pelo serviço dador, estas transferências encontravam-se identificadas pelo serviço beneficiário. A primeira estava inscrita no orçamento inicial e tinha

sido objeto de compatibilização e a segunda resultou de uma alteração orçamental de reafecção de receita pela Tutela, pelo que se entendeu correto considerá-las para efeitos de consolidação.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral



Manuela Proença

/PQ

18. NOV 15 01561

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro José Fernandes
Farinha Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA e-mail	SUA COMUNICAÇÃO DE 10-11-15	NOSSA REFERÊNCIA Ent. 6220/15 Proc. 12.2	DATA
--------------------------	--------------------------------	--	------

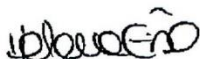
Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2014 - Anteprojetos do ponto 6 - Fluxos com o SPE e de Caixa - Aplicação da Contabilidade Patrimonial na Administração Central - GMEF

Exmo. Senhor,

Em resposta à V/comunicação eletrónica de 10 de novembro de 2015, apresentada pela Sra. Dra. Ana Furtado - Auditora Coordenadora, encarrega-me S. E. a Ministra de Estado e das Finanças de informar que o pronunciamento deste Ministério se considera efetivado pelo ofício n.º 71/GEPO/GEPO/2015, de 17 de novembro de 2015, da Direção-Geral do Orçamento, que se anexa.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete



Helena Neves

C/c: SEAO

Exm.ª Senhora
 Dra. Ana Furtado
 Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas
 Av. Barbosa du Bocage, 61
 1069 – 045 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	17 nov 2015
Email TC	10 nov 2015	Ofício n.º 71/GEPO/GEPO/2015 Processo SGD: P11691/2015	Ref.º Emissor:
Temática: Execução Orçamental – Respostas ao TC e outras entidades de controlo			

Assunto: Parecer sobre a CGE/2014 – Anteprojeto do ponto 6. Fluxos com o SPE e da Caixa – Aplicação da Contabilidade Patrimonial na Administração Central

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico em referência e sobre o assunto identificado em epígrafe, cumpre informar o seguinte:

Pág.3: 6.1 – Fluxos financeiros para o SPE – Empresas beneficiárias de empréstimos, aumentos de capital e indemnizações compensatórias

Salienta-se que as empresas de transporte que foram reclassificadas recebem as IC através da Secretaria - Geral do Ministério da Economia, por via de dotação inscrita numa subdivisão própria (97), no orçamento da Gestão Administrativa e Financeira do Ministério da Economia (GAFME). No ano de 2014, estas totalizaram M€ 101,4, conforme quadro seguinte:

Transferências - Indemnizações Compensatórias (2014)	
Unidade: Euros	
Classificação orgânica / Económica	Valor
08 - Economia	
0 - Atividades	
02 - Gestão Administrativa e Financeira do ME	
01 - Serviços de suporte à atividade do ME	
97 - Indemnizações Compensatórias	
04-Transferências correntes	
03-Administração Central	
05-Serviços e Fundos Autónomos	
Transtêjo	6.707.579,00
Soflusa	1.855.465,00
Metro do Porto	11.330.726,00
Metropolitano de Lisboa	31.699.410,00
REFER	49.806.824,00
Total Geral	101.400.000,00

Fonte: SIGO

Pág.2: CAIXA 1 – APLICAÇÃO DA CONTABILIDADE PATRIMONIAL NA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL (POCP) (3.º§)

No sentido de contribuir para a sua clarificação, parece relevante acrescentar que a “*aplicação centralizada para receber das entidades piloto a informação contabilística segundo o SNC-AP*” tem subjacente a definição e a divulgação, em formato de circular, de requisitos funcionais e técnicos para a integração daquela informação em suporte eletrónico enviada a partir dos *softwares* contabilísticos das entidades piloto, o que obrigará à normalização e regulação de integração da informação contabilística segundo o SNC-AP, assim como à implementação de validações contabilísticas e tecnológicas, com vista a assegurar a qualidade da informação orçamental e financeira rececionada;

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,



Manuela Proença

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : ana.martinho@mne.pt
Data/hora : 2015-11-17 21:46:00

Registo n° : 18747/2015
Data/hora : 2015-11-18 14:57:31
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 0

De: Ana Martinho <ana.martinho@mne.pt>

Enviado: 17 de novembro de 2015 21:46

Para: Ana Furtado

Cc: Ana Martinho; Maria da Luz Andrade; secgeral

Assunto: Processo: Parecer sobre a CGE/ 2014. Anteprojeto da Caixa - Aplicação da Contabilidade Patrimonial na Administração Central - SGMNE

Assunto: Processo: Parecer sobre a CGE/ 2014. Anteprojeto da Caixa - Aplicação da Contabilidade Patrimonial na Administração Central - SGMNE

*Ex m^a. Sra. Auditora Coordenadora
Dra. Ana Furtado*

O Ministério dos Negócios Estrangeiros tem procurado dar sempre resposta positiva a todas as solicitações e instruções que nos são transmitidas, no sentido de melhor clarificar e permitir uma avaliação global das suas entidades, que se encontram sujeitas à avaliação e auditoria quer do tribunal de Contas quer de outras entidades externas.

Neste contexto é preocupação do MNE encontrar os meios informáticos e outros que permitam aos serviços periféricos externos (SPE), cumprir de igual modo com as obrigações subjacentes à prestação de contas.

A indicação transmitida no ano transato, de que se encontrava em perspetiva a criação de uma aplicação informática para os SPE que permitisse encontrar respostas no âmbito, também do POCP, continua válida. Essa necessidade continua a manifestar-se, e para que a mesma possa consubstanciar uma solução adequada, continuam a ser efetuados os levantamentos e identificação de meios e condições que permitam a sua concretização.

O facto de não ter sido ainda apresentado um cronograma não constitui por si o abandonar do projeto, o qual continua em desenvolvimento com vista a obter uma solução eficaz e de acordo com os meios que localmente os SPE disponham. Todo este processo está igualmente condicionado por esses meios, e nessa medida dependem da disponibilização de condições informáticas a nível de equipamentos e plataforma de funcionamento.”

Com os melhores cumprimentos ,

Ana Martinho
Secretaria Geral

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : jose.passos@igefe.mec.pt
Data/hora : 2015-11-11 18:09:00

Registo n° : 18426/2015
Data/hora : 2015-11-12 10:52:24
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : image001.png;image002.jpg

De: José Manuel de Matos Passos (IGeFE) [mailto:jose.passos@igefe.mec.pt]

Enviada: 11 de novembro de 2015 18:09

Para: Ana Furtado

Cc: Antonio Marta; Margarida Gouveia; Luís Farrajota (IGeFE)

Assunto: RE: Processo: Parecer sobre a CGE/ 2014. Anteprojeto da Caixa - Aplicação da Contabilidade Patrimonial na Administração Central - IGFE

Cara Dra. Ana Furtado,

Em relação ao documento enviado nada temos a acrescentar

Com os melhores cumprimentos,

José Passos
Presidente do Conselho Diretivo



IGeFE Instituto de Gestão
Financeira da Educação, I.P.

Av. 24 de Julho, nº. 134
1399-029 Lisboa, PORTUGAL
Tel: +351 213 949 200 Fax: +351 213 907 003
www.igefe.mec.pt

- a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 2 - ofício n.º 1588 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
- b) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 2 - ofício n.º 81 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.



Tribunal de Contas

|||
4. A Dívida Pública
|||



25. NOV 15 01610

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro José Fernandes
Farinha Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA
e-mail

SUA COMUNICAÇÃO DE
16-11-15

NOSSA REFERÊNCIA
Ent. 6310
Proc. 12.2

DATA

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2014 - Anteprojetos dos pontos 9.1 Património Financeiro, 4.1 Dívida Financeira e Caixa do BPN

Exmo. Senhor,

Em resposta à V/comunicação eletrónica de 16 de novembro de 2015, apresentada pela Sra. Dra. Ana Furtado - Auditora Coordenadora, encarrega-me S. E. a Ministra de Estado e das Finanças de enviar o pronunciamento parcial deste Ministério por via do escritório P12066/2015, de 23 de novembro de 2015, da Direção-Geral do Orçamento, que se anexa, mais pressupondo que as demais entidades a quem foram enviados os anteprojetos, responderão diretamente a esse Tribunal.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Helena Neves

C/c: SEAO, SET

Exm.º Senhor
 Dr. Jaime Alves
 Chefe de Gabinete do Secretário Estado Adjunto e
 do Orçamento
 (Neste edifício)

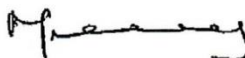
REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	25 nov 2015
GSEAO nº3297	17 nov 2015	Ofício n.º 92/GEPO/GEPO/2015 Processo SGD: P12210/2015	Ref.º Emissor:
Temática: <i>Execução Orçamental - Respostas ao TC e outras entidades de controlo</i>			

Assunto: Parecer sobre a CGE 2014 – Anteprojeto dos pontos 4.1 Dívida financeira; 9.1– Património financeiro

No que respeita ao assunto em epígrafe informa-se que, tendo esta Direção – Geral sido notificada diretamente pelo Tribunal de Contas para pronúncia, foram oferecidas as alegações que o documento suscitou, através do n/ofício 83/GEPO/GEPO/2015 que se envia em anexo.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,



Manuela Proença

Anexo: Ofício 83/GEPO/GEPO/2015 – P12066_2015.pdf

Exm.ª Senhora
 Dr.ª Ana Furtado
 Auditora – Coordenadora do Tribunal de Contas
 Av. Barbosa du Bocage - 61
 1069 -045 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	25 nov 2015
Email TC	16 nov 2015	Ofício n.º 83/GEPO/GEPO/2015 Processo SGD: P12066/2015	Ref.ª Emissor:
Temática: <i>Execução Orçamental – Respostas do TC e outras entidades ao mesmo</i>			

Assunto: Parecer sobre a CGE 2014 – Anteprojeto dos pontos 4.1 Dívida financeira; 9.1– Património financeiro

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico e sobre o assunto identificado em epígrafe, cumpre informar o seguinte:

4.1 Dívida Financeira

Pág:17 – 4.1.2 Dívida direta dos SFA/4.1.2.1 Stock nominal e fluxos financeiros – 2º. § - li. c) e d)

Relativamente à classificação das despesas com operações de locação, o Metro do Porto e o Metropolitano de Lisboa procederam à correção da contabilização em 2015.

Pág:17 – 4.1.2 Dívida direta dos SFA/4.1.2.1 Stock nominal e fluxos financeiros – 2º. § - iii. e iv.

No que diz respeito à classificação das despesas com juros, nem sempre foi possível identificar com clareza quais os juros que seriam considerados como encargos da dívida pública. No entanto sempre que se detetaram situações de classificação incorreta, desencadearam-se procedimentos com vista à correção dos registos.

9. Património do Estado

Pág:2 – 9.1 Património financeiro - 2º. §

Para o limite estabelecido no n.º 2 do artigo 118.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, no montante de € 500 M, o IAPMEI foi contemplado inicialmente com € 248,1 M. Ao longo da execução orçamental foram autorizados créditos especiais em ativos financeiros no montante de € 80 M, perfazendo um total de € 328,1 M em dotação corrigida líquida de cativos. Com a aprovação do segundo OER, o IAPMEI viu àquele limite ser acrescido o montante de € 100 M, totalizando desta forma € 428,1 de dotação disponível em operações com ativos financeiros de empréstimos a médio e longo prazo, respeitando assim os pagamentos efetuados no exercício de 2014, que se cifraram em cerca de € 402,8 M.

Pág:5 – 9.1.2.2 Confronto entre receitas e despesa apuradas através das Instruções e das constantes na CGE/2014 – Quadro 2

No que se refere à RCE 10 – Alienação de partes sociais do citado Quadro, uma vez que a receita pela operação de privatização em causa foi recebida pelo Estado no final de 2013, não houve tempo útil para proceder à transferência para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) dessa verba, tendo essa entrega ocorrido no início do ano de 2014, recorrendo-se à figura contabilística de restituição. Esta solução – entrega no ano seguinte – implicou que essa verba tenha sido entregue, não por despesa orçamental (transferência), mas por abate à receita do Estado, tendo o FRDP registado esse montante na receita, considerando-o como “Ativos Financeiros” – a classificação original.

16. Conclusões e Recomendações

Património financeiro (cf. Ponto 9.1)

Pág:8 – Recomendação 5 – PCGE/2014

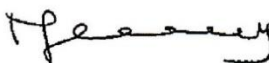
A DGO mantém a informação veiculada no contraditório da PCGE 2013 sobre o mesmo tema, do qual se transcreve a resposta à recomendação acima referenciada:

“No que se refere à alínea i), a DGO procedeu ao envio de esclarecimentos aos organismos que dirigiram questões relativas ao procedimento a adotar no âmbito do tratamento orçamental de contabilização dos CEDIC. O conteúdo dos mesmos foi dado a conhecer a esse Tribunal, na sequência de um pedido de esclarecimento acerca desta matéria, no âmbito do Parecer da Conta Geral do Estado 2012.

Analisada a situação a que respeita a alínea ii), merece referência o facto de o disposto na nota explicativa do agrupamento de despesa 09 “Ativos financeiros”, nomeadamente o respeitante a “Ações e outras participações” constante do Anexo III ao Decreto-Lei n.º 26/2004, de 14 de fevereiro, não excluir despesas com entidades não societárias cujo património não é titulado, das quais não resulta qualquer tipo de ativo ou crédito”.

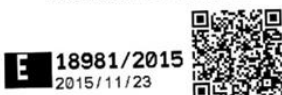
Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,



Manuela Proença

TRIBUNAL DE CONTAS



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

N/ Ofício nº 22608/SOC
Lisboa, 20 de novembro de 2015

Assunto: Parecer sobre a CGE/2014-Pontos 4.1 Dívida Financeira e 9.1 Património Financeiro

No seguimento do parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014, relativo aos pontos 4.1 Dívida Financeira e 9.1 Património Financeiro, remetido ao IGCP para os devidos comentários, nos termos art.º 13º, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto e do nº 3, do art.º 73º, da Lei nº 91/2001, informa-se o seguinte:

I – Recomendações

Recomendação 1 – PCGE/2015

No âmbito da prestação de contas relativa ao ano 2015, o mapa da dívida direta do Estado apresentará uma nova estrutura de modo a contemplar as operações de derivados financeiros, por instrumento, bem como a dívida em moeda estrangeira nas respetivas divisas. Este passará a evidenciar, também, os valores recebidos como colateral em operações de derivados financeiros.

Estas alterações serão também refletidas no mapa que integra o boletim mensal disponibilizado no sítio do IGCP, procedimento esse que será visível aquando da publicação do relatório relativo ao mês de dezembro/2015, a ocorrer em janeiro de 2016.

Recomendação 2 – PCGE/2015

A contabilização dos fluxos financeiros das operações efetuadas no âmbito da gestão da dívida pública a cargo do IGCP foi alterada, com efeitos a reportados a 1 de janeiro de 2015, no sentido de assegurar:

- ◆ O registo contabilístico individualizado das operações associadas a instrumentos de financiamento e a instrumentos de cobertura (derivados);
- ◆ A adoção do custo/receita efetiva das operações em moeda estrangeira no apuramento e reporte dos encargos de emissão e do produto de empréstimo;

No âmbito da execução orçamental, comprometemo-nos em reajustar, em 2016, a afetação dos juros relativos aos Certificados de Renda Perpétua (CRP) à classificação económica “03.01.05 – Juros e outros encargos; juros da dívida pública; administração pública central – Estado”. O alargamento deste procedimento aos títulos Consolidados não é exequível uma vez que cerca de 80% destes encontram-se à custódia dos bancos pelo que não é possível apurar o setor institucional no qual se inserem os seus detentores.

Recomendação 5 – PCGE/2015

Muito embora a elaboração dos relatórios da CGE não sejam da sua responsabilidade, esta Agência entende que a manutenção de saldos de Tesouraria elevados decorre de uma decisão de gestão e como tal deve ser vertida nos relatórios de gestão do IGCP, pelo que irá manter esse procedimento nos anos futuros.


II – Outros reparos efetuados no relato em análise

Tendo presente a consideração que consta na página 10 no que concerne à obtenção de uma solução menos onerosa para o Estado no tratamento dos títulos Consolidados, o IGCP irá desencadear uma ação de sensibilização, à semelhança de procedimentos adotados anteriormente, junto dos seus detentores (que não sejam particulares) no

sentido de lhes propor a alienação dos mesmos. Este procedimento irá abranger, para além dos títulos Consolidados, os Certificados de Renda Perpétua (CRP).

Relativamente aos juros recebidos, em 2015, pelo empréstimo concedido à Grécia o IGCP irá proceder à sua entrega como Receita do Estado em detrimento da sua dedução à despesa com juros da dívida pública.

Com os melhores cumprimentos,


António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : ramota@enatur.pt
Data/hora : 2015-11-23 18:18:00

Registo nº : 19098/2015
Data/hora : 2015-11-24 11:20:17
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : RE: Classificação dos juros e de outras despesas ; Parecer sobre a CGE/ 2013. Anteprojeto do ponto 4.1.2 Dívida Financeira dos

De: Rui Mota [mailto:ramota@enatur.pt]

Enviada: 23 de novembro de 2015 18:18

Para: Ana Furtado

Cc: Teresa Baeta

Assunto: FW: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - Ponto 4.1 Dívida Financeira

Boa tarde, Dra. Ana Furtado

Anexamos a resposta ao vosso e-mail de 16 de Novembro.

Iremos corrigir a classificação das contas em questão dado que, de acordo com a informação anexa da DGO (1º anexo) ela altera e corrige para a vossa instrução as diretrizes que nos tinham dado em anos anteriores.

Com os nossos cumprimentos

Rui Mota

De: Teresa Baeta

Enviada: segunda-feira, 23 de Novembro de 2015 18:07

Para: Rui Mota

Assunto: FW: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - Ponto 4.1 Dívida Financeira

Senhor Eng.º

Na sequência do vosso e-mail de 16 de Novembro de 2015, no qual nos foi remetido o documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014, vem a ENATUR – Empresa Nacional de Turismo, S.A. esclarecer que considerou que os juros relacionados com o endividamento da ENATUR, bancário e dos acionistas, cuja amortização é registada com a classificação económica 10.05, foram classificados em 2014 com a classificação 03.05 e 03.06 por se não considerar serem resultantes de dívida pública do Estado. Esta forma de classificação foi feita em 2013 e 2014 de acordo com orientações da DGO.

Tendo em conta a posição que o Tribunal de Contas tem relativamente a este assunto, coloquei a questão à DGO que me enviou o e-mail que anexo, em que solicita que a Enatur corrija a classificação anterior e classifique na 03.01.00 – Juros da dívida pública, o que iremos fazer ainda em 2015.

Teresa Baeta

De: Bruno Cabral <bruno.cabral@dgo.pt>
Enviado: 23 de novembro de 2015 17:44
Para: Teresa Baeta
Cc: Rui Mota; Nelma Duarte (4ªDel-ME)
Assunto: RE: Classificação dos juros e de outras despesas

Importância: Alta

Boa tarde.

Os juros de empréstimos devem ser registados na 03.01, sendo a ENATUR uma EPR, são considerados juros da dívida pública.

Passo a descrever, de acordo com o Decreto-Lei 26/2002, de 14 de fevereiro:

“03.01.00 — «Juros da dívida pública». — Incluem-se neste subagrupamento as despesas associadas à contratação, gestão e amortização de empréstimos, transacionáveis ou não transacionáveis, directamente contraídos pelas entidades integrantes do sector público.

Em juros da dívida pública, são registados os fluxos referentes aos juros de empréstimos contratados para a satisfação de necessidades de financiamento, bem como os fluxos da mesma natureza decorrentes de contratos sobre instrumentos derivados contratados para cobertura de riscos financeiros associados a esses empréstimos.”

A ENATUR pode corrigir esta situação para o ano de 2015, ultrapassando deste modo, uma possível solicitação de esclarecimento por parte do Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos,

Bruno Couto Cabral

4ª Delegação

Telf. 218 846 335 (direto) - Ext. Interna: 13 132

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DGO Orçamento
Direção-Geral do Orçamento

De: Teresa Baeta [mailto:Teresa.Baeta@enatur.pt]
Enviada: quinta-feira, 19 de Novembro de 2015 12:55
Para: Bruno Cabral
Cc: Rui Mota
Assunto: Classificação dos juros e de outras despesas

Boa tarde Dr. Bruno Cabral,

Na sequência da nossa conversa telefónica, as questões que coloco dizem respeito à forma de classificação dos juros e das outras despesas bancárias. A Enatur tem estado a classificar no código 03.05.02 por considerar que não são juros da dívida pública mas estamos com dúvidas se deverá ser neste ou no código 03.01.XX, conforme dizem respeito a dívida bancária ou dívida para com os Acionistas, Turismo de Portugal e Grupo Pestana Pousadas. Temos também dúvidas quanto às outras despesas bancárias.

Agradeço a vossa ajuda no esclarecimento das questões colocadas.

Obrigada.

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original
Email : lurdes.mateus@infraestruturasdeportugal.pt
Data/hora : 2015-11-20 12:00:00

Registo nº : 18933/2015
Data/hora : 2015-11-20 16:06:08
Serviço : DSTI
Email : dsti@tcontas.pt
N. Anexos : 3
Anexos : image002.jpg;RE: Classificação Aumento de capital;RE: OER2013 - Liquidação antecipada de Operações SWAP

De: Maria de Lurdes Rainho da Silva Pereira Mateus [mailto:lurdes.mateus@infraestruturasdeportugal.pt]
Enviada: 20 de novembro de 2015 12:00
Para: DAIII; Ana Furtado
Assunto: FW: Alegações relativas ao documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 , relativos à ex-EP - Estradas de Portugal, S.A e à ex- Rede Ferroviária Nacional- Refer, E.P.E.

Caros Senhores,

Conforme solicitado no vosso email de 16 de novembro de 2015, afiguram-se-nos os seguintes comentários ao documento preparatório do "Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014" relativo à Dívida Financeira:

1. Os dados de cabeçalho do quadro 2 estão incorretos. Onde se lê 31/12/2012 e 31/12/2013 deverá ler-se 31/12/2013 e 31/12/2014 respetivamente. Desta forma os valores relativos quer à REFER quer à EP ficarão corretos.
2. Quanto à inclusão da receita de aumentos de capital, de ambas as empresas, na classificação económica 12.07 " Passivos financeiros – outros passivos financeiros", a mesma foi efetuada segundo orientações da DGO.
A EP aquando das recomendações do TdC à CGE2013 voltou a questionar a DGO tendo obtido a seguinte resposta (em anexo email trocado):
*"Eventuais recomendações que o Tribunal de Contas possa efetuar sobre as classificações económicas utilizadas, indicadas ou não pela DGO, serão analisadas e devidamente encaminhadas.
Neste momento, não existindo ainda Parecer definitivo sobre a CGE/2013, mantém-se o entendimento anteriormente transmitido."*
Até à data nenhuma das empresas recebeu novas orientações por parte da DGO.
3. Quanto à classificação feita pela REFER relativamente aos derivados, a mesma seguiu orientações da DGO, conforme email em anexo, aquando do Orçamento do Estado Retificativo de 2013. De realçar que até à data a REFER registava quer o justo valor quer os juros corridos com as operações swap pelo seu valor líquido, tendo a DGO na altura solicitado a sua correção passando a registar-se quer a perna recebedora quer a perna pagadora, respetivamente na rubrica de receita e despesa.
4. Quanto à recomendação iv,- *Despesa com outros encargos correntes da dívida pública* teremos a mesma em consideração.

Com os melhores cumprimentos,

Maria de Lurdes Mateus
Gestor de Unidade de Assessoria Técnica e de Gestão
Agrupamento de Empresas, Actividades e Serviços
Proceda Portugal - 2015-2017 - Alameda - Portugal
T (+351) 213 029 124 - Telex 551152480 430
lurdes.mateus@infraestruturasdeportugal.pt



www.infraestruturasdeportugal.pt

De: Filipe Alves (4ªDel) <filipe.alves@dgo.pt>
Enviado: 27 de novembro de 2014 11:44
Para: Susana P. Abrantes Coutinho Stichini Vilela
Cc: Ana Margarida da Rosa Tabanez; Nelma Duarte (4ªDel-ME)
Assunto: RE: Classificação Aumento de capital

Boa tarde Dra. Susana Coutinho

Eventuais recomendações que o Tribunal de Contas possa efetuar sobre as classificações económicas utilizadas, indicadas ou não pela DGO, serão analisadas e devidamente encaminhadas.

Neste momento, não existindo ainda Parecer definitivo sobre a CGE/2013, mantém-se o entendimento anteriormente transmitido.

Quanto ao pedido de descativação, encontra-se em análise no Ministério das Finanças.

Com os melhores cumprimentos

Filipe Lopes Alves
Diretor
4ª Delegação
218846364 - Ext 13257

DGO Orçamento
Ministério das Finanças

De: Susana P. Abrantes Coutinho Stichini Vilela [<mailto:susana.coutinho@estradas.pt>]
Enviada: quarta-feira, 26 de Novembro de 2014 19:24
Para: Filipe Alves (4ªDel)
Cc: Ana Margarida da Rosa Tabanez
Assunto: Classificação Aumento de capital

Caro Dr. Filipe Alves,
Após receção na EP da informação emitida no parecer sobre a CGE/2013 do Tribunal de Conta (ver anexo), solicita-se confirmação de que o recebimento referente ao aumento de capital efetuado pelo Estado à EP deverá ser classificado na conta de Passivos Financeiros 12.07.03 Empréstimos financeiros a médio longo prazo- Administração Central.
Adicionalmente, aproveito para perguntar qual o ponto de situação do pedido de descativação de verba da EP.
Obrigada,
Susana Coutinho

De: Anabela Mendonça <anabela.mendonca@dgo.pt>
Enviado: 27 de maio de 2013 20:13
Para: Marta Isabel Marques Albuquerque; Filipe Alves (4ªDel)
Cc: Maria do Carmo Almiro do Vale Duarte Ferreira; Nelma Duarte (4ªDel-MEE); Marta Ildefonso de Amorim Cerqueira
Assunto: RE: OER2013 - Liquidação antecipada de Operações SWAP

Dr.ª Marta Albuquerque,

Relativamente aos fluxos de juro previsionais dos SWAP pagos/recebidos mensalmente, assim como os juros corridos nas liquidações antecipadas, as classificações económicas deverão ser:

Despesa - 03.05.02

Receita - 05.02.01

No que diz respeito às liquidações antecipadas de SWAP ocorridas em maio, o justo valor deverá ser classificado da seguinte forma:

Despesa - 10.06.03

Receita - 11.11.02

Ao dispor.

Com os melhores cumprimentos,

Anabela Mendonça
Técnica Superior
4ª Delegação - Ministério da Economia e do Emprego
Tel. 218846478 - Ext. 13319
anabela.mendonca@dgo.pt

DGOçamento

Direção Geral do Orçamento
Ministério das Finanças e Administração Pública

De: ALBUQUERQUE, Marta Isabel Marques [mailto:malbuquerque@refer.pt]
Enviada: segunda-feira, 27 de Maio de 2013 19:47
Para: Filipe Alves (4ªDel); Anabela Mendonça
Cc: FERREIRA, Maria do Carmo Almiro do Vale Duarte; Nelma Duarte (4ªDel-MEE); CERQUEIRA, Marta Ildefonso de Amorim
Assunto: RE: OER2013 - Liquidação antecipada de Operações SWAP

Dr. Filipe Alves,

Na sequência da conversa telefónica com a Dra. Maria do Carmo Ferreira, informamos que a REFER tem inscrito em OE2013 os fluxos de juro previsionais relativos a swaps de taxas de juro nas rubricas:

Receita – R.11.04.02.00.00 = 47.037.883 euros

Despesa - D.10.04.03.00.00 = 62.862.039 euros

Em maio foram liquidados antecipadamente três swaps de taxa de juro. Nesta liquidação está incluída uma componente de **juro corrido** (tanto a receber como a pagar) e o remanescente relativo ao **justo valor** de cada uma das operações, sendo o efeito líquido destas liquidações antecipadas positivo.

Em relação a eventuais liquidações antecipadas de outras operações swap que possam ocorrer num futuro próximo, foi transmitido pela DGTF que as mesmas seriam financiadas por dotação de capital a transferir para as empresas.

Desta forma, e para que os dados que a REFER tem que prestar em sede de orçamento rectificativo sejam consistentes com os reportados pelo IGCP, agradecemos que nos indiquem qual a classificação económica mais adequada.

Gratos pela atenção.

Marta Albuquerque

Rede Ferroviária Nacional - REFER, EPE
Direção de Coordenação de Economia e Finanças . **Departamento de Gestão e Controlo Orçamental**
Estação de Santa Apolónia, Sala 161 | 1100-105 LISBOA
T 211 022 257 | 91 496 32 67 . F 21 10 22 471 . malbuquerque@refer.pt



www.refer.pt

De: Anabela Mendonça [<mailto:anabela.mendonca@dgo.pt>]

Enviada: segunda-feira, 27 de Maio de 2013 17:41

Para: CERQUEIRA, Marta Ildfonso de Amorim

Cc: FERREIRA, Maria do Carmo Almiro do Vale Duarte; ALBUQUERQUE, Marta Isabel Marques; Nelma Duarte (4ªDel-MEE); Filipe Alves (4ªDel)

Assunto: RE: OER2013 - Liquidação antecipada de Operações SWAP

Dr.ª Marta Cerqueira,

Conforme foi referido telefonicamente, o pagamento/recebimento mensal normal das operações SWAP são classificadas de uma forma, enquanto que as liquidações antecipadas de SWAP são registadas de forma diferente.

Dáí que, de forma a podermos responder corretamente, precisamos que nos informem qual das duas situações pretendem ver esclarecidas, ou se ambas. Necessitamos ainda de saber, no caso das liquidações antecipadas, se vai existir algum empréstimo para o efeito, que tipo de operações estão subjacentes à operação de liquidação (cobertura de risco de taxa de juro, de taxas de câmbio, etc.), enfim de que forma se irá efetuar a liquidação antecipada.

Ao dispor.

Com os melhores cumprimentos,

Anabela Mendonça

Técnica Superior

4ª Delegação - Ministério da Economia e do Emprego

Tel. 218846478 - Ext. 13319

anabela.mendonca@dgo.pt

De: CERQUEIRA, Marta Ildefonso de Amorim [<mailto:macerqueira@refer.pt>]

Enviada: segunda-feira, 27 de Maio de 2013 15:29

Para: Anabela Mendonça

Cc: FERREIRA, Maria do Carmo Almiro do Vale Duarte; ALBUQUERQUE, Marta Isabel Marques; Nelma Duarte (4ªDel-MEE); Filipe Alves (4ªDel)

Assunto: OER2013 - Liquidação antecipada de Operações SWAP

Dra. Anabela Mendonça,

Conforme combinado telefonicamente, solicito indicação de quais as rubricas orçamentais corretas para a inclusão dos valores referentes às operações SWAP.

As operações SWAP, que se encontram abrangidas por esta liquidação antecipada, são compostas por pernas recebedoras e pagadoras, as quais incluem Capital e Juros Corridos.

Atualmente a REFER está a considerar a verba total, sem fazer qualquer distinção, da seguinte forma:

Perna recebedora – R.11.04.02.00.00

Perna pagadora - D.10.04.03.00.00

Neste sentido, e de modo a reportarmos o mais rápido possível as alterações ao OE2013, solicito que nos indique em que rubrica deveremos considerar os juros corridos, tanto do lado da receita como da despesa.

Cumprimentos

Marta Cerqueira

Rede Ferroviária Nacional - REFER, EPE
Direção de Economia e Finanças . Departamento de Orçamento . Núcleo de Cabimentação Orçamental
Estação de Santa Apolónia, Sala 191-A | 100-105 LISBOA
T 211 022 393 . F 211 021 705 . macerqueira@refer.pt

www.refer.pt



TRIBUNAL DE CONTAS

E 18985/2015
2015/11/23



Ex.ma Senhora
Dra. Ana Furtado
M.I. Auditora Coordenadora
Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA

MP-1432307/15

18 de novembro de 2015

**Assunto: Documento Preparatório do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado 2014
V/Ref.ª: mensagem de correio eletrónico, de 16 de novembro de 2015**

Ex.ma Senhora,

Agradecemos o envio do documento preparatório sobre a Conta Geral do Estado 2014 e, relativamente às referências à Metro do Porto, S.A., informamos que:

- Ponto "i. Receitas de Passivos Financeiros" – no caso da Metro do Porto, S.A., não foi reportado (nem no inquérito levado a cabo pelo Tribunal de Contas nem na Execução Orçamental) qualquer valor no classificador de receita 12.07 ("Passivos Financeiros – Outros Passivos Financeiros"). Foi reportado 500 000 000,00 euros (quinhentos milhões de euros) no classificador de receita 12.06 ("Passivos Financeiros – Empréstimos a médio e longo prazo) referente, exclusivamente, a empréstimos do Estado.
- Ponto "ii. Despesas com Passivos Financeiros – d)" – em 2014 os montantes associados à componente das rendas da locação financeira foram registados no classificador de despesa 10.07 ("Passivos Financeiros – Outros Passivos Financeiros"). Na Execução Orçamental de 2015 essa situação já se encontra corrigida estando esses encargos registados no classificador de despesa 07.02 ("Aquisição de Bens de Capital – Locação Financeira").

Metro do Porto, SA

Avenida Fernão Magalhães, 1862 7º
4350.158 Porto, Portugal

T 22. 508 10 00 F 22. 508 10 01

velez.carvalho@metro-porto.pt

soc. mat. 2ª Conserv. R. C. do Porto sob o nº 51498/941018
capital social € 7 500 000
nif 503 278 602

1/2

11 CI 3.0 / PC0409

- Ponto “iv. Despesa com outros encargos correntes da dívida pública” - no caso da Metro do Porto, S.A., não foi reportado (nem no inquérito levado a cabo pelo Tribunal de Contas nem na Execução Orçamental) qualquer valor no classificador de despesa 03.05 (“Juros e Outros Encargos – Outros Juros”) ou 03.06 (“Juros e Outros Encargos – Outros Encargos Financeiros”)
- Ponto “v. Despesa com juros de locação financeira” - em 2014 os montantes associados à componente dos juros da locação financeira foram registados no classificador de despesa 03.01 (“Juros e Outros Encargos – Juros da Dívida Pública”) (a deduzir por se tratarem de valores negativos). Na Execução Orçamental de 2015 essa situação já se encontra corrigida. Esses encargos passaram a ser registados no classificador de receita 05.02 (“Rendimentos da Propriedade – Juros - Sociedades Financeiras”), após os esclarecimentos obtidos junto da Direção-Geral do Orçamento.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Administração



João Velez Carvalho

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : auditorias.sg@parque-escolar.min-edu.pt
Data/hora : 2015-11-20 11:10:00

Registo nº : 18921/2015
Data/hora : 2015-11-20 12:56:21
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : image001.png

De: Auditorias SG [mailto:auditorias.sg@parque-escolar.min-edu.pt]

Enviada: 20 de novembro de 2015 11:10

Para: Ana Furtado

Cc: luis.carvalho@parque-escolar.min-edu.pt; filipe.silva@parque-escolar.min-edu.pt;
montezuma.dumangane@parque-escolar.min-edu.pt

Assunto: RE: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - Ponto 4.1 Dívida Financeira

Exmo. Senhor Diretor-Geral do Tribunal de Contas,

Procedida a análise do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014, notificado à Parque Escolar, E.P.E. (adiante designada "Parque Escolar"), por esta mesma via, em 16 de novembro último, incumbe-me o Conselho de Administração da Parque Escolar de prestar os esclarecimentos que seguem:

Ponto 4.1.2.1, alínea iv) Despesa com outros encargos correntes da dívida pública

"A despesa com a classificação económica 03.02 "Juros e outros encargos – outros encargos correntes da dívida pública" omite encargos desta natureza no valor de € 23,2 M (DEFLOC, DEFAERLOC, ENATUR, Estradas de Portugal, Metropolitano de Lisboa, Metro do Porto, Parque Escolar, PARVALOREM, PARUPS, REFER, RTP, e Transtejo) que, na sua maioria, foram classificados nas rubricas 03.05 "Juros e outros encargos – outros juros" e 03.06 "Juros e outros encargos – outros encargos financeiros".

Em 2014, a Parque Escolar tinha empréstimos contraídos no montante total de 1.125,4 milhões de euros, conforme referido no Quadro 2 do presente parecer.

Este empréstimo apresentava o seguinte detalhe:

- 90 milhões de euros, contraídos junto da Direção Geral do Tesouro e Finanças (DGTF);
- 1.035,4 milhões de euros, contraídos junto do Banco Europeu de Investimento (BEI) e do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB).

As despesas com juros e comissões de garantia destes empréstimos pagas em 2014 foram registadas no Sistema Integrado de Gestão Orçamental (SIGO) com as seguintes classificações económicas, conforme documento anexo relativo ao Mapa de Controlo da Execução Orçamental:

03.01.05 – Juros DGTF: 2,378 milhões de euros

03.01.14 – Juros BEI e CEB: 23,867 milhões de euros

03.06.01 – comissões de garantia BEI e CEB: 3,159 milhões de euros, dos quais:

2,104 milhões de euros – comissão de garantia (BEI e CEB) relativa a 2014;

1,055 milhões de euros – comissão de garantia (BEI e CEB) relativa a 2013 (a comissão de garantia, que se venceu em novembro de 2013, apenas foi liquidada em janeiro de 2014 em resultado de dificuldades de tesouraria decorrentes de a 1ª Revisão do Contrato Programa apenas ter merecido visto do Tribunal de Contas em 26 de dezembro de 2013).

Até novembro de 2014, a Parque Escolar registava os encargos com as comissões de garantia do BEI e do CEB na classificação económica 03.01.14 – Juros da Dívida Pública – Resto do Mundo – União Europeia, juntamente com os juros destas entidades.

Por indicação da Direção-Geral do Orçamento, nesse mês, foi efetuada uma alteração orçamental para passar a refletir estes montantes na classificação económica 03.06.01 – Outros encargos financeiros, pelo facto de a DGTF incluir esta receita na classificação 08.01.01 – Comissões de garantia e diferenças de câmbio.

Mantendo integral disponibilidade para a prestação dos demais esclarecimentos que a presente comunicação possa suscitar, apresento os melhores cumprimentos,

Alexandra Ribeiro
Secretária Geral

PARQUE ESCOLAR
Parque Escolar, E.P.L.,
Av. Infante Santo, n.º 2 - 7.º Piso
4300-170 Leiria
Tel: 213 634 710 | Fax: 213 634 728
Web: <http://www.parque-escolar.pt/>

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : Jose.Ferreira@parvalorem.pt
Data/hora : 2015-11-18 11:45:00

Registo nº : 18733/2015
Data/hora : 2015-11-18 11:59:06
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : image001.jpg;Análise dos Pareceres do TC à CGE_2014_Div Financ.pdf

De: JOSE DA SILVA JESUS FERREIRA [mailto:Jose.Ferreira@parvalorem.pt]

Enviada: 18 de novembro de 2015 11:45

Para: Ana Furtado

Cc: Francisco Moledo; Margarida Gouveia; PARVALOREM DAGR

Assunto: RE: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - Ponto 4.1 Dívida Financeira

Bom dia.

Dra. Ana Furtado,

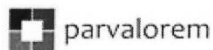
No seguimento do seu mail infra, somos a enviar os nossos comentários relativamente ao [Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - Ponto 4.1 Dívida Financeira](#).

Estamos a analisar o documento do [Património financeiro](#), ao qual responderemos o mais brevemente possível.

Melhores cumprimentos,

José Ferreira

Direção de Apoio à Gestão e Reporting



Tel.: +351 211 591 367- Ext.: 215 367
Av. António Augusto Aguiar, nº 132 – 4º piso
1050-020 Lisboa

ANÁLISE AO PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS À CONTA GERAL DO ESTADO 2014

4.1 DÍVIDA FINANCEIRA - ANO DE 2014

(Temas e páginas)

- ✓ 4.1.2.1. Stock nominal e fluxos financeiros – Quadro 2 – página 2

“ ...

Quadro 2 – Empréstimos, títulos e locações financeiras – principais SFA

(em milhões de euros)

	Valor nominal apurado		Variação	
	Em 31/12/2012	Em 31/12/2013	Montante	%
Estradas de Portugal	3 187,6	2 534,5	-653,1	-20,5
IHRU	278,3	224,7	-53,6	-19,3
Metro do Porto	3 176,6	3 217,4	40,8	1,3
Metropolitano de Lisboa	4 280,8	3 823,4	-457,4	-10,7
PARUPS	1 367,2	1 372,8	5,6	0,4
PARVALOREM	4 151,3	4 184,0	32,8	0,8
Parque Escolar	1 140,0	1 125,4	-14,6	-1,3
REFER	7 160,9	6 417,9	-743,00	-10,4
Total	24 742,8	22 900,2	-1 842,6	-7,4

Fonte: Inquérito aos SFA.

”

RESPOSTA: Confirmamos os valores apresentados no Quadro 2 – Empréstimos, títulos e locações financeiras – principais SFA

- ✓ 4.1.2.1. Stock nominal e fluxos financeiros – página 2

“ ... Para além da dívida resultante de créditos, títulos e locações financeiras ... e despesas líquidas no valor de € 4,4 M nas operações de derivados que não se destinavam à cobertura de riscos de operações de financiamento (PARVALOREM) ... ”

RESPOSTA: O valor líquido do *swap*, no final de 2014, foi negativo (despesa) em 4.370.284,14 euros. Confere com o valor apresentado com o TC.

- ✓ 4.1.2.1. Stock nominal e fluxos financeiros – Quadro 3 – página 2

“ ...

Quadro 3 – Evolução da dívida representada por derivados (SFA)

(em milhões de euros)

	Justo valor		Variação	
	Em 31/12/2013	Em 31/12/2014	Montante	%
Metro do Porto	-411,9	-535,2	-123,3	-29,9
Metropolitano de Lisboa	-652,9	-809,7	-156,8	-24,0
PARVALOREM	0,4	0	-0,4	-100,0
REFER	3,4	0	-3,4	-100,0
RTP	-62,5	-18,4	44,1	70,6
TRANSTEJO	3,4	2,7	-0,8	-22,4
Total	-1 120,1	-1 360,6	-240,6	-21,5

Fonte: Inquérito aos SFA.

”

RESPOSTA: O justo valor do derivado da Parvalorem, em 31/12/2013, conforme se confirma no R&C de 2013 era de 430 milhares de euros. Confere com o valor apresentado com o TC.

3.II. INSTRUMENTOS FINANCEIROS DERIVADOS

Em 31 de dezembro de 2013, a Sociedade detinha swaps cambiais de negociação, com prazo residual inferior a um mês e cuja contraparte era a Caixa Geral de Depósitos, S.A., os quais se venceram em Janeiro de 2014.

O justo valor em 31 de dezembro de 2013, dos instrumentos financeiros derivados apresentava o seguinte detalhe:

Instrumentos financeiros derivados	
. Nocial de compra	55.103
. Nocial de venda	(54.673)
	<u>430</u>

✓ 4.1.2.1. Stock nominal e fluxos financeiros – iii - página 4

“... iii. Despesa com juros da dívida pública: a despesa com a classificação económica 03.01 “Juros e outros encargos – juros da dívida pública” integra indevidamente encargos com dívida não financeira ... e omite juros da dívida pública que foram classificados como rendas ... ou como outros juros/outras encargos financeiros ...

✓ 4.1.2.1. Stock nominal e fluxos financeiros – iv - página 4

“... iv. Despesa com outros encargos correntes da dívida pública: a despesa com a classificação económica 03.02 “Juros e outros encargos – outros encargos correntes da dívida pública” omite encargos desta natureza ... que, na sua maioria, foram classificados nas rubricas 03.05 “Juros e outros encargos – outros juros” e 03.06 “Juros e outros encargos – outros encargos financeiros”.

✓ 4.1.2.1. Stock nominal e fluxos financeiros – v - páginas 4/5

“... v. Despesa com juros de locação financeira: a despesa com a classificação económica 03.02 “Juros e outros encargos – outros encargos correntes da dívida pública” omite encargos desta natureza ... que, na sua maioria, foram classificados nas rubricas 03.05 “Juros e outros encargos – outros juros” e 03.06 “Juros e outros encargos – outros encargos financeiros”.

RESPOSTA AOS PONTOS iii; iv; v: Não estávamos a considerar os juros pagos (papel comercial e obrigacionista) como dívida pública. Perante o esclarecimento do Tribunal de Contas, de que é o critério do emitente que define se a classificação dos juros/encargos deve ou não ser dívida pública, vamos alterar, ainda em 2015, os classificadores utilizados nas PAR's, no sentido de estarmos em conformidade com as recomendações do Tribunal de Contas.

Ao
Tribunal de Contas
Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro da Área I
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Data 23-11-2015
N/Ref. 1151433
V/Ref.

Parecer sobre GCE/2014. Anteprojecto

TRIBUNAL DE CONTAS

E 19304/2015
2015/11/26



Analisado o anteprojecto do ponto 4.1.2, Dívida Financeira dos SFA, incluído no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014, vimos, por este meio, informar V. Exa. que se confirmam, na generalidade, as situações referidas como incorreções, aí identificadas.

Contudo, sobre as classificações utilizadas, cumpre esclarecer o seguinte:

Metropolitano de Lisboa

1. Contabilização de operações de *leasing* financeiro: confirma-se o incorreto registo nas rubricas de passivo financeiro (10.06) e juros e outros encargos (03.05), que se deve à utilização dos critérios de contabilização próprios do SNC. Na execução orçamental de 2015 o Metropolitano de Lisboa (ML) já procedeu às devidas correções, após aprovação do pedido de anulação, de passivos financeiros, apresentado junto da SGME (Inf. N.º EMPIG/614/2015/SG de 20/04/2015 e Proc. DGO P6977/2015-AO525/2015 Ministério 08, Serviço 4280 Funcionamento).

2. Contabilização de operações de *leasing* operacional, na execução orçamental de 2014 a contabilização já foi efetuada de acordo com as indicações do Parecer sobre a Conta Geral de Estado de 2013.

Metropolitano de Lisboa/Transtejo

3. Relativamente aos juros de empréstimos do Tesouro e conforme indicado nas informações enviadas para o Tribunal de Contas, os juros e as amortizações de capital de empréstimos do Tesouro não geraram fluxo financeiro, pois os respectivos créditos foram convertidos em capital.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Administração



Rui Loureiro

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : falcao.aml@mail.exercito.pt

Data/hora : 2015-11-18 09:42:00

Registo nº : 18686/2015

Data/hora : 2015-11-18 09:57:56

Serviço : DAI

Email : dai@tcontas.pt

N. Anexos : 1

Anexos : image001.jpg

De: falcao.aml@mail.exercito.pt [mailto:falcao.aml@mail.exercito.pt]

Enviada: 18 de novembro de 2015 09:42

Para: Ana Furtado

Cc: leal.jmmrt@mail.exercito.pt; pinto.apt@mail.exercito.pt; Francisco Moledo; Margarida Gouveia

Assunto: RE: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - Ponto 4.1 Dívida Financeira

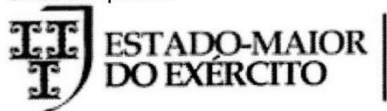
Bom dia Dr^a

Informo V. Ex.^a que as OGFE foram extintas pelo Decreto-Lei n.º 167/2014, de 6 de novembro.

Relativamente ao Documento apresentado, na qualidade de Ex-Diretor não tenho nada a acrescentar.

Att,

ANTÓNIO MANUEL LEBRE FALCÃO
COR ADMIL
Cmdt UnAp/EME



UNIDADE DE APOIO

Rua Museu da Artilharia
1149-065 Lisboa, PORTUGAL

T. +351 218 842 384
M. +351 916 544 773
E. 423 084

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : teixeira.bastos@rtp.pt
Data/hora : 2015-11-17 09:44:00

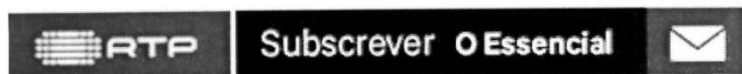
Registo nº : 18609/2015
Data/hora : 2015-11-17 09:57:19
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 7
Anexos : image008.jpg;image009.png;image010.png;image011.jpg;image012.jpg;image013.jpg;image014.jpg

Exmos Srs

O documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014, não merece da parte da RTP qualquer alegação ou comentário.

Com os melhores cumprimentos

Augusto Teixeira Bastos
Diretor Financeiro
(+351) 217 947 875



A newsletter com as notícias que estão a marcar o país e o mundo.



06.NOV 15 01522

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro José Fernandes
Farinha Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA e-mail	SUA COMUNICAÇÃO DE 21-10-2015	NOSSA REFERÊNCIA Ent. 5992 Proc. 12.2	DATA
--------------------------	----------------------------------	---	------

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2014 - Contraditório ao Anteprojeto do ponto 4.2.
- Dívida Garantida

Exmo. Senhor,

Em resposta à V/comunicação eletrónica de 21 de outubro de 2015, apresentada pela Sra. Dra. Ana Furtado - Auditora Coordenadora, encarrega-me S. E. a Ministra de Estado e das Finanças de informar que o pronunciamento deste Ministério se considera efetivado pelo ofício n.º 6400, de 2 de novembro de 2015, da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, que se anexa.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Helena Neves

C/c: SET



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

TRIBUNAL DE CONTAS

E 18014/2015
2015/11/5



C/C
Exma. Senhora
Dra. Filipa Menezes de Alarcão
Chefe do Gabinete da Senhora
Secretária de Estado do Tesouro e Finanças

Neste edifício

6400 02 NOV 15

Exma. Senhora
Dra. Ana Furtado
Auditora Coordenadora
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Ref. Email
Data: 21.10.2015

N/Ref. DSJC/2015
Data:

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2014 – Contraditório ao Anteprojeto do ponto 4.2. – Dívida Garantida

Exma. Senhora Dra., *Ana Furtado,*

Em referência ao assunto em epígrafe, para os efeitos do disposto nos artigos 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e após análise do Anteprojeto em apreço, informa-se que o mesmo suscita a esta Direção-Geral os seguintes comentários:

Na pág. 3 é efetuada referência à falta de publicação dos despachos de autorização das garantias relativas ao FCGM e à AdP, SGPS, SA em conformidade com o previsto no n.º 2 do artigo 15.º da Lei n.º 112/97, importando referir que foi já solicitada a referida publicação junto do Gabinete da Senhora Secretária de Estado do Tesouro.

Quanto ao ponto relativo a “c) Pagamentos em execução de garantias – EUROPARQUE”, na pág. 9, informa-se que o auto de dação em pagamento relativo aos imóveis que constituem o “Complexo Europarque” foi celebrado entre o Estado Português e a Associação Europarque – Centro Económico e Cultural no dia 4 de maio de 2015.

Com os meus melhores cumprimentos, *Elsa Santos*

A Diretora-Geral,

Elsa Santos
Elsa Roncon Santos

/LC/

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : mjose.melo@cosec.pt
Data/hora :

Registo nº : 17766/2015
Data/hora : 2015-10-30 14:01:08
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 0

De: Maria José Melo <mjose.melo@cosec.pt>

Enviado: 30 de outubro de 2015 11:08

Para: Ana Furtado

Cc: Secretariado

Assunto: Parecer sobre a CGE/2014. Anteprojecto do ponto 4.2 Dívida Garantida [Registo de saída: 17556/2015 - DAI]

Exm.ª Senhora
Dr.ª Ana Furtado,

Encarrega-me o Sr. Presidente do Conselho de Administração da COSEC de, em resposta, ao v/ correio eletrónico abaixo transcrito de transmitir que, nos termos do disposto no Art.º 13º da lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a COSEC não tem observações a formular no que respeita ao anteprojecto de Parecer da Conta Geral do Estado, no que respeita às responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de créditos, de créditos financeiros, seguro-caução e dos seguros de investimento através da COSEC.

Com os melhores cumprimentos/ Best Regards

Maria José Melo

Diretora
Direção Internacional
T: +351 217 913 826 | M: +351 96 124 37 15
E: mjose.melo@cosec.pt | W: www.cosec.pt

COSEC - Companhia de Seguro de Créditos, S.A.

Sede : Av. da República, 58, 1069-057 Lisboa | T: +351 217 913 700 | F: +351 217 913 720
Delegação : R. Gonçalo Sampaio, 329, 3º, 4150-367 Porto | T: +351 226 070 600 | F: +351 226 070 605



AO SEU LADO EM TOUO O LADO

Acompanhe a COSEC:



MELHOR SEGURADORA
PME NÃO VIDA



BANCA & SEGUROS
Exame 51º 2014



02.DEZ15 01641

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de
Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	19-11-2015	ENT.: 6253 PROC. Nº: 12.2	

Assunto: Resposta ao Parecer sobre CGE/2014 – Ponto 4.3 Dívida não Financeira

Exmo. Senhor,

Encarrega-me S. E. o Ministro das Finanças de informar que após análise cuidada ao documento em referência e tendo presente que o mesmo se reporta a exercício governativo anterior, uma vez que diz respeito à Conta Geral do Estado de 2014, nada há a transmitir sobre este assunto.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

André Caldas

Exm.ª Senhora
 Dr.ª Ana Furtado
 Auditora – Coordenadora do Tribunal de Contas
 Av. Barbosa du Bocage - 61
 1069 –045 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	
Email TC	19 nov 2015	Ofício n.º 90/GEPO/GEPO/2015 Processo SGD: P12342/2015	27 nov 2015 Ref.º Emissor:
Temática: <i>Execução Orçamental – Respostas da TC a outras entidades de controle</i>			

Assunto: Parecer sobre a CGE 2014 – Anteprojeto do ponto 4.3 – Dívida não financeira

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico em referência e sobre o assunto identificado em epígrafe, cumpre informar que se mantém a informação veiculada no contraditório da PCGE 2013 sobre o mesmo tema no sentido de que *“esta Direção – Geral compila e divulga os dados referentes à dívida não financeira que são reportados na síntese de execução orçamental”*.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,



Manuela Proença



19.NOV 15 01567

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

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA
Enf. 6216
Proc. 12.1

DATA

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2014 - Caixa - Implementação do Programa de Assistência Económica e Financeira 2011/2014

Exmo. Senhor,

Em resposta à V/comunicação eletrónica de 10 de novembro de 2015, apresentada pela Sra. Dra. Ana Furtado - Auditora Coordenadora, vem o Ministério das Finanças apresentar o seu pronunciamento, o que faz nos seguintes termos:

O Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF) de 2011-2014 tinha como objetivo corrigir os desequilíbrios macroeconómicos e financeiros, colocando as finanças públicas numa trajetória sustentável e reduzir os níveis de endividamento, bem como promover uma alteração estrutural da economia portuguesa, criando as condições para um crescimento económico sustentado e gerador de emprego.

Os progressos alcançados nos últimos três anos em todas estas dimensões permitiram ultrapassar a situação de emergência e recuperar a credibilidade do País: o défice orçamental foi significativamente reduzido e a transparência orçamental foi reforçada; procedeu-se à correção progressiva e articulada dos desequilíbrios macroeconómicos, nomeadamente quanto ao ajustamento externo e à melhoria das condições do mercado de trabalho. Estes desenvolvimentos refletem os primeiros resultados da implementação das reformas estruturais, e que possibilitaram o retomar em pleno do acesso a financiamento de mercado.

A execução do PAEF foi bem-sucedida e permitiu a sua conclusão antecipada em maio de 2014. Todos os limites quantitativos do Programa fixados para o défice e para a dívida foram cumpridos, bem como todos os requisitos para o ajustamento estrutural estabelecidos ao abrigo do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na UEM (Tratado Orçamental). Embora se tenha observado valores para o saldo orçamental diferentes dos inicialmente determinados no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de política Económica (MoU), estes deveram-se sobretudo a operações

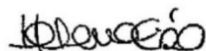
orçamentais classificadas como *one-off measures*, que excluindo o seu efeito, permitiram que Portugal cumprisse as metas anuais acordadas.

RECOMENDAÇÕES

Sobre a referência quanto à não apresentação dos resultados obtidos na execução das medidas de consolidação orçamental nas CGE de 2011, 2012, 2013 e 2014, impedindo a sua avaliação, estão a ser desenvolvidos mecanismos de quantificação, tanto *ex-ante* como *ex-post*, de políticas, um compromisso assumido no âmbito do pós-programa. Este mecanismo permitirá a correta avaliação das medidas incluídas no programa de reformas estruturais, especialmente dos programas associados à implementação de medidas de consolidação orçamental. De notar que, embora o pleno efeito das reformas se faça sentir no médio e no longo prazo, os resultados obtidos no período do PAEF são já significativos.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete



Helena Neves

C/c: SEAO, SEAP e GPEARl

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : vasco.hilario@dgaep.gov.pt
Data/hora : 2015-11-11 17:39:00

Registo nº : 18424/2015
Data/hora : 2015-11-12 10:50:52
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : image002.png

De: Vasco Manuel Dias Costa Hilário [mailto:vasco.hilario@dgaep.gov.pt]

Enviada: 11 de novembro de 2015 17:39

Para: Ana Furtado

Cc: Maria Joana Andrade Ramos; Teresa Garrido; Marília Carrilho; Fernanda Teixeira

Assunto: FW: CEE/2015/1032-Parecer sobre a CGE/ 2014. Caixa - Implementação do Programa de Assistência Económica e Financeira 2011/2014

Exm.ª Sr.ª Dr.ª Ana Furtado:

Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas

Boa tarde!

Serve o presente para informar que esta Direção-Geral nada tem a observar em relação ao projeto de Parecer do Tribunal de Contas sobre a CGE 2014, no caso, relativamente aos dados oportunamente enviados.

Ao dispor de V. Ex.ª, apresento,

Os meus melhores cumprimentos,



Vasco Manuel Dias Costa Hilário
Subdiretor-Geral

MF | Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
Rua da Alfândega - 5 - 2 | 1149-095 Lisboa
Tel. +351 213 915 300 | Fax +351 213 900 148 | www.dgaep.gov.pt



S/referência: Email de 10.11.2015

N/referência: 12085/2015/DFI/UGR Coord./ACSS

Exma. Senhora
Dr.^a Ana Furtado
Auditora-Coordenadora do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014. Caixa - Implementação do Programa de Assistência Económica e Financeira 2011/2014.

Tendo sido esta Administração Central notificada para se pronunciar sobre o teor do documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014, nomeadamente no que se refere à Caixa respeitante à Implementação do Programa de Assistência Económica e Financeira 2011/2014, somos a apresentar os seguintes comentários quanto ao ponto 3.2. Saúde:

a) Despesa pública com Medicamentos

O documento em apreciação refere que as reduções anuais verificadas na despesa com medicamentos se mostraram insuficientes para dar cumprimento às metas fixadas pelo MoU inicial, de 1,25% do PIB em 2012 e 1% em 2013 e em 2014, tendo por base informação disponibilizada pela ACSS e INE.

Verificou-se que na aferição da despesa de medicamentos de ambulatório não foi utilizada a informação do INFARMED, não obstante o esclarecimento prestado pelo Gabinete do Senhor Ministro da Saúde aquando da resposta ao contraditório da Auditoria relativa ao "Acompanhamento dos Mecanismos de Assistência Financeira a Portugal": *«A fonte para a aferição da despesa de medicamentos de ambulatório é o INFARMED, uma vez que a despesa incluída na conta do SNS abrange produtos que não foram considerados na fixação do objetivo, como seja as tiras usadas para a medição da diabetes;»*.

Deste modo, permitimo-nos apresentar o quadro remetido em 01.12.2014 ao Tribunal de Contas, atualizado com os valores de 2014, do qual constam os resultados alcançados entre 2010 e

2014 considerados para a medição do objetivo e que divergem ligeiramente dos que constam no gráfico 4 do documento em análise:

Mercado (Valores e milhares de euros)	2010	2011	2012	2013	2014
Ambulatório	1.640	1.326	1.173		
<i>com subsistemas</i>				1.160	1.170
<i>sem subsistemas</i>				1.123	1.157
Hospitalar	1.078	1.096	956	920	892
Total	2.718	2.422	2.129		
<i>com subsistemas</i>				2.080	2.062
<i>sem subsistemas</i>				2.043	2.049
PIB de referência	170.000	170.000	170.000	170.000	170.000
% da despesa no PIB	1,60%	1,42%	1,25%		
<i>com subsistemas</i>				1,22%	1,21%
<i>sem subsistemas</i>				1,20%	1,21%

Fonte: Infarmed (Ambulatório) e ACSS (Hospitalar)

Com base nos pressupostos indicados e na informação evidenciada no quadro remetido, informou também o Gabinete do Senhor Ministro da Saúde, àquela data, que o objetivo de 2012 foi considerado cumprido, e que o mesmo foi confirmado por instituições internacionais, com indicação das respetivas referências, pelo que não se compreende por que motivo o Tribunal de Contas refere o incumprimento da meta deste ano de 2012.

Já quanto aos anos de 2013 e 2014, foi assumido o não alcance da meta e invocadas as razões para o seu desvio.

b) Meios complementares de diagnóstico e terapêutica

Relativamente ao teor desta alínea, nada temos a referir.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Diretivo



Digitally Signed by Rui dos Santos Ivo
DN:CN=Rui dos Santos Ivo,
OU=Administração Central do
Sistema de Saúde IP, O=Ministério
da Saúde, C=PT
Reason:
Date: 2015-11-12T17:27:45

(Rui Santos Ivo)



Tribunal de Contas

|||
**5. Fluxos Financeiros com a
União Europeia**
|||



Exma. Senhora
Dr.ª Leonor Corte Real Amaral
Auditora - Coordenadora do Tribunal de Contas
Av. da República - 65
1050-159 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	16 nov 2015
Email TC	5 nov 2015	Ofício n.º 68/GEPO/GEPO/2015 Processo SGD: P11504/2015	Ref.º Emissor:
Temática: Execução Orçamental - Respostas ao TC e outras entidades de controlo			

Assunto: Anteprojeto de Parecer sobre a CGE 2014 – Fluxos com a União Europeia

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico em referência e sobre o assunto identificado em epígrafe, cumpre informar o seguinte:

Pág.5: 5.2 – Fluxos financeiros para a União Europeia (2º § - 2ª item)

Em 2014, procedeu-se ao pagamento condicional de RPT não cobrados por forma a diminuir o risco de ser exigido pagamento adicional de juros de mora, no caso de a sua resolução não ser favorável a Portugal, atendendo a que o mesmo ainda se encontra em análise por parte da CE;

Pág.5: 5.2 – Fluxos financeiros para a União Europeia (2º § - 3ª item)

A responsabilidade do apuramento dos recursos próprios tradicionais é das autoridades nacionais que administram esses mesmos recursos. A DGO, enquanto entidade gestora do Capítulo 70, intervém na disponibilização dos recursos que são apurados à Comissão Europeia. A gestão dos processos em que existem divergências quanto aos apuramentos efetuados é feita por essas autoridades, nomeadamente pela Autoridade Tributária. Apenas quando esta entidade informa a DGO que deverão ser colocados à disposição recursos próprios se pode diligenciar nesse sentido;

Pág.5: 5.3 – Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal | 5.3.1 – Reflexo das transferências da União Europeia na CGE (2º §)

Tal como no ano anterior, o item PAIC engloba o Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida e o 7º Programa Quadro, para permitir a comparabilidade dos dados. Este apuramento foi efetuado com base no reporte recebido no âmbito do ponto 110 e Anexo V, Circular A nº 1375 de 10 de julho, nomeadamente, o da ANPROALV e o da FCT, bem como o Mapa indicativo dos Fluxos Financeiros do IGCP.

Relativamente ao conjunto dos fluxos dos itens PAIC e Diversos, não é possível à DGO obter informação fidedigna, dada a inexistência de entidades nacionais responsáveis pela vertente

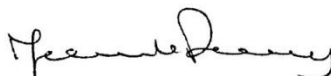
financeira externa destes programas, conduzindo a que as transferências para os beneficiários ocorram diretamente, e na sua grande maioria, sem transitar pela tesouraria do Estado. No item Restituições e Reembolsos, a divergência entre o valor inscrito na CGE e o valor apurado pelo Tribunal tem origem no facto de a ADC não ter enviado essa informação.

Pág.6: 5.3 – Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal | 5.3.1 – Reflexo das transferências da União Europeia na CGE (4º e 5º §)

Ainda que se possa vir a equacionar a inclusão na CGE de um elemento informativo que evidencie a informação relativa a fontes de financiamentos, como sugerido pelo TC, importa salientar que os elementos informativos, que vêm sendo integrados na mesma, procuraram dar resposta ao disposto no n.º 6 do artigo 76º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2014, de 10 de julho) que refere que: *“Os elementos informativos relativos aos programas orçamentais concluídos no ano evidenciam a despesa orçamental paga relativa a cada programa, medida e projeto.”*

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,



Manuela Proença

/PQ

TRIBUNAL DE CONTAS

E 18374/2015
2015/11/11



Ex.ª Senhora Auditora Coordenadora
Dr.ª Leonor Corte Real Amaral
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

N/ Ofício n.º SGC - 22012
Lisboa, 11 de novembro de 2015

Assunto: Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - Fluxos com a União Europeia

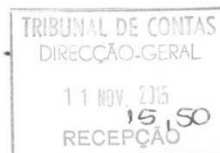
No seguimento do vosso correio eletrónico do pretérito dia 5 de novembro p.p., no qual eram requeridos os comentários ao anteprojeto de Parecer referido em epígrafe, para os efeitos previstos no n.º 3 do art.º 73.º da Lei n.º 91/2001, alterada e republicada pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, informa-se:

1. O IGCP elabora mensalmente o mapa dos fluxos comunitários das saída ordenadas pela Comissão Europeia (CE), da conta por si titulada, domiciliada na tesouraria do Estado.
2. O referido mapa mensal é elaborado por fundo comunitário, com base em informação adicional retirada das ordens dadas pela CE.
3. A informação adicional transmitida ao IGCP é na maior parte das vezes reduzida e incompleta, motivo pelo qual são remetidos mensalmente às principais Autoridades de Certificação (IFAP e AD&C), beneficiárias dessas verbas, os mapas elaborados para que possam ser validados os valores classificados por fundo.
4. Os mapas apresentados pelo IGCP refletem, pois, as classificações e ações desencadeadas, bem como as respostas aos pedidos de validação recebidas.

Mais se informa que serão tidos em conta as recomendações proferidas sobre a rúbrica “diversos”.

Com os melhores cumprimentos,


António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração



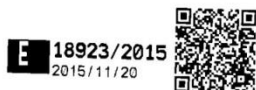
Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.

Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95

e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt

Contribuinte n.º 503 756 237

TRIBUNAL DE CONTAS



Exmo. Senhor
Diretor Geral
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Nossa referência:
NPPC/GC

Assunto:

Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - Fluxos com a União Europeia

Na sequência do envio do relatório de verificação sobre os “Fluxos Financeiros da União Europeia para Portugal – 2014”, e do anteprojeto de Parecer referido em epígrafe considera-se pertinente remeter a V. Exa. a seguinte informação:

Relativamente ao quadro 3. do ponto 1.3 Contas das Autoridades de Certificação/Entidades pagadoras do relatório de verificação de fluxos com a União Europeia 2014, em aditamento ao email enviado no dia 3 do corrente, informamos o seguinte:

1. Os registos reportados em SIGO, são referentes aos movimentos bancários das contas Fundo e das contas dos vários PO. Considerando que a Agência recorre à gestão flexível entre as várias contas, verifica-se que o mesmo montante pode estar registado como entrado mais do que uma vez (ex: entrada na conta Fundo quando é transferida da CE, e entra de novo na conta do PO, quando é transferido da conta Fundo, para concretizar os pagamentos aos beneficiários). Apenas desta forma é possível fazer a reconciliação bancária das contas bancárias dos fluxos financeiros com a CE. Relativamente aos dados reportados em 20 de julho pela AD&C, importa referir que os mesmos dizem respeito aos montantes recebidos da CE a favor dos vários PO, mas que são creditados nas contas Fundo, não estando reportados naqueles montantes os movimentos entre as várias contas, Fundo e PO.

Desta forma concluímos que os dois reportes não podem ser comparados.

2. Ainda relativamente aos registos reportados em SIGO, refere-se que os registos na FF 411 incluem movimentos referentes a períodos de programação anteriores, bem como os movimentos do ano 2014 referentes ao QEC. Tal erro decorre do facto das Circulares de preparação do orçamento anteriores a 2014, afetarem essa FF aos QCA I, QCA II E QCA III e no ano 2014 passarem a afetar a mesma FF ao QEC.

3. No que concerne aos registos feitos em sigo na FF 480 – Outros, realça-se que o elevado montante resulta do facto das Circulares de preparação do orçamento, apenas preverem uma fonte de financiamento para cada PO.

Não existindo uma FF para os PO Regionais da Madeira e dos Açores, os movimentos destes PO são registados nesta FF.

Não existe também outra forma de registar os movimentos das contas Fundo que, por receberem montantes da CE destinados a todos os PO, não podem estar afetos a uma FF específica.

4. Segue em anexo o mapa de fluxos financeiros de fundos comunitários da AD&C, para o período de 1 de abril a 31 de dezembro de 2014.

Com os melhores cumprimentos,

António Costa Dieb
Presidente do Conselho Diretivo



IFAP
Instituto de Financiamento
da Agricultura e Pescas, I.P.



GOVERNO DE
PORTUGAL

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA
E DO MAR

TRIBUNAL DE CONTAS

E 18746/2015
2015/11/18



Exma. Senhora Auditora Coordenadora do
Tribunal de Contas

Dra. Leonor Amaral

Av. Barbosa do Bocage, 61

1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA

17-11-2015

073150/2015 DFI

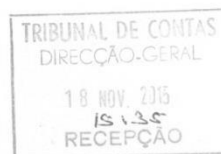
ASSUNTO: **Anteprojeto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - Fluxos com a União Europeia**

No seguimento da v/ solicitação constante do email de 05 de novembro, vimos pelo presente confirmar que o anteprojeto de parecer reflete os elementos disponibilizados pelo IFAP assim como os esclarecimentos posteriormente prestados a esse Tribunal.

Com os nossos cumprimentos,

O Presidente do Conselho Diretivo

Luís Souto Barreiros





Tribunal de Contas

|||
**6. Fluxos Financeiros entre o
Orçamento do Estado e o
Sector Público Empresarial**
|||

- c) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 1561 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
- d) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 71 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.



Tribunal de Contas

|||
**7. Fluxos Financeiros com as
Regiões Autónomas e com as
Autarquias Locais**
|||

- a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 2 - ofício n.º 1588 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
- b) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 2 - ofício n.º 81 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.



Tribunal de Contas

|||
**8. Benefícios Fiscais;
Subsídios; e outras formas de
apoio**
|||

- e) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 1647 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

Exm.º Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor – Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-45 LISBOA

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	25 nov 2015
Email TC	20 nov 2015	Ofício n.º 89/GEPO/GEPO/2015 Processo SGD: P12407/2015	Ref.º Emissor:

Temática: Execução Orçamental - Respostas ao TC e outras entidades de controle

Assunto: Parecer sobre a CGE 2014 – Contraditório ao Anteprojeto do ponto 8.1 – Benefícios fiscais

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico em referência e sobre o assunto identificado em epígrafe, informa-se que esta Direção – Geral não tem comentários a observar sobre o documento apresentado.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,



Manuela Proença

INTRODUÇÃO

A Direção-Geral do Tribunal de Contas (TC), através de ofício, anexo ao mail de 20-11-2015, dirigido à Diretora Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014, veio notificar a AT, para, querendo, se pronunciar sobre o anteprojecto do ponto 8.1 – Benefícios Fiscais, até 27 de novembro de 2015.

Tendo por base os contributos prestados pelos serviços da AT, das diversas áreas com intervenção nas matérias objeto do pedido, elaborou-se a presente resposta ao Tribunal de Contas.

RESPOSTA DA AT

De uma maneira geral as conclusões e recomendações que se extraem do ponto 8.1 – Benefícios Fiscais, do anteprojecto do Parecer sobre a CGE 2014, são idênticas às que têm sido formuladas em anteriores Pareceres, nomeadamente Parecer sobre a CGE 2013, e mesmo em algumas Auditorias realizadas pelo TC relacionadas com a quantificação da Despesa Fiscal, relativamente às quais a AT tem vindo a exercer o direito ao contraditório.

Assim, e também de uma maneira geral, reiteram-se os comentários já produzidos anteriormente pela AT, no âmbito daqueles contraditórios.

Não se deixa contudo, de reforçar as seguintes ideias:

Ponto 8.1 – Benefícios fiscais

Subponto 8.1.1 – Subavaliação da despesa fiscal na CGE

a) Não inclusão de € 34 M€ de despesa fiscal em sede de IRC referente ao “regime de reinvestimento dos valores de realização”

Quanto à questão da não inclusão da “despesa” referente ao regime do reinvestimento dos valores de realização previsto no artigo 48.º do Código do IRC, reitera-se, uma vez mais, o entendimento já por diversas vezes transmitido ao TC no sentido de que o regime em questão se insere na tributação regra em IRC, tendo, portanto, natureza estrutural, razão pela qual o valor mencionado não é incluído no cômputo da despesa fiscal em sede deste imposto.

De facto, o normativo em questão insere-se no capítulo de determinação da matéria coletável, sendo aplicável, com caráter geral, aos sujeitos passivos de IRC que exercem a título principal uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e em execução dos princípios que informam a tributação regra (*vide* Nuno Sá Gomes, Teoria Geral dos Benefícios Fiscais, caderno de Ciência e Técnica Fiscal n.ºs 359, 360 e 362, páginas 38 e 39).

Aliás, este autor considera mesmo não integrar o conceito de benefício fiscal o regime previsto no artigo 18.º do EBF, na sua redação originária, que estendia o regime fiscal do reinvestimento previsto no então artigo 44.º do Código do IRC às mais-valias realizadas com a transmissão onerosa de

imobilizações financeiras, considerando tratar-se de um falso BF erradamente incluído no EBF (op. cit., página 52).

Ora, por maioria de razão, o regime geral do reinvestimento previsto no Código do IRC, inserido no capítulo de determinação da matéria coletável, não é um benefício fiscal.

Não se entende, assim, a afirmação do TC de que a despesa fiscal em IRC se encontra subavaliada, designadamente pelo facto de não incluir 34 M€ referentes ao regime geral do reinvestimento, quando é o próprio TC que, mais adiante, na última frase do 2.º parágrafo do subponto 8.1.2.1, refere “(...) a necessidade de a AT proceder, fundamentadamente, à rigorosa inventariação dos BF nos termos exigidos pelo EBF distinguindo-os dos desagravamentos fiscais estruturais”, reafirmando ainda na última frase do 4.º parágrafo do subponto 8.1.4 que “(...) é necessário que a DF apenas contenha a previsão e a estimativa das receitas cessantes em virtude de BF (desagravamentos fiscais excepcionais) sem lhes adicionar perdas de receita provenientes de desagravamentos fiscais estruturais.” (sublinhado nosso).

Contudo e numa aparente dualidade de critérios, o TC vem considerar que o facto de um montante – que, em nosso entender, é claramente imputável a um desagravamento fiscal estrutural – não ter sido considerado no cômputo da despesa fiscal conduz a uma subavaliação desta.

b) Não consideração dos BF referentes à “dedução de prejuízos” fiscais e ao “regime especial de tributação dos grupos de sociedades (RETGS)”

Relativamente ao RETGS, embora se trate de um regime fiscal especial, são também aplicáveis as considerações expendidas na alínea anterior.

De facto, é nosso entendimento, também já por diversas vezes comunicado ao TC, que o RETGS não consubstancia um regime excecional que impeça a tributação regra, mas sim um regime especial que introduz regras específicas de apuramento do lucro tributável, fazendo apelo à capacidade contributiva do grupo de sociedades – verificadas que estejam a situação de domínio e outras condições previstas na lei – em detrimento da capacidade contributiva individual de cada uma das sociedades que o compõem.

Ou seja, trata-se de particularizar um regime jurídico regra à situação dos grupos de sociedade e não de introduzir uma exceção a esse regime. A este propósito aplicam-se, aqui, as diferenças entre normas especiais e normas excecionais (op. cit., páginas 80 e 81).

Na mesma lógica insere-se o “regime simplificado de determinação do lucro tributável” aplicável aos contribuintes de pequena dimensão: trata-se de um regime especial de tributação inserido no âmbito do regime de tributação regra e não de um regime excecional.

Assim, não se estando em presença de um regime subsumível no conceito de BF, não se poderá considerar, em nosso entender, que a não quantificação dos respetivos efeitos se traduza em subavaliação da despesa fiscal em IRC.

No que se refere à despesa relativa a prejuízos fiscais, julga-se que a intenção do TC não terá sido, naturalmente, a de qualificar a própria de dedução de prejuízos prevista no artigo 52.º do Código IRC como benefício fiscal.

Assim, no pressuposto de que está em causa o mesmo assunto a que o TC volta a fazer referência no subponto 8.1.2.2 do Anteprojeto, isto é, a não quantificação dos BF declarados por contribuintes com prejuízos fiscais, trata-se, de facto, de um aspeto cuja implementação é de uma complexidade extrema, uma vez que a despesa só se tornará efetiva com a dedução aos lucros tributáveis futuros da parte dos prejuízos fiscais correspondente aos BF contida nesses mesmos prejuízos. Daqui resulta, ainda e naturalmente, que, nos casos em que os prejuízos fiscais não venham a ser deduzidos até ao limite temporal para a respetiva dedução, os BF nos mesmos contidos nunca se traduzirão em despesa fiscal.

Reitera-se assim o já afirmado anteriormente quanto à complexidade associada ao cálculo desta despesa, agravada, ainda, pelo alargamento do período de reporte de prejuízos fiscais de 5 para 12 anos.

c) Subavaliação da DF na CGE em sede de Imposto de Selo

No que se refere ao IS, conclui o Tribunal de Contas (TC), que a “subavaliação da DF na CGE, por omissão de montantes conhecidos, é material e a ela acrescem valores indeterminados, também relevantes, suscitando reservas os primeiros e reparos os segundos”, factualidade que identifica nos seguintes termos:

- A “omissão é materialmente relevante visto que, da mera aplicação das taxas mínimas da TGIS às operações e aos atos isentos declarados (€ 103.917 M), resulta uma DF potencial de € 143M”, cuja DF não foi quantificada nem relevada na CGE;
- “Esta omissão é da responsabilidade da AT porquanto, ao não exigir a discriminação das isenções declaradas pelas correspondentes verbas da TGIS, não possibilita a determinação da taxa aplicável e o cálculo do imposto que seria devido na ausência da norma da isenção”.

Sublinha a necessidade de a AT¹:

- a) “Promover a correta aplicação da legislação e das decisões administrativas relacionadas com as suas atribuições e propor medidas de carácter normativo, técnico e organizacional que se revelem adequadas;
- b) Fundamentar adequadamente as suas opções técnicas;
- c) Dever discriminar a DF em IS por natureza e função, aquando da inventariação dos respetivos BF, à semelhança do procedimento que desenvolve no domínio dos impostos sobre o rendimento com base em formulários (Anexo H em IRS e Anexo D em IRC) com estrutura idêntica ao Anexo Q da declaração anual.”

¹ Pág. 6, Ponto 8.1.2.3 Imposto do Selo (5.º e 6.º parágrafos)

E, conclui:

“As insuficiências e deficiências detetadas nos sistemas de informação e controlo da DF em IS constituem verdadeiras limitações à sua rigorosa quantificação e suscitam a pertinência da tomada das ações corretivas necessárias por parte da AT para que essa DF passe a ser devidamente quantificada e relevada no Orçamento de Estado e na Conta Geral do Estado”.

Quanto à subavaliação da despesa insita neste ponto, sem prejuízo da pertinência da conclusão que lhe é inerente, cabe destacar que a “omissão potencial da DF de € 143M”, resulta da aplicação da taxa mínima ao valor (€ 103,917 M), referente às “operações/factos isentos” do Anexo Q, relativos ao ano de 2014.

Deste modo, tal como anteriormente reportado ao TC, cabe **destacar o seguinte**:

As questões levantadas pelo TC têm subjacentes questões jurídicas, constantes da norma do Código do Imposto do Selo e que, por esse motivo, ultrapassam a mera actividade administrativa da AT.

Conforme tem vindo a ser referido no âmbito de outras solicitações por parte do TC, reitera-se, mais uma vez, o seguinte:

- O imposto do Selo não é um imposto sobre o rendimento para que possa ser solicitada aos interessados a declaração dos rendimentos isentos;
- No Imposto sobre o rendimento, o sujeito passivo é em simultâneo o titular do encargo do imposto;

A liquidação do Imposto do Selo assenta, regra geral, no método da repercussão legal, caracterizado pelo facto de a figura do sujeito passivo estar dissociada da do titular do encargo, ou seja, durante as diferentes fases do imposto, o sujeito ativo do imposto não tem qualquer contacto com o titular do encargo;

Assim, os benefícios em sede de imposto do selo acompanham o titular do encargo e são, em regra, de carácter automático, não sendo verificados pelos Serviços, mas por uma pluralidade de sujeitos passivos, em que se incluem notários, conservadores, instituições de crédito, seguradoras, advogados, solicitadores, mas que, no limite, pode ser qualquer pessoa coletiva ou profissional no exercício de uma atividade independente, e sem que exista qualquer obrigação legal de comunicação dos benefícios por parte dos seus titulares;

- Esta forma de liquidação e pagamento do Imposto do Selo é estrutural e obedece a um princípio de simplicidade que vem consagrado no 3.º parágrafo do Preâmbulo do Código;

Constituem exceções ao antes referido, os casos de liquidação do imposto pelos Serviços, em que se incluem as verbas 1.1 (a partir de 2009 face à alteração introduzida pela Lei do OE/2009) e 28 da TGIS, esta última criada pela Lei n.º 55-A/2012, de 29 de outubro, sendo também liquidado pelos Serviços o imposto relativo à verba 1.2 da TGIS².

² Verba 2 – A partir de 01/04/2015 - art.º 206.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31/12 (OE/2015)

No que especificamente ao Anexo Q se refere, importa reiterar o seguinte:

- Este Anexo integra a IES/Declaração Anual, obrigação acessória que recai sobre os sujeitos passivos do imposto, ou seus representantes legais, a que se refere o art.º 2.º do Código do IS, com vista à apresentação anual discriminativa do imposto do selo por estes liquidado. (cf art.º 52.º n.º 1), sendo que, a partir de 2014, passou a ser extensível aos valores das operações e atos realizados isentos do IS;
- Não permite conhecer os NIF's dos beneficiários das isenções (são titulares do encargo, cf. art.º 3.º do CISELO), sendo que a obrigação acessória declarativa impende sobre os sujeitos passivos previstos no art.º 2.º do Código;
- Apresenta uma estrutura assente nas normas de incidência e não de isenção, ou seja, está estruturado por verbas da TGIS e não pelos diplomas legais que consagram isenções, não existindo, por isso, dados que permitam a quantificação da despesa fiscal com discriminação por natureza ou por funções.
- Este anexo respeita o consagrado no artigo 52º do CIS e não pode exigir aos contribuintes informações que a norma não determina.

Assim, atento o exposto, somos de parecer que tecnicamente não é curial efetuar comparações entre o Anexo Q e os Anexos H, exigível em sede de IRS, e D em IRC.

Não obstante, constitui objetivo da AT, dentro dos limites da sua esfera de competências, enviar, junto dos órgãos decisores, os esforços apropriados de modo a dotar-se das ferramentas técnicas e legais com vista à concretização do preconizado em sede da quantificação da DF.

Subponto 8.1.2. – Insuficiente quantificação da despesa fiscal por imposto

Subponto 8.1.2.1. – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

Relativamente à quantificação da despesa fiscal em sede de IRS a única questão suscitada pelo TC refere-se à quantificação da despesa fiscal relativa a pessoas com deficiência que se traduz numa sobreavaliação dessa despesa pelo facto de o método de cálculo não considerar as “perdas a recuperar” nem o “reinvestimento dos valores de realização resultantes da alienação de bens imóveis”.

Quanto a esta questão e tal como é reconhecido pelo próprio TC, a AT está a implementar novos procedimentos no sentido de integrar os aspetos antes referidos no cálculo da despesa fiscal relativa a pessoas com deficiência e, assim, a alcançar maior rigor nesse cálculo.

Ainda no que se refere ao mesmo tipo de despesa fiscal, refere o TC que “(...) nas deduções à coleta por *“pessoas com deficiência”* o legislador inclui despesas com educação suscetíveis de inclusão na *tributação regra* do imposto e, portanto, de qualificação como desagravamentos fiscais estruturais, aliás, o que sucede com as despesas de educação dos sujeitos passivos sem deficiência.”

Quanto a esta questão é de referir que a dedução prevista no n.º 2 do artigo 87.º do Código do IRS refere-se a despesas de educação e reabilitação, não dispondo a AT de informação que permita efetuar a

segregação entre estes dois tipos de despesas, em ordem a considerar a dedução correspondente às despesas de educação nos termos aplicáveis aos sujeitos passivos sem deficiência.

Subponto 8.1.2.2. – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

1.º Parágrafo

Remete-se para as considerações expendidas sobre a matéria nos comentários ao subponto 8.1.1, al. b).

4.º Parágrafo

No que refere aos erros na quantificação da despesa referente a “isenções definitivas” em consequência de erros ou omissões praticados pelos contribuintes nas declarações, trata-se de uma consequência natural, uma vez que a quantificação tem por base os dados de que AT dispõe, pelo que, mesmo que se intensifiquem os controlos, é uma realidade que nunca poderá ser totalmente eliminada.

Sendo a DF em IRC quantificada com base nos montantes declarados pelos contribuintes importa, face à sua relevância, intensificar os controlos inspetivos e/ou implementar outros mecanismos (v.g. cruzamentos de dados) para confirmar a veracidade dos correspondentes elementos declarativos, definindo, assim, procedimentos de controlo para detecção e correção tempestiva de erros.”

Não obstante, conforme se pode deduzir do quadro infra, as ações inspetivas encerradas no ano de 2014 no âmbito do controlo dos benefícios fiscais tiveram um acréscimo muito acentuado no que respeita ao número de ações efetuadas e ao número de ações com correções, relativamente ao ano anterior. Esse acréscimo refletiu-se também nas correções à matéria coletável e ao imposto.

Unid. Milhões de euros

	Nº ações	Com Corr.	Mat. Correções			Imposto		
			IRC	Outros	Total	IRC	Outros	Total
2013	128,0	73,0	2.600,0	11.220,6	13.820,6	1.485,5	350,9	1.836,4
2014	319,0	238,0	4.048,7	32.221,2	37.032,6	4.099,0	1.173,8	5.273,2
Δ 2014/13	149,2%	226,0%	55,7%	187,2%	168,0%	175,9%	234,5%	187,1%

Não obsta todavia que as ordens de serviço e os despachos que são abertos no âmbito do controlo de benefícios fiscais não venham a ter correções noutra âmbito, assim como existem ações que tiveram início com base noutra código de atividade e resultaram em correções ou regularizações voluntárias no âmbito dos benefícios fiscais. Por não ser possível desdobrar ou alterar a classificação da atividade com que é aberta a ordem de serviço ou o despacho, os resultados daquela situação não se encontram espelhados nos resultados acima apresentados.

Subponto 8.1.2.4. – Imposto sobre o Valor Acrescentado

Nos cálculos da despesa fiscal (DF) de IVA referente às taxas preferenciais, a metodologia consiste na aplicação da taxa normal do Continente às operações tributadas às taxas reduzidas e intermédias, assim

como às taxas normais das Regiões Autónomas, sendo os cálculos finais corrigidos para expurgar os consumos intermédios.

Assim, a estrutura normativa usa como *benchmark* a taxa normal aplicada no Continente e qualquer desvio da mesma é considerado como uma despesa fiscal. Como valores das operações são usados os valores declarados em sede de declarações periódicas de IVA.

O manual de quantificação da DF que está a ser elaborado pela AT, irá conter nomeadamente, a metodologia utilizada no cálculo da DF, a inventariação dos BF e a definição das fontes de informação.

Subponto 8.1.4. – Inadequada relevação da despesa fiscal

Quanto à inadequada relevação (estimada no OE – mapa XXI – e relevada na CGE (mapa 42), deficiências da informação orçamental sobre a DF identificadas no ponto 8.1.4, o TC refere que a DF em IUC foi prevista no Relatório do OE, mas não consta do respetivo mapa, tendo sido relevada, pela primeira vez, na CGE de 2014 (€ 7M).

Sobre esta matéria realça-se que esta deficiência não se verificou na CGE de 2014, e, quanto à previsão da DF referente ao ano de 2015, foi de igual modo relevada e identificada por parte desta Unidade Orgânica.

Subponto 8.1.6. – Deficiente controlo dos benefícios fiscais ao investimento contratual

Conforme é referido no art.º 17.º do CFI compete ao CCIFI a verificação do cumprimento, pelos promotores, dos contratos de concessão de benefícios fiscais ao investimento e à AT a fiscalização e acompanhamento. Quando é necessário a intervenção da Inspeção Tributária para a fiscalização e o acompanhamento dos sujeitos passivos a quem foram concedidos aqueles benefícios, a Direção de Serviços do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (DSIRC) remete essa informação à Direção de Serviços de Planeamento e Coordenação da Inspeção Tributária (DSPCIT) que a canaliza para as unidades orgânicas competentes.

Isto foi o que aconteceu relativamente aos Relatórios de Acompanhamento dos contratos de concessão de benefícios fiscais celebrados no âmbito do art.º 41.º do EBF no ano de 2011 e comunicação de resolução de contratos de investimento referente Resolução do Conselho de Ministros n.º 62/2014, de 23/10.

Estas comunicações, as únicas desde o ano de 2012, logo que recebidas na DSPCIT foram de imediato remetidas para as Direções de Finanças competentes, em agosto de 2014 e outubro de 2015, respetivamente.



- a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 2 - ofício n.º 1588 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
- b) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 2 - ofício n.º 81 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.



04. DEZ 15 01651

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de
Contas

SUA REFERÊNCIA e-mail	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA ENT.: 6520 PROC. Nº: 12.2	DATA
--------------------------	--------------------	--	------

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - Anteprojeto Caixa 6 - Apoios ao sector financeiro.

Exmo. Senhor,

Encarrega-me S. E. o Ministro das Finanças de informar que após análise cuidada ao documento em referência e tendo presente que o mesmo se reporta a exercício governativo anterior, uma vez que diz respeito à Conta Geral do Estado de 2014, nada há a transmitir sobre este assunto.

Mais me encarrega de enviar fotocópia dos pareceres da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, do Sistema de Indemnização aos Investidores, do Fundo de Garantia de Depósitos e do Fundo de Resolução sobre mesmo assunto.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

André Caldas

C/c : SEATF

Exma. Senhora
Dra. Susana Larisma
Chefe do Gabinete do Senhor
Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das
Finanças

Neste edifício

S/Ref. Ofício n.º 7991/2015 – Proc.: n.º 05,02/15
Data: 2.12.2015

N/Ref. DSJC/2015
Data:

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2014 – Anteprojeto Caixa 6 – Apolos ao Setor Financeiro.

Exma. Senhora Dra.,


Em referência ao assunto em epígrafe, para os efeitos do disposto nos artigos 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e após análise do Anteprojeto em apreço, informa-se que o mesmo suscita a esta Direção-Geral a seguinte observação no âmbito do Quadro 1. Fluxos com o Setor Financeiro Nacional – 2008-2014 (por tipo e entidade beneficiária):

Confirma-se os valores contidos no Quadro 1 à exceção do valor de 69,8 M€ inscrito em Receitas Correntes – Ações – CGD, que não foi possível validar por falta de informação.

Por outro lado, assinala-se que o quadro não contém o valor dos dividendos entregues pela CGD ao Estado no período em causa, no montante de 648,1 M€.

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,


Elsa Roncon Santos

/L.C/



SISTEMA DE INDENIZAÇÃO
AOS INVESTIDORES

SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO *Finanças*
Destino Obj MEF
Saída n.º 8013
de 04.12.15 p. 05.02/15

SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO *Finanças*
Entrada n.º 648
YGF
de 04/12/15 p. 05.02/15

CABINETE DO MINISTRO
DAS FINANÇAS
Entrada n.º 0518 de 4/12/15
Proc.º 12.2 Dip. 1

Exma. Senhora
Dra. Susana Larisma
Chefe do Gabinete de
S.E. o Secretário de Estado Adjunto do Tesouro e
Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1
1149-009 LISBOA

Lisboa, 04 de dezembro de 2015

ASSUNTO: PARECER SOBRE A CGE/2014. ANTEPROJETO CAIXA 6 – APOIOS AO SETOR
FINANCEIRO

Exma. Senhora,

Dra. Susana Larisma

Na sequência do V/ ofício com a Ref.º n.º 7993/2015, de 2/12, em que são solicitados os contributos do Sistema de Indemnização aos Investidores (SII) relativamente ao documento preparatório do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014, identificado em epígrafe, a ele anexo, refere-se que, das afirmações constantes do texto e dos dados apresentados nos respetivos Quadros 1 e 2, parece poder extrair-se a asserção de que o SII se inclui no leque de entidades que concedem apoios públicos ao Setor Financeiro, tendo sido beneficiário de tais apoios, o BPP, atualmente em liquidação.

Tal asserção suscita as observações que passam a expor-se:

1. Com efeito, o SII foi criado pelo DL n.º 222/99, de 22 de junho (DLSII), com as alterações introduzidas pelos DL n.º 252/2003, de 17/10 e DL n.º 162/2009, de 20/07, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 97/9/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de março, que tem como objetivos a proteção dos investidores e a manutenção da confiança no sistema financeiro tendo em vista a realização e o bom funcionamento do mercado interno.
2. Este Sistema tem por atribuição específica a de garantir exclusivamente o reembolso de créditos de investidores resultantes da incapacidade financeira de um intermediário financeiro, agindo nessa qualidade, para reembolsar os fundos que lhes sejam devidos ou para restituir os instrumentos financeiros que lhes pertençam e que sejam detidos, administrados ou geridos por sua conta, no âmbito de operações de investimento correspondentes aos tipos contratuais

15



menclonados na al. c) do n.º 1 do artigo 2.º também do DLSII, e de que seja sujeito passivo aquele intermediário financeiro.

3. Embora constitua uma pessoa coletiva de direito público, o SII é dotado de um modelo de financiamento específico e totalmente independente do Orçamento do Estado, já que não é destinatário de quaisquer fluxos financeiros que tenham direta ou indiretamente origem no mesmo, nem as suas receitas e despesas são as típicas de uma entidade pública.
4. Em conformidade com o que dispõe a Diretiva n.º 97/9/CE o financiamento do SII é inteiramente assegurado pelas empresas de investimento que nele participam, já que:
 - (i) o seu funcionamento é suportado exclusivamente pelas próprias entidades participantes (nos termos do art.º 18.º do DLSII e dos art.ºs 4.º e 11.º do Regulamento da CMVM n.º 2/2000), bem como pelo produto das coimas aplicadas pela CMVM, e, ainda, das coimas aplicadas pelo Banco de Portugal a empresas de investimento que sejam participantes do Sistema (nos termos do al. c) do art.º 17.º do DLSII);
 - (ii) Em caso de acionamento, o financiamento do Sistema é ainda assegurado, na medida do necessário, por contribuições de todas e cada uma das entidades participantes.
5. O que se deixa dito torna pois claro que, os montantes das indemnizações pagas pelo SII a Investidores, em caso de acionamento, não implicam a realização de despesa pública.
6. Não parece, portanto, adequada a inclusão dos montantes despendidos por este Sistema com o pagamento de indemnizações a investidores no âmbito do acionamento originado pelo BPP – no montante de €84,9 Milhões - no cômputo «[d]as despesas públicas com o sector financeiro», que o documento (vide § 3.º, fls. 1) quantifica em «cerca de € 17.635 M» no período de 2008-2014 e que, no Quadro 1, surgem incluídos num valor agregado de €216,5 Milhões, sob a denominação "Despesas Correntes \ Garantias" (que inclui também as indemnizações pagas pelo FGD e os montantes pagos pelo Estado, através da DGTF em execução da garantia prestada aos investidores em produtos de RAIG do BPP, aderentes ao FEI).
7. Não se mostra também rigorosa a afirmação constante na parte final do 2.º *bullet*, a fls. 2, segundo a qual «(...) foram acionadas pelos clientes do BPP as garantias do FGD e SII que resultaram em €184,8 M de despesa (2010-2014).», dado que, se é certo que esse valor corresponderá à soma dos montantes despendidos pelos Sistemas de Proteção em causa, não pode deixar de se sublinhar, mais uma vez que, no caso do SII, o montante de €84,9 Milhões despendido até 31/12/2014 foi financiado por contribuições das entidades participantes, não constituindo despesa pública.



SISTEMA DE INDEMNIZAÇÃO
AOS INVESTIDORES

8. Ao longo do texto, o SII surge enquadrado no «conjunto das intervenções públicas destinadas a apolar o sistema financeiro como um todo e, em particular, as instituições mais atingidas.», mais precisamente «os respetivos bancos beneficiários» (vide §2º, a fls. 1) e também os Quadros 1 e 2 contêm a indicação do BPP como constituindo o beneficiário dos apoios emergentes do pagamento de indemnizações pelo SII - asserções que igualmente não se acompanham, já que os beneficiários do SII são, sempre e em qualquer circunstância, os investidores e não os bancos e demais entidades participantes do SII.
9. Com efeito, uma vez acionado, o Sistema paga aos investidores indemnizações a que os mesmos têm direito, subrogando-se na titularidade dos direitos destes sobre a entidade participante até à concorrência dos montantes que tenha pago a cada um deles.
10. Não seria sequer configurável a possibilidade do SII apoiar, direta ou indiretamente, um intermediário financeiro em processo de insolvência, mas sim e apenas os clientes que, por força da incapacidade financeira do mesmo, se vejam privados dos fundos e instrumentos financeiros de que são titulares e que se encontrem sob a sua guarda ou administração, pelo que, também sob esta perspetiva, não parece adequada a inclusão do SII no leque das entidades que concedem apoios públicos ao Sistema Financeiro.

Em síntese, não se contesta que os montantes despendidos pelo SII em resultado do acionamento originado pelo BPP possam ser tomados em consideração num exercício de cômputo dos fluxos financeiros gerados no contexto da crise financeira de 2008, desde que na perspetiva da quantificação dos montantes envolvidos na minimização dos efeitos dessa crise sobre os particulares.

Contudo, daí não decorre que os fluxos financeiros com origem no acionamento do SII possam ou devam ser qualificados como apoios públicos geradores de despesa pública tendo por beneficiários entidades do Sistema Financeiro.

Com os meus melhores cumprimentos, *de Sousa*

Maria dos Anjos Capote

Presidente da Comissão Diretiva



Fundo de Garantia de Depósitos

N/Ref.: FGD/2015/00038
Data: 2015/12/04

EXMA. SENHORA CHEFE DO GABINETE
DO SENHOR SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO, DO TESOURO E DAS FINANÇAS,
DRA. SUSANA LARISMA

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014, Anteprojeto da Caixa 6 – Apoios ao Setor Financeiro

Exma. Senhora,

Encarrega-me a Comissão Diretiva do Fundo de Garantia de Depósitos de transmitir a V. Exa. os seguintes comentários acerca do extrato do anteprojeto de Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2014, exclusivamente sobre as matérias que respeitam ao Fundo de Garantia de Depósitos.

O documento do Tribunal de Contas enquadra a utilização do Fundo de Garantia de Depósitos, para efeitos de reembolso dos depósitos constituídos no Banco Privado Português, S.A. (BPP), no conceito de “apoios públicos ao setor financeiro”, integrando o FGD entre as “entidades públicas que concederam apoios” e considerando o BPP como “banco beneficiário” desse “apoio”.

Importa sublinhar, porém, que o acionamento do FGD se circunscreveu ao pagamento de depósitos, em benefício dos respetivos depositantes, no estrito cumprimento de uma obrigação legal, e por utilização dos recursos provenientes de contribuições entregues ao Fundo, diretamente, pelas instituições participantes.

Com os melhores cumprimentos,

João Freitas

(Secretário-Geral)

N/Ref.: FDR/2015/00041

Data: 2015/12/04

EXMA. SENHORA CHEFE DO GABINETE

DO SENHOR SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO, DO TESOURO E DAS FINANÇAS,

DRA. SUSANA LARISMA


Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014, Anteprojeto da Caixa 6 – Apoios ao Setor Financeiro

Exma. Senhora,

Encarrega-me a Comissão Diretiva do Fundo de Resolução de transmitir a V. Exa. que o extrato do anteprojeto de Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2014 não suscita comentários, exclusivamente no que respeita às matérias relativas ao Fundo de Resolução.

Não obstante, considerando que o documento do Tribunal de Contas enquadra a utilização do Fundo de Resolução, para efeitos do financiamento da medida de resolução aplicada ao Banco Espírito Santo, S.A. pelo Banco de Portugal, no conceito de "apoios públicos ao setor financeiro", poderá ser útil recordar que a utilização do Fundo decorre de uma obrigação legal, foi determinada pelo Banco de Portugal, na qualidade de autoridade de resolução nacional, e que, nos termos da lei, compete ao próprio setor financeiro suportar os custos decorrentes dessa intervenção.

Com os melhores cumprimentos,



João Freitas
(Secretário-Geral)



Tribunal de Contas

|||
9. Património do Estado
|||

e) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 4 - ofício n.º 1610 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original
Email : miguel.cruz@iapmei.pt
Data/hora : 2015-11-23 22:03:15

Registo n.º : 19044/2015
Data/hora : 2015-11-24 09:40:21
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 3
Anexos : image002.png;9_PatrimonioFinaceiro_IAPMEI.pdf;FW: TC - Património financeiro público - Instruções n.º1/08 - 2ª Secção - ;

De: Miguel Cruz <miguel.cruz@iapmei.pt>

Enviado: 23 de novembro de 2015 22:03:15

Para: Ana Furtado

Cc: Sónia Pinheiro; Eduardo Manuel Augusto

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - Ponto 9.1. Património Financeiro do Estado

Exma. Senhora Dra. Ana Furtado,

Em resposta ao vosso email, cumpre-nos esclarecer o seguinte:

9.1. Património financeiro:

Correção ao valor dos contratos de incentivo reembolsável: Por lapso, no seu email de 03-ago-2015 (em anexo), o IAPMEI não indicou o correto valor dos incentivos reembolsáveis contratados em 2014 no âmbito do QREN, que é de € 157.420.414,49 (o valor incorretamente indicado no email - € 143.758.509,43 – corresponde ao montante dos prémios de realização atribuídos em 2014).

No que respeita à aparente disparidade entre o valor dos contratos celebrados (€ 157 M) e a despesa da rubrica 09.06 (€ 402,8 M), importa esclarecer que os contratos de concessão de incentivos (nos quais se enquadram os incentivos reembolsáveis) apresentam execução em vários anos, em função do grau de execução dos projetos de investimento que lhe estão subjacentes, podendo assim originar pagamentos em anos futuros. Face a esta característica, a execução registada em 2014 respeita não apenas a contratos celebrados neste ano, mas também em anos anteriores. A proximidade de encerramento do QREN, bem como os limites de dotação existentes para cada um dos Programas operacionais, justificam a menor expressão no nível de contratação quando comparado com o ano anterior.

Quanto ao limite estabelecido pelo artº 118º da LOE, importa ainda referir que a dotação corrigida da rubrica 09.06 do IAPMEI ascendia, no final de 2014, a € 403,1 M (€ 248,1 M no orçamento inicial aprovado), pelo que se considera justificado que, neste âmbito, o IAPMEI não só estava habilitado a utilizar o limite específico de € 100 M (nº 5, adicionado pelo 2º OR), mas também concorria para limite global dos SFA's previsto no nº 2 (€ 500 M inicial, reforçado em € 150 M pelo 2º OR).

9.1.2.1 Confronto entre receitas e despesas apuradas através das Instruções e as constantes da CGE/2014:

Conforme justificado nos anos anteriores, desde o início do QCA 3 que o IAPMEI adotou, na íntegra, a recomendação do Tribunal de classificar os incentivos de natureza reembolsável como Ativos Financeiros (rubrica 09 aquando do pagamento do incentivo; capítulo 11 aquando do reembolso do incentivo). Contudo, e atendendo que nos períodos anteriores, os pagamentos destes incentivos foram classificados como Transferências de Capital, considera o IAPMEI que deverá ser mantida a mesma natureza aquando do recebimento desses reembolsos (a uma despesa efetiva passada corresponde uma receita efetiva atual).

No que concerne ao registo no capítulo 09 – venda de bens de investimento, de parte da receita pelo IAPMEI com as operações, tendo sido registado no capítulo 11 – ativos financeiros, o valor de aquisição/realização nestas entidades

Com os meus cumprimentos,

Miguel Cruz

Presidente

IAPMEI

Agência para a Competitividade e Inovação, IP

Estrada do Paço do Lumiar

Campus do Lumiar, Ed. A

1649-038 Lisboa

Tel: ++351 213 836 152 Fax: ++351 213 836 211

miguel.cruz@iapmei.pt

www.iapmei.pt



IAPMEI



g) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 4 - ofício n.º 83 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : Jose.Ferreira@parvalorem.pt
Data/hora : 2015-11-23 18:35:30

Registo nº : 19039/2015
Data/hora : 2015-11-24 09:37:09
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : image001.jpg;Análise ao Parecer do TC à CGE_2014_Patrim Financ.pdf

De: JOSE DA SILVA JESUS FERREIRA <Jose.Ferreira@parvalorem.pt>

Enviado: 23 de novembro de 2015 18:35:30

Para: Ana Furtado

Cc: Francisco Moledo; PARVALOREM

Assunto: RE: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - Ponto 9.1. Património Financeiro do Estado

Boa tarde.

Dra. Ana Furtado,

No seguimento do mail infra, somos a enviar os nossos comentários relativamente ao Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - Ponto 9.1 Património Financeiro do Estado.

Melhores cumprimentos,

José Ferreira

Direção de Apoio à Gestão e Reporting



Tel.: +351 211 591 367- Ext.: 215 367

Av. António Augusto Aguiar, nº 132 – 4º piso

1050-020 Lisboa

ANÁLISE AO PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS À CONTA GERAL DO ESTADO 2014

9. PATRIMÓNIO DO ESTADO - ANO DE 2014

(Temas e páginas)

✓ 9.1. Património financeiro – página 1

“ ... No caso das EPR apenas foram indicadas anulações pela Parvalorem, no valor de € 12,5 M, que se encontram devidamente relevadas na conta. Todavia, através da informação prestada verificou-se que o valor comunicado não inclui a operação relacionada com a venda do BPN crédito IFIC que se traduziu numa perda no valor real de € 93,4M¹ do crédito ...”

RESPOSTA: A referida perda para a Parvalorem, deduzida do valor recebido pela alienação da sociedade BPN Crédito, IFIC, S.A. de aproximadamente € 36 M (valor global da perda de € 57,4 M) deveria ser comparada com os custos de liquidação estimados, caso se optasse pela liquidação da sociedade, cuja estimativa à data de referência de Novembro de 2013, ascendiam a um intervalo entre € 114,34 M e € 138,9 M. O referido processo de alienação decorreu entre Janeiro de 2012 e Dezembro de 2014, tendo sido convidadas 31 entidades selecionadas para analisarem o seu potencial interesse em participarem na transação.

✓ 9.1.2. - 9.1.2.1.1 Créditos – página 2

“ ... O ativo com maior representatividade no valor global do património financeiro das EPR continuou a ser a carteira de créditos da Parvalorem, representativa de 69%, também responsável pela maioria da variação ocorrida, tal como retrata o quadro seguinte.

Quadro 2 – Variação registada em 2014 na carteira de créditos da Parvalorem

(em milhões de euros)

Crédito da Parvalorem			
Capital em 31/12/2013	3 384,60	Juros em 31/12/2013	73,5
Recebimentos	-100,9	Recebimentos ⁽¹⁾	-8,0
Cash Flow sem repartição	-8,3	Reclassificações	-22,9
Aquisições	5,4	Juro especializado	1,5
Reclassificações	20,9	Utilização de juros	-3,2
Dação	-32,1	Juro recebido	-1,1
W/Offs	-12,5		
Operação de Venda	-93,4		
Reestruturação	64,1		
Créditos cedidos	-50,9		
Outros	-1,8		
Capital em 31/12/2014	3 175,10	Juros em 31/12/2014	47,8

(1) Os recebimentos não abatem aos juros em dívida no início do ano, por não estarem ainda vendidos. Este valor foi obtido pela diferença entre os cash flow de 2014, o juro recebido e a utilização de juros.

Fonte: Parvalorem.

RESPOSTA: Propomos a alteração, para uma melhor compreensão, à designação “Créditos cedidos” para “Créditos cedidos (titularizados)”.

✓ 9.1.2. - 9.1.2.1.1 Créditos – página 2

“ ... Na variação registada na carteira de créditos da Parvalorem teve particular relevância a operação de venda, pelo valor de € 36,0 M, do capital social do BPN Crédito-Instituição Financeira de Crédito, SA ... no valor nominal de € 93,4 M¹, que Parparticipadas adquirira à Parvalorem por 1 € e que esta anulava na sua contabilidade (write-off). Esta venda ... ter-se reduzido de € 207,8 M em agosto de 2014 para os referidos € 93,4 M em Dezembro. ...”

RESPOSTA: O “write-off” foi de € 32,4 M. Houve, adicionalmente, a utilização da provisão já constituída, no valor de aproximadamente € 61 M.

✓ 9.1.2. - 9.1.2.1.1 Créditos – página 2

“ ... Outro dos decréscimos relevantes ocorreu na carteira das unidades de participação em fundos de investimentos (€ -56,3 M) com origem na variação registada na carteira da PARUPS no valor de € 60,5 M dos movimentos ocorridos destaca-se:

RESPOSTA: Confirmamos a variação dos € 60,5 M, os quais correspondem à diferença entre os saldos finais das UP's a 31.12.2013 e 31.12.2014, apresentados no Mod 1 da Instr. 1/2008. Câmbios utilizados pelo TC para os USD: 1.3791 para 2013 e 1.2141 para 2014.

- O encerramento da liquidação do Fundo de Capital de Risco do Banco Efisa por decisão da Assembleia Geral de participantes¹, da qual resultou a extinção pro-rata das unidades de participação detidas no valor de € 7,7 M²;

² Em ata de assembleia geral de participantes de 10 de abril de 2014, foi deliberada a proposta de partilha em espécie do valor da rubrica contas a receber cabendo à PARUPS o valor global de € 253,3 m. Todavia este valor não foi declarado no mapa das Instruções.

RESPOSTA: Somos de opinião que deverá ser referida a existência de uma imparidade de 100% para o Fundo de Capital de Risco do Banco Efisa.

Relativamente à partilha em espécie do valor da rubrica contas a receber, a PARUPS recebeu em 2014 o montante de 9.203,22 euros. Em virtude do Fundo ter sido extinto em 2014, este montante não foi colocado no mapa das Instruções (Mod 1 da Instr. 1/2008). O mesmo acontecerá com os recebimentos ocorridos no ano de 2015.

- A liquidação do Fundo Especial de Investimento BPN Diversificação, ... cujo valor de aquisição foi de € 260,5 M⁴. Pela liquidação do Fundo ... € 122,4 M e ainda o recebimento de € 7,3 M em numerário, tendo sido apurada uma menos valia de € 130,7 M, para a qual foi utilizada a imparidade constituída no montante de € 125,5 M ...”

⁴ Mas no mapa das Instruções o valor declarado foi de € 245,5 M.

RESPOSTA: O recebimento foi de € 7,4 M (7.399.265,08 euros). Relativamente aos € 245,5 M colocados no mapa das Instruções, e de acordo com as Instruções de preenchimento, a PARUPS colocou o valor nominal global do título, ou seja:

Quantidade * valor nominal unitário (49.105.692,74 UP's * 5 euros)

✓ 9.1.2. - 9.1.2.1.2 Confronto entre receitas e despesas apuradas através das Instruções e as constantes da CGE/2014 – página 3

“...Parups - As receitas relativas à amortização e alienação de ativos financeiros designadamente, de obrigações e fundos de investimento, no valor de € 56,6 M foram erradamente contabilizadas no capítulo 09 Venda de bens de investimento.

RESPOSTA: Perante o esclarecimento do Tribunal de Contas, de que a venda ou amortização dos ativos em questão deve ser contabilizada como ativos financeiros, ou seja, capítulo 11 (em caso de receita) ou o agrupamento 09 (em caso de despesa), vamos alterar, ainda em 2015, os classificadores utilizados nas PAR's, no sentido de estarmos em conformidade com as recomendações do Tribunal de Contas.

Ofício n.º 6748, de 25NOV'15

TRIBUNAL DE CONTAS

E 19323/2015
2015/11/26



C/C
Exma. Senhora
Dra. Conceição Cordovil
Chefe do Gabinete da Senhora
Secretária de Estado do Tesouro

Neste edifício

Exma. Senhora
Dra. Ana Furtado
Auditora Coordenadora
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Ref. Email
Data: 16.11.2015

N/Ref. DSJC/2015
Data:

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2014 – Anteprojeto dos pontos 9.1 – Património Financeiro, 4.1 Dívida Financeira e Caixa BPN.

Exma. Senhora *Prof. Ana Furtado,*

Em referência ao assunto em epígrafe, para os efeitos do disposto nos artigos 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e após análise do Anteprojeto em apreço, informa-se que o mesmo suscita a esta Direção-Geral os seguintes comentários:

9.1.1.2. Participações Societárias

Na página 8:

- Relativamente ao aumento de capital na Parparticipadas no montante de 37,5 M€, confirma-se o valor. No entanto, a justificação para tal aumento é a de que o mesmo se destinou a liquidar o crédito do Banco Efisa concedido ao Banco BIC, dando cumprimento do acordo quadro de compra e venda do BPN ao Banco BIC;

- No que concerne à despesa para criação da IFD – Instituição Financeira de Desenvolvimento, S.A., a sua contrapartida não foi concretizada através de receita consignada, inscrita com a Classificação Económica 10.05.01.01.03 como é relatado pelo TC. O montante de 100 M€, transferido pelo IAPMEI e pelo Instituto do Turismo de Portugal, foi contabilizado em receita geral com a Classificação Económica 10.03.08.99.99;

- No âmbito do referenciado na nota de rodapé n.º 8, importa dar nota que o quadro constante da página 26 da CGE Vol I tomo I) refere-se apenas às participações relevantes e não à totalidade das participações do Estado. Assim, o facto das empresas ParqueExpo 98, SIEV e Empordef não constarem de tal quadro não pode significar que as mesmas saíram da carteira de participações do Estado. Relativamente à Parque Expo 98 e à SIEV, as mesmas deixaram de ser consideradas relevantes por estarem em liquidação. Relativamente à Empordef ocorreu uma reclassificação em termos de sector, passando do “Outros Sectores” para “Defesa”.

SL



Nas páginas 20 e 21 - A resolução da dívida do Estado à Parpública a médio prazo encontra-se a ser objeto de análise por esta Direção-Geral, nos termos do Despacho n.º 915/15-SET, de 15 de junho de 2015.

16. Conclusões e Recomendações

Recomendação 2

No artigo 5.º do Código do Registo Comercial, encontram-se elencados os factos relativos a empresas públicas que estão sujeitos a registo, não constando, de forma expressa e autónoma entre os mesmos, os aumentos de capital contudo, a alínea e) da referida norma, prevê o registo dos atos relativos a *agrupamento, fusão, cisão e qualquer outra alteração dos estatutos*, pelo que conduzindo uma deliberação de aumento de capital social ou estatutário a uma alteração de estatutos entende-se que não está em causa a base legal para proceder ao registo.

Recomendação 4 e Página 9 (1.º parágrafo) – No que diz respeito à SANJIMO, informa-se que a inscrição em receita do Estado com a classificação económica 10.01.02.01.99 encontra-se de acordo com as orientações recebidas da Direção-Geral do Orçamento para esta operação específica.

Recomendação 6

Reitera-se que as entregas da Parpública ao Estado, no âmbito das reprivatizações, são efetuadas de acordo com o previsto no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de setembro.

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Elsa Roncon Santos

/LC/

h) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 4 - ofício n.º 22608 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

- f) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 4 - ofício n.º 1610 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : Jose.Ferreira@parvalorem.pt
Data/hora : 2015-11-23 18:46:45

Registo nº : 19042/2015
Data/hora : 2015-11-24 09:39:05
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : image001.jpg;Análise dos Pareceres do TC à CGE_2014_Caixa 3.pdf

De: JOSE DA SILVA JESUS FERREIRA <Jose.Ferreira@parvalorem.pt>

Enviado: 23 de novembro de 2015 18:46:45

Para: Ana Furtado

Cc: Francisco Moledo; PARVALOREM

Assunto: RE: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - Caixa 3

Boa tarde.

Dra. Ana Furtado,

No seguimento do mail infra, somos a enviar os nossos comentários relativamente ao **Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 – Caixa 3**

Melhores cumprimentos,

José Ferreira

Direção de Apoio à Gestão e Reporting



Tel.: +351 211 591 367- Ext.: 215 367
Av. António Augusto Aguiar, nº 132 – 4º piso
1050-020 Lisboa

ANÁLISE AO PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS À CONTA GERAL DO ESTADO 2014

CAIXA 3 – SALDO DAS RECEITAS E DAS DESPESAS ORÇAMENTAIS RELATIVOS AO BPN

- ✓ Caixa 3 - Quadro 1. Saldo das receitas e despesas referentes ao BPN – 31/12/2014 – página 1

Quadro 1 – Saldo das receitas e despesas referentes ao BPN – 31/12/2014

	(em milhões de euros)				
	2011	2012	2013	2014	Total
RECEITA	0	199	138	222	560
Serviços Integrados	0	40	0	0	40
Ativos financeiros - Alienação do BPN		40			40
SFA (Parvalorem e Parups)	0	(a) 159	(b) 138	(c) 222	520
Rendimentos da propriedade		29	38	15	82
Vendas de bens e serviços e outras receitas		8	6	23	38
Venda de bens de investimento			21	57	77
Ativos financeiros (receita obtida com ativos financeiros do BPN)		122	73	127	323
DESPESA	747	1 182	614	707	3 250
Serviços Integrados (Capítulo 60 - DGTF)	747	(a) 9	(b) 23	(c) 67	836
Ativos financeiros - prestação de capital ao BPN	600				600
Ativos financeiros - aumento de capital da Parparticipadas				38	38
Ativos financeiros - execução de garantias	147				147
Outras despesas correntes - com a reprivatização do BPN		9	23	19	51
SFA (Parvalorem e Parups)	0	1 173	591	650	2 415
Despesas com pessoal		14	15	19	49
Aquisição de bens e serviços		62	17	11	90
Juros e outros encargos		249	158	147	554
Ativos financeiros		443	0	20	463
Passivos financeiros		400	397	451	1 248
Outras despesas		5	3	2	11
Saldo	-747	-983	-476	-485	-2 690
Saldo acumulado	-747	-1 730	-2 206	-2 690	

(a) Não inclui empréstimos do Estado às Parvalorem e Parups (€ 1 033 M), classificados por estas entidades em receita de passivos financeiros/empréstimos a médio e longo prazos do Estado e na despesa dos serviços integrados em ativos financeiros de empréstimos a médio e longo prazos.

(b) Idem, para o ano 2013, no montante de € 510 M.

(c) Idem, para 2014, em € 489 M.

Fonte: CGE/2011, CGE/2012, CGE/2013 e CGE/2014.

RESPOSTA: Validada a informação do Quadro 1 com exceção dos montantes do capítulo 60 – DGTF, relativos a: “Ativos financeiros - prestação de capital ao BPN”; “Ativos financeiros - execução de garantias”; “Outras despesas correntes - com a reprivatização do BPN”.

- ✓ Caixa 3 – ponto 2 – página 1

“ ... 2. Em 31 de dezembro de 2014, as garantias prestadas pelo Estado às sociedades veículo do ex-BPN totalizavam € 3.537 M, menos € 383 M do que no final de 2013. “

RESPOSTA: Validada a informação do TC. Tudo OK.

- ✓ Caixa 3 – ponto 3 – página 2

“ ... A Parvalorem e a Parups, no final de 2014, apresentavam capitais próprios negativos que totalizavam € 2.149 M¹, encargos que poderão vir a ser suportados pelo Estado no futuro. A Parparticipadas, SGPS, S.A, que em 2014 não integrava a administração central², apresentava capitais próprios negativos de € 144 M, podendo também vir a constituir encargos significativos para o Estado...”

“Nota de rodapé na pág. 2: ¹Excluindo os empréstimos do Estado (€ 2.032 M). Estes dados têm por base as contas individuais da Parups, uma vez que, à presente data, não foi possível localizar as contas consolidadas.”

“Nota de rodapé na pág. 2: Seja pela via da capitalização da entidade, seja por perdas indiretas (por exemplo, que a empresa não venha a pagar o empréstimo que contraiu junto da CGD, cujo montante em dívida ascendia a € 38 M no final de 2014 (cfr. Relatório e Contas 2014).”

RESPOSTA: Confirmados valores dos capitais próprios de acordo com a nota de rodapé nº 1, da página 2.

Adicionalmente informamos que as contas consolidadas da PARUPS foram carregadas na plataforma do Tribunal de Contas (prestação de contas por via eletrónica) em julho de 2015, razão pela qual não compreendemos o comentário.

A Parparticipadas liquidou no 1º T de 2015 o empréstimo que tinha junto da CGD, no montante de € 38 M, pelo somos de opinião que deve ser retirada a menção a: “ ... por exemplo, que a empresa não venha a pagar o empréstimo que contraiu junto da CGD, cujo montante em dívida ascendia a € 38 M no final de 2014 ...”

✓ Caixa 3 – ponto 4 – página 2

“ ... Em 2014, a Parvalorem realizou uma anulação no valor de € 93.518.744, respeitante aos créditos que ainda detinha sobre a BPN Crédito IFIC, S.A. Em 12 de dezembro de 2014 a Parparticipadas, SGPS, S.A. concretizou a venda da totalidade do capital social da mesma BPN Crédito IFIC, S.A., à Firmus Investimentos, SGPS, S.A por € 36.012.514.

No entanto, o que se constatou foi que o referido crédito foi anulado contabilisticamente nas contas da Parvalorem mas, juridicamente, continuou a existir e foi cedido pelo valor de 1 euro à Participadas que, por sua vez, o alienou juntamente com a totalidade das ações da BPN Crédito IFIC, S.A., à Firmus Investimentos, SGPS, S.A pelo referido montante de € 36 M.

Aquele crédito constituía, à data de 31/12/2014, cerca de 85% do passivo da BPN Crédito (€ 110 M), pelo que se o crédito tivesse sido efetivamente anulado, a sociedade deveria, naquela data, apresentar um capital próprio no montante de € 115 M e não de € 21 M, como apresentava. Segundo os balanços dos primeiro e segundo trimestres de 2015, o BPN Crédito terá conseguido, já no primeiro semestre de 2015, recuperar 37% do referido crédito (€ 35 M), tendo o passivo da sociedade sofrido uma redução de montante equivalente.

Em suma, foi vendida por € 36 M a totalidade do capital do BPN Crédito mas que levava associado um crédito potencialmente recuperável de € 94 M ...”

RESPOSTA: Os valores do Tribunal de Contas estão corretos. Relativamente ao último parágrafo, e dado que pode provocar uma leitura errada/distorcida, é nossa opinião que o parágrafo deverá ter o seguinte texto:

“Em suma, foi vendida por € 36 M a totalidade do capital do BPN Crédito mas que levava associado um crédito potencialmente recuperável de € 94 M, cuja capacidade de recuperação só foi possível com a alienação da sociedade que permitiu a sua reestruturação e reposicionamento no mercado.

A referida perda para a Parvalorem, deduzida do valor recebido pela alienação da sociedade BPN Crédito, IFIC, S.A. de aproximadamente € 36 milhões (valor global da perda de €57,4 milhões) deveria ser comparada com os custos de liquidação estimados, caso se optasse pela liquidação da sociedade, cuja estimativa à data de referência de Novembro de 2013, ascendiam

a um intervalo entre € 114,34 milhões e € 138,9 milhões. O referido processo de alienação decorreu entre Janeiro de 2012 e Dezembro de 2014, tendo sido convidadas 31 entidades selecionadas para analisarem o seu potencial interesse em participarem na transação.”

✓ Caixa 3 – ponto 5 – página 2

“... Em 2014 a Parups registou menos valias de € 138 M na sua carteira de títulos em virtude: i) do encerramento da liquidação do Fundo de Capital de Risco do Banco Efisa por decisão da Assembleia Geral de participantes, da qual resultou a extinção pro-rata das unidades de participação detidas no valor de € 8 M; ii) da liquidação do Fundo Especial de Investimento BPN Diversificação cujo valor de aquisição fora de € 261 M, tendo, na sua liquidação, sido recebidas unidades de participação de fundos existentes na carteira do fundo liquidado no valor total de € 122 M e ainda € 7 M em numerário, apurando-se, assim uma menos valia de € 131 M.”

RESPOSTA: Se somarmos € 8 M com € 131 M, obtemos € 139 M e não os € 138 M mencionados. Propomos que se substitua € 8 M por € 7 M, para que o total de menos valias seja de € 138 M, ou, alternativamente, se coloque mais uma casa decimal.

e) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 1647 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.

Exm.º Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor – Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-45 LISBOA

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	26 nov 2015
Email/Ofício TC	17 nov 2015	Ofício n.º 87/GEPO/GEPO/2015 Processo SGD: P12189/2015	Ref.º Emissor:
Temática: <i>Execução Orçamental – Respostas ao TC e outras entidades de controlo</i>			

Assunto: Parecer sobre a CGE 2014 – Contraditório ao Anteprojeto do ponto 9.2 – Património imobiliário

No que respeita ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico em referência e sobre o assunto identificado em epígrafe, informa-se que esta Direção – Geral não tem comentários a observar sobre o documento apresentado.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,



Manuela Proença

De: Elsa Roncon Santos [mailto:Elsa.Santos@dgtf.pt]
Enviada: segunda-feira, 23 de Novembro de 2015 20:32
Para: Luis Filipe Simoes
Cc: Bernardo Alabaça; Maria João Araujo; Pedro Ventura
Assunto: Fwd: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - Contraditório ao Anteprojeto do ponto 9.2 - Património Imobiliário

Exmo. Senhor Auditor Coordenador

Dr. Luis Filipe Vieira Simões

Relativamente ao assunto mencionado em epígrafe, serve o presente ofício para remeter a V. Exa os comentários que o anteprojeto em apreço nos suscita, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e no artigo 73.º, n.º 3 da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto:

É concluído assertivamente no anteprojeto ora submetido a contraditório que *“continuam a não constar nem o inventário nem o balanço do Estado”* na CGE de 2014, referindo-se no ponto 9.2.1., em desenvolvimento de tal conclusão, que no relatório da CGE de 2014 subsiste *“a falta de informação consolidada e consistente sobre o património imobiliário do Estado”*.

Contudo, embora se admita a existência de défice informativo no Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE), designadamente quanto ao valor patrimonial e à situação registral dos imóveis, reitera-se a informação já prestada que a condição da não obrigatoriedade de preenchimento no SIIE dos campos relativos a esses elementos de inventariação, bem como a exclusão dos respetivos campos do estatuto de registos completos deve-se e justifica-se por um lado, pela consciência, sentida desde o início da implementação do sistema e que ainda hoje persiste, da dificuldade prática na obtenção destes dados, sobretudo por parte das entidades públicas ocupantes dos imóveis e, por outro, à efetiva complexidade da tarefa de regularização jurídica do significativo património do Estado, reforçadas atualmente pelo quadro de escassos recursos humanos disponíveis e qualificados para fazer levar a efeito tais tarefas.

Com efeito, como já foi por diversas vezes salientado a esse tribunal, em sede do contraditório de anteriores relatórios, assumiu-se desde a conceção e estruturação inicial do SIIE, que seria muito difícil e porventura irrealizável para a generalidade dos serviços públicos proprietários ou utilizadores disporem da totalidade da informação relevante sobre os imóveis ocupados, resultando daí a opção por não considerar uma série de campos de preenchimento obrigatório, designadamente o *“valor patrimonial”* e a *“situação registral”*.

Caso não se enveredasse por essa abordagem, o volume de informação recolhido seria certamente muito inferior àquele que foi possível obter até agora, pelo que se entende que a opção então assumida e que hoje se mantem – reputada como “*pouco exigente*” por esse Tribunal - continua a ser, ainda assim, a mais adequada e realista, face à especificidade e à complexidade de que se reveste o tratamento do património imobiliário público.

Por outro lado, e tal como já foi também anteriormente evidenciado, há ainda que relembrar que o património imobiliário inserido na esfera do domínio público do Estado se encontra dispensado de registo predial, pelo facto de se encontrar por lei subtraído ao comércio jurídico-privado, pelo que só os imóveis integrados no domínio privado do Estado ou próprio dos institutos públicos, estarão sujeitos a este registo, nos mesmos termos previstos para os bens de particulares, salvo regra especial ou naquilo que seja contrário à natureza própria desse domínio, conforme resulta do disposto no artigo 1304.º do Código Civil, sucedendo que, como é público, grande parte desse património não tem ainda a sua situação regularizada.

Ora, o processo de regularização jurídica e conseqüente valoração do património imobiliário público, como certamente se reconhecerá, assume uma natureza bastante complexa e morosa, desde logo devido à quantidade significativa de imóveis que carecem de intervenção, nalguns casos com grande especificidade, e ainda em virtude da necessária participação articulada das diferentes entidades envolvidas (conservatórias, serviços de finanças, câmaras municipais, etc.), devendo reiterar-se que a obtenção e atualização do valor patrimonial tributário de todo esse acervo patrimonial, para além de implicar o acesso a informação gerida diretamente pela Autoridade Tributária (AT), pressupõe necessariamente a sua avaliação direta, o que constitui uma tarefa administrativa de grande dimensão, e para a qual os recursos humanos e técnicos existentes nesta Direção-Geral são manifestamente insuficientes.

Será da maior oportunidade referir aqui que, no contexto da missão do FMI “*Implementing Accrual Accounting*”, que recentemente teve lugar, decorreram diversas sessões técnicas nas quais participaram diversas entidades do Ministério das Finanças, e no âmbito das quais se reconheceu que a obtenção do valor patrimonial dos imóveis públicos é um elemento crítico para a elaboração do balanço da Entidade Contabilística Estado, tendo-se assumido que a via mais adequada para o efeito será a de garantir a interoperabilidade do SIE com a base de dados das cadernetas prediais dos imóveis gerida pela Autoridade Tributária (AT).

Ora, sucede que a DGTF desde sempre manifestou a sua disponibilidade junto da AT para a discussão e definição das diligências necessárias à operacionalização da interoperabilidade dos sistemas em causa, situação que ainda não se concretizou.

Nestas circunstâncias, é entendimento desta Direção-Geral que as falhas apontadas à qualidade dos elementos disponibilizados pelo SIE ultrapassam a própria dinâmica de funcionamento do sistema, sendo sobretudo imputáveis aos serviços ocupantes dos imóveis, aos quais cabe a responsabilidade pela inserção e atualização da informação necessária para a sua inventariação, conforme decorre do artigo 113.º-A., n.º 1, b, c) e d), do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, e do n.º 4 do cap. I do Anexo à Portaria n.º 95/2009, de 29 de janeiro, bem como à especificidade de grande parte do património imobiliário público, cuja situação jurídica e registral está ainda por regularizar.

Relativamente ao recomendado por esse Tribunal no sentido da contabilização da receita proveniente da alienação de imóveis do Estado ser contabilizada pela DGTF em SGR e só depois transferida por despesa orçamental para as outras entidades em conformidade com o respetivo despacho de afetação, informa-se que a recomendação foi acolhida desde 2015, tendo sido relevado no orçamento de receita e da despesa, em conformidade com as orientações da DGO.

Quanto à inconsistência apurada por esse Tribunal após a confrontação dos valores, de receita-Quadro 1 e de despesa-Quadro 2 com operações imobiliárias, constantes nos mapas e na informação do relatório da CGE de 2014, informa-se que o mesmo não pode coincidir em virtude dos valores dos mapas refletirem o universo serviços e organismos que contabilizam estas operações e o relatório ser essencialmente elaborado com o contributo da DGTF, sendo neste caso o relato circunscrito às operações realizadas por esta Direção-Geral.

No que se refere ao Quadro 1 da página 4, importa informar que o montante de 65 mil euros apresentado em “Do Estado contabilizada pela DGTF (a mais no relatório –Quadro 96)” respeita a receita arrecadada através do Serviço de Finanças, mas não contabilizada por esta Direção-Geral, e que confirmando-se o total de € 6.699.100,15, constante do Quadro 97 da GCE de 2014, a diferença de 10 mil euros apresentada em “De outras Entidades (a mais no relatório – Quadro 97)”, pode eventualmente estar relacionada com uma transferência de € 10.466,25 efetuada, em 29 de dezembro de 2014, a favor do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP, cujo comprovativo se junta em anexo.

Importa ainda referir que não obstante a recomendação nº 8 emitida por esse Tribunal em sede do Relatório de Auditoria nº 40/2009 (2ª secção) sobre o Controlo do Património Imobiliário do Estado-2009, a DGTF não tem acesso a informação que lhe permita ter uma visão global das operações imobiliárias realizadas pelos serviços e organismos da Administração Central.

Finalmente, no âmbito da contabilização da receita proveniente da aplicação do Princípio da Onerosidade referida no ponto 9.2.3. do anteprojeto do ponto 9.2- Patrimonial Imobiliário, cumpre informar que a DGTF limitou-se a dar cumprimento ao estabelecido na Nota Técnica P5992/2014 da DGO, de junho de 2014, a qual estabelece na página 9, o seguinte: *“No terceiro mês de cada trimestre, a DGTF procede à arrecadação das receitas e à entrega destas às entidades às quais foi afeta. Os 51% que respeitam ao Estado devem ser entregues através do pagamento em homebanking de DUC gerado no SGR e os restantes 49% devem ser entregues via transferência bancária para a conta de homebanking do FRCP”.*

Com os melhores cumprimentos,

Elsa Roncon Santos

De: Elsa Roncon Santos [mailto:Elsa.Santos@dgtf.pt]

Enviada: segunda-feira, 23 de Novembro de 2015 20:36

Para: Luis Filipe Simoes

Cc: Bernardo Alabaça

Assunto: Fwd: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - Contraditório ao Anteprojeto do ponto 9.2 - Património Imobiliário

Assunto: RE: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - Contraditório ao Anteprojeto do ponto 9.2 - Património

Exmo. Senhor Auditor Coordenador

Dr. Luis Filipe Vieira Simões

Relativamente ao assunto mencionado em epígrafe, serve o presente ofício para remeter a V. Exa os comentários que o anteprojeto em apreço nos suscita, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e no artigo 73.º, n.º 3 da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto:

No que respeita ao ponto 9.2.4 Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial e relativamente às conclusões indicadas, parece de mencionar que o Fundo tem procurado dar resposta às recomendações apontadas pelo Tribunal no seu relatório de auditoria à atividade do Fundo produzido em 2013, efetuando os procedimentos necessários de forma a acomodar e minimizar as deficiências apontadas.

A este propósito cabe desde já mencionar que, no que concerne à contabilização orçamental, como transferências do Orçamento do Estado, da parte da receita consignada ao Fundo e resultante da alienação e do arrendamento de imóveis do Estado, esta encontra-se dependente das instruções da Direção Geral do Orçamento e da forma como é efetuada a sua contabilização por parte da DGTF.

Assim, em sede de Orçamento do Estado para 2015, foi modificado o procedimento de contabilização, tendo sido relevado no orçamento de receita, como transferências do Estado, nas rubricas 06.03.01 e 10.03.01 e correspondem aos montantes indicados e registados nas rubricas 04.03.05.57.60 e 08.03.06.57.60 pela Direção Geral do Tesouro e Finanças.

Todavia, no decurso de 2015, apenas foi possível dar seguimento ao registo da receita proveniente da alienação de imóveis na rubrica 10.03.01, mantendo-se o procedimento anterior no tocante à receita resultante da cedência de utilização de imóveis, porquanto esta não foi contabilizada como transferência pela DGTF.

Quanto à contabilização da receita consignada ao Fundo e proveniente da aplicação do princípio da onerosidade, a metodologia adotada teve subjacente nota técnica elaborada pela DGO, sendo os montantes arrecadados contabilizados na rubrica económica R07.03.02.

Saliente-se que, apenas no 1.º trimestre de 2015, e após informação transmitida pela Direção Geral do Orçamento, a receita daquela proveniência no montante global de € 888.511,98, incluindo € 579.132,84 de receita cobrada no ano de 2014, foi inscrita como transferências correntes na rubrica de classificação económica 06.03.01, serviço dador 1018 Despesas Excepcionais – Direção-Geral do Tesouro e Finanças. Tal procedimento, foi, entretanto, objeto de alteração para a rubrica económica R07.03.02, com dotação orçamentada para o efeito, por se ter constatado que a DGTF não registou a afetação dessa verba como transferência para o Fundo.

No que concerne à recomendação respeitante à contabilização das receitas e despesas relativas a aplicações em títulos da dívida pública (CEDIC) e tendo em vista assegurar a consistência do saldo de disponibilidades nos documentos de prestação de contas, foram efetuadas diligências junto da ESPAP, na fase de preparação dos documentos de prestação de contas de 2014, no sentido da viabilidade de o montante aplicado em CEDIC ser refletido no mapa de fluxos de caixa.

Segundo informação da ESPAP, o mapa de fluxos de caixa produzido pela utilização da solução GERFIP, não releva o montante valor aplicado em CEDIC, no entanto, no caso de o organismo formalizar a sua pretensão, existe essa possibilidade, através de um registo extraorçamental.

Assim, e tendo em conta que parece também ser esta a orientação do Tribunal de Contas, vai dar-se seguimento ao processo, solicitando para o efeito o necessário apoio da ESPAP, para efetuar o respetivo registo em GERFIP.

Por último e relativamente à questão do contributo do Fundo na reabilitação e conservação de imóveis do Estado, cumpre referir que se prevê, para 2015, um aumento significativo ao nível da execução física e financeira das candidaturas apresentadas

Com os melhores cumprimentos,

Elsa Roncon Santos



Tribunal de Contas

|||
10. Operações de Tesouraria
|||



23.NOV 15 01587

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro José Fernandes
Farinha Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Mensagem eletrónica	13-11-2015	Ent. 6269/2015 Proc. 12.2	

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2014 - Contraditório ao Anteprojeto do ponto 10 - Operações de Tesouraria

Exmo. Senhor,

Em resposta à V/comunicação eletrónica de 13 de novembro de 2015, apresentada pelo Sr. Dr. Luís Filipe Simões - Auditor Coordenador, encarrega-me S. E. a Ministra de Estado e das Finanças de informar que o pronunciamento deste Ministério se considera efetivado pelos ofícios n.ºs 11899/2015, de 20 de novembro, 6661 e 22474, todos de 2015, das Direções Gerais do Orçamento e do Tesouro e Finanças, e IGCP, respetivamente, que se anexam.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete

Helena Neves

C/c: SEAO e SET.

Exm.º Senhor
Dr. Luís Filipe Simões
Auditor-Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	20 nov 2015
Ofício/ Email TC	12 nov 2015	Ofício n.º 73/GEPO/GEPO/2015 Processo SGD: P11899/2015	Ref.º Emissor:
Temática: Execução Orçamental – Respostas ao TC. Práticas entidades de controlo			

Assunto: Parecer sobre a CGE 2014. Anteprojeto do ponto 10 – Operações de Tesouraria

Pág.6: 10.1.3 Subsistência de Deficiências por Corrigir - 6º §

Relativamente à Recomendação 47 – PCGE 2013, afigura-se que o mapa dos movimentos e saldos das contas na tesouraria do Estado que integra a conta provisória do 3.º trimestre de 2015 já reflete o acolhimento desta recomendação, por parte da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP), passando a individualizar na classe de terceiros as entidades titulares e o respetivo subsetor.

Pág.8: 10.2.1. Limitações dos sistemas de informação e controlo – 1ª a 4.ª §

Relativamente aos Sistema de informação (pagina 853):

As discrepâncias mencionadas resultam de diferentes momentos de referência da informação em comparação: o reporte para efeitos de controlo da UTE efetuado pelas entidades referente ao último trimestre do ano é realizado entre 1 e 15 de janeiro do ano seguinte, não coincidindo com o período Conta de Gerência, sendo este o período de referência da execução orçamental final e das demonstrações financeiras. Aquando da preparação da CGE, a DGO procede a uma reanálise e à solicitação de eventuais correções dos comprovativos de entregas de juros auferidos, dos despachos de isenção, incorporando estes dados adicionais no correspondente Relatório.

As divergências decorrem, pois, de diferentes momentos de referência da informação - existência de momentos de prestação de contas distintos por parte das entidades ao Ministério das Finanças e ao Tribunal de Contas -, bem como de reportes com uma periodicidade própria para o controlo regular da situação da UTE. Está em causa uma gestão temporal da informação e não uma insuficiência.

Relativamente aos Sistema de controlo:

Caberá destacar que, não obstante não serem cometidas competências à DGO em matéria de gestão de tesouraria, esta Direção-Geral encetou diversas iniciativas no âmbito do controlo da UTE. Este processo tem vindo ao longo dos anos a ser objeto de melhorias sucessivas por

iniciativa exclusiva da DGO, procurando progressivamente dar resposta às recomendações das entidades de controlo.

Trata-se de um processo contínuo de melhoria que é progressivo e condicionado a limitações de recursos humanos por parte da DGO, num contexto de solicitações acrescidas.

Esta atuação foi mais evidente desde o ano de 2008, com a realização de relatórios específicos sobre a matéria, estabelecendo desde logo um procedimento de informação ao IGCP e IGF acerca das ilações da análise realizada. A par dessa iniciativa a DGO propôs a inclusão na Lei anual do Orçamento do Estado e no Decreto-lei de execução orçamental de mecanismos de controlo e obrigações de reporte e entrega de rendimentos auferidos em situação de incumprimento da UTE. Foi definido um processo de reporte por parte das entidades e estabelecidos contactos com o Banco de Portugal no sentido de avaliar a possibilidade de obtenção de informação das disponibilidades e aplicações no sistema bancário.

A DGO promoveu a entrega dos juros auferidos fora da Tesouro, sensibilizando os organismos e as entidades coordenadoras dos programas orçamentais para a necessidade de cumprimento da UTE.

Em 2013, foi iniciado o desenho de novo procedimento de acompanhamento da UTE para 2014, tendo o respetivo relatório de acompanhamento sido objeto de reformulação em termos de normalização. O procedimento desenhado foi traduzido na Circular da DGO relativa à execução orçamental de 2014. Contudo não foi possível concluir a implementação do modelo desenhado, dada a rotatividade e insuficiência de recursos humanos.

Em 2015, a DGO aprofundou e concretizou o procedimento iniciado em 2014, mantendo um processo regular de monitorização e assegurando a elaboração regular de listas de organismos incumpridores, comunicadas às EC. A DGO estudou um mecanismo de sanções a aplicar nas diversas situações passíveis de incumprimento deste princípio.

A DGO prosseguirá, com os meios ao seu dispor, às melhorias possíveis e necessárias ao procedimento de controlo e garantia da entrega de rendimentos obtidos pelos serviços em situação de incumprimento.

Cabe ainda referir, como já transmitido em outras ocasiões, que peças essenciais a uma adequada gestão e otimização da tesouraria são o Diploma relativo ao Regime de Tesouraria do Estado e uma gestão integrada dos mecanismos e sistemas associados à gestão de disponibilidades e de fluxos de receita e de despesa, que assegure uma monitorização integrada dos recursos das entidades públicas, envolvendo, em particular o IGCP, a DGO e a DGTF.

De esclarecer ainda que a DGO transmitiu às entidades a necessidade de submeterem à Tutela responsável os pedidos de isenção do cumprimento do Princípio da Unidade de Tesouraria, nos casos em que aquelas endereçaram a esta Direção-Geral justificações para o seu não cumprimento. Cabe à DGO clarificar os trâmites previstos no decreto-lei de execução orçamental, designadamente que o reconhecimento de situações de isenção carece de pareceres e despachos competentes.

Pág.10: 10.1.3 Disponibilidades e rendimentos relevantes fora do Tesouro - 3º-5º §

A DGO tem assumido um papel disciplinador através dos esforços continuamente desenvolvidos junto dos serviços para que procedam voluntariamente à entrega de juros auferidos em virtude do incumprimento do princípio da unidade de tesouraria.

O disposto no n.º 7 do art. 15º do decreto-lei de execução orçamental de 2014 configura uma situação que carece de interpretação e avaliação.

Pág.12: 10.2.4.1 Incumprimento de UTE por SFA (exceto EPR e IES) – Quadro 5

Segundo informação fornecida por alguns dos SFA que figuram no Quadro em referência informa-se:

- a) O FRI, I.P. possui contas no estrangeiro sediadas junto de cada posto consular, que se destinam exclusivamente ao depósito das receitas provenientes da arrecadação dos emolumentos consulares cobrados pelos Serviços Periféricos Externos do MNE. Os saldos de cada uma das referidas contas são periodicamente transferidos para a conta do FRI, IP sediada no IGCP. De salientar que o FRI, I.P. obteve o Despacho n.º 1793/15 da Senhora Secretária de Estado do Tesouro, de 2/10/2015 (em anexo) no qual é dada autorização para o caráter de exceção ao cumprimento do Princípio da UTE. É referido que o FRI, I.P., dada a especificidade das suas atribuições, tem necessidade de ter contas bancárias nos locais onde tem representação diplomática e consular de modo a poder fazer face à atividade dos postos externos”;
- b) IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes - Este organismo pediu a isenção em janeiro de 2015, encontrando-se a efetuar as diligências recomendadas pelo IGCP no que diz respeito à cobrança de receita via DUC;
- c) IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação - Esta entidade justifica a manutenção de uma relação com a CGD, pelo facto de aí se encontrarem depositados os títulos representativos das suas participações sociais (ações, unidades de participação); ser através da conta na CGD que são feitos os pagamento de contribuições e descontos à Segurança Social, bem como as rendas e a utilização do cartão de débito do IAPMEI.

É de salientar que no caso da ANACOM, a DGO tem efetuado várias diligências no sentido de solicitar àquela Entidade o cumprimento da UTE, sendo a comunicação mais recente datada de 30 de setembro último.

Pág.14: 10.2.4.2 Incumprimento de UTE por EPR – Quadro 6

Apresenta-se abaixo a justificação para o incumprimento da UTE pelas seguintes EPR:

- a)- Fundação para as Comunicações Móveis (FCM) - apresenta todas as suas disponibilidades fora do Tesouro, tendo solicitado em 2014 a isenção do cumprimento da UTE, tendo-lhe sido comunicado o indeferimento no final do ano em causa.

b)-ENATUR – Empresa Nacional de Turismo, esta EPR - justifica o incumprimento da UTE pelo fato de beneficiar de empréstimos da banca comercial, onde é possível existirem saldos a negativo, o que não é possível no IGCP.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,



Manuela Proença

Anexo: Despacho isenção SET / FRI



C/C
Exma. Senhora Chefe do Gabinete
Da Secretária de Estado do Tesouro
Dra. Filipa Menezes de Alarcão

Of. Gabinete SET n.º 7750/2015
De 16.11.2015

Exmo. Senhor
Dr. Luís Filipe Vieira Simões
Auditor Coordenador do Tribunal de Contas
Avª Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

S/Ref:
Data:

N/Ref. DSJC/DSPE/2015
Data:

Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - Anteprojeto do ponto 10 - Operações de Tesouraria

Exmo. Senhor,

Relativamente ao assunto em epígrafe, e na sequência do solicitado através do ofício supra referenciado, serve o presente para remeter a Vª Exa. os comentários que o anteprojeto de Parecer em apreço nos suscita, para os efeitos e nos termos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua atual redação.

Relativamente aos pontos específicos do Relato que se prendem com as atribuições desta Direção-Geral, realçam-se os seguintes aspetos:

Ponto 10.2. Unidade da Tesouraria do Estado

Relativamente ao terceiro ponto da página 7, deve-se salientar que a RTP não dispunha, à data de 31 de dezembro de 2014, de 16 M€ depositados fora do Tesouro. De acordo com a informação constante no Relatório de Gestão e Contas, objeto de certificação legal pelo respetivo Revisor Oficial de Contas, a RTP devia cerca de 16 M€ aos bancos, no âmbito de contas correntes caucionadas.

Ponto 10.2.1. Limitações dos sistemas de informação e controlo

O anteprojeto agora apresentado por esse Tribunal refere que a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) persiste numa interpretação inadequada do quadro legal aplicável ao SEE e à DGTF. Ora, o Regime Jurídico do Sector Público Empresarial (RSPE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, é suficientemente claro ao estabelecer que a função acionista está, nos termos do n.º 3 do artigo 37.º, cometida aos órgãos de administração das empresas detentoras da participação, com respeito pelas orientações que lhes sejam transmitidas nos termos do artigo 39.º.

Assim, a DGTF entende que, no que concerne às empresas participadas indiretamente pelo Estado, cabe às empresas que exercem a função acionista sobre essas entidades o acompanhamento do cumprimento da Unidade da Tesouraria do Estado (UTE).

Nesta medida, conforme orientações que vêm sendo emitidas pela DGTF, compete às empresas-mãe dos grupos públicos transmitir às respetivas participadas que tenham a natureza de empresa pública o conjunto das obrigações legais a que se encontram sujeitas, competindo-lhes, adicionalmente, assegurar a validação do cumprimento dessas obrigações por parte das respetivas participadas.



Salientamos, ainda, alguns aspetos que, no entender desta Direção-Geral, carecem de ajustamento:

- A nota de rodapé n.º 9 refere o Despacho n.º 14277/2008, de 14 de maio, que se encontra revogado por ter sido emitido ao abrigo de diplomas que foram, entretanto, revogados.
- Da conjugação do RJSPE com a lei orgânica da DGTF resulta que o legislador não pretendeu centralizar todo o acompanhamento do Setor Empresarial do Estado (SEE), bem como o cumprimento das orientações legais, numa única entidade. Mais se salienta que, no âmbito da UTE, prevê o RJSPE a possibilidade de ser o titular da função acionista a proceder à sua dispensa, enquanto que a norma em vigor em sede do Orçamento do Estado que trata esta matéria centraliza a dispensa do cumprimento da UTE no membro do Governo responsável pela área das finanças.
- Reitera-se que a DGTF não integra o grupo de entidades de controlo interno do Ministério das Finanças, não lhe estando cometidas pela sua lei orgânica, funções de inspeção e fiscalização. Ainda assim, em sede de aprovação de contas cujo acompanhamento é assegurado pela DGTF, é verificado o cumprimento da UTE, sendo proposta a emissão de recomendações ao Conselho de Administração no sentido de diligenciar o cumprimento ao princípio da UTE sempre que se constata o incumprimento do mesmo sem que a empresa confirme a autorização de eventual exceção.
- A DGTF entende que a verificação, em sede de aprovação de contas, do cumprimento da UTE e a emissão de recomendações ao Conselho de Administração no sentido de diligenciar o cumprimento deste princípio sempre que se constata o incumprimento do mesmo sem que a empresa confirme a autorização de eventual exceção, continua a revelar-se adequada e suficiente.

Ponto 10.2.3. Incumprimento da UTE por Serviços Integrados (SI)

A DGTF encontra-se identificada no Quadro 4 – Disponibilidades e Rendimentos de Serviços Integrados, como tendo disponibilidades no montante de 1,256M€, em 31 de dezembro de 2014, fora do Tesouro, confirmando-se, desde já, a exatidão do valor apresentado.

Contudo, importa esclarecer que o montante evidenciado pelo Tribunal de Contas, reporta-se ao somatório dos saldos, a 31 de dezembro de 2014, das duas contas de suporte abertas junto da Caixa Geral de Depósitos (CGD), em cumprimento do estabelecido legalmente para o pagamento quer do subsídio ao arrendamento para jovens, no âmbito do Programa Porta 65, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 43/2010, de 30 de abril, quer do subsídio à renda (NRAU) previsto no n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 158/2006, de 8 de agosto.

Refira-se que os saldos mencionados visaram assegurar os pagamentos daqueles subsídios de rendas até 8 de janeiro de 2015, no total de 1.104.543,32€ para a Porta 65 e de 24.147,85€ para o NRAU.

Mais se informa que desde 2014, a DGTF tem vindo a solicitar ao IRHU que proceda às alterações necessárias para que os referidos pagamentos possam ser efetuados a partir de contas domiciliadas no IGCP, cumprindo, assim, com a UTE. No entanto, considerando aquele Instituto que tais alterações só poderão ocorrer no próximo ano, a DGTF requereu, em 2015, a dispensa do cumprimento da UTE, nos termos previstos da alínea b) do n.º 5 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 36/2015 de 9 de março, abrangendo as duas contas da CGD em apreço, encontrando-se a aguardar decisão sobre o pedido.

No que se refere ao ponto 10 – Operações de Tesouraria, e mais concretamente ao referido no 2.º parágrafo quanto a divergências detetadas entre o sistema da DGO e o reportado ao TC para efeito da conta de gerência relativa ao capítulo 60.º - despesas excecionais, confirma-se que o montante de disponibilidades correto é de 599.465 milhares de euros.

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo



Ponto 10.2.5. Incumprimento da UTE por Empresas Públicas

O anteprojeto agora apresentado por esse Tribunal refere que a DGTF não dispõe de informação completa para realizar um controlo eficaz e para relevar adequadamente o cumprimento da UTE nos Relatórios.

A respeito desta observação refere-se que: (1) à DGTF encontra-se cometida a função acionista das empresas diretamente participadas pelo Estado; (2) o SIRIEF, desenvolvido em parceria pela DGTF, pela IGF e pela Parpública, foi concebido para registar a informação económico-financeira das empresas diretamente participadas por estas entidades, pelo que as participadas indiretas não são abrangidas pelo SIRIEF, na exata medida em que a função acionista, incluindo o acompanhamento da gestão e do cumprimento da legalidade, se encontra, nestes casos, atribuída às empresas-mãe; e (3) anualmente é elaborado um Relatório sobre o SEE, o qual não abrange a totalidade do Setor Público Empresarial, tal como definido no RJSPE, na medida em que este integra empresas dos setores regional e local, relativamente às quais esta Direção-Geral não dispõe, nem de informação, nem de competências/atribuições de acompanhamento da gestão e do cumprimento da lei. Por último, informa-se que no Relatório do SEE procede-se à divulgação da taxa de centralização de fundos, e não da taxa de cumprimento da UTE, por se entender que esta tem uma asserção de natureza casuística.

A circunstância de a obrigação subjacente não se encontrar legalmente prevista tem vindo a determinar que a DGTF não se entenda legitimada para obrigar as instituições bancárias a reportar ao Estado as disponibilidades das empresas públicas depositadas/aplicadas nessas entidades, não dispondo, consequentemente, de informação relativa às disponibilidades depositadas fora do Tesouro.

No relato em apreço é referido que a DGTF deve assegurar que os relatórios e contas discriminem as disponibilidades fora do Tesouro, os rendimentos provenientes dessas disponibilidades e correspondentes montantes entregues ou devidos ao Estado. As empresas do SEE utilizam referenciais contabilísticos em conformidade com as normas de relato financeiro adotadas em Portugal, não cabendo à DGTF, no âmbito do exercício da função acionista, a emissão de orientações de caráter contabilístico para as empresas públicas.

Saliente-se, ainda, que, no âmbito de uma verificação periódica de informação, foi detetado e solicitada a correção de dados ao Hospital Distrital de Santarém, EPE, pelo que os dados constantes em SIRIEF se encontram corretos.

Com os melhores cumprimentos.

A Diretora-Geral

Elsa Roncon Santos



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

N/ Ofício nº 22417/SOC
Lisboa, 17 de novembro de 2015

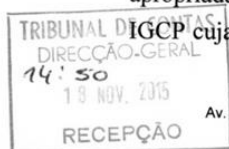
Assunto: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014
Anteprojeto do ponto 10 – Operações de Tesouraria

No seguimento do anteprojeto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014, relativo ponto 10 - Operações de Tesouraria, remetido ao IGCP para os devidos comentários, nos termos art.º 13º, da Lei nº 98/97, de 26 de agosto e do nº 3, do art.º 73º, da Lei nº 91/2001, informamos:

10.1.2 Limitações do Balanço da Tesouraria do Estado

O Balanço da Tesouraria do Estado, constituindo uma das demonstrações financeiras produzidas pela CT, releva no ativo os saldos de todas as contas bancárias tituladas pelo IGCP nas instituições bancárias bem como o valor associado a antecipações de fundos concedidas não regularizadas até ao final do ano. À semelhança do ocorrido em anos anteriores, voltamos a reiterar que a CT não pode relevar valores que desconhece nem tão pouco evidenciar saldos existentes em contas bancárias fora do IGCP cuja titularidade não lhe pertence. De notar que os valores depositados nestas contas não estão disponíveis para o IGCP utilizar no exercício da sua competência de gestão da tesouraria do Estado pelo que, questionamos se os mesmos deverão ser considerados como saldos da Tesouraria do Estado.

No seu passivo o Balanço da Tesouraria do Estado releva os saldos das contas que residem nesta Agência sejam elas tituladas por esta ou por organismos públicos. A propósito do reparo efetuado pelo Tribunal de Contas quanto à utilização de contas apropriadas para refletir estes movimentos importa referir que as contas residentes no



IGCP cuja titularidade pertence a outro organismo assumem as características de uma

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt

Contribuinte n.º 503 756 237

conta bancária, cuja movimentação e relevação contabilística é da responsabilidade desse organismo. No Balanço da Tesouraria do Estado são relevados os saldos dessas contas desconhecendo-se se os mesmos decorrem de operações orçamentais ou extraorçamentais, informação que não é relevante para este efeito. No que diz respeito à execução do OE, a CT integra uma classe de contas representativa dos fundos saídos (despesa orçamental e reembolsos) bem como dos recebidos (receita do Estado). Os saldos destas contas não são evidenciados no Balanço da Tesouraria uma vez que são nulos. Tendo por base que no final do ano os fundos saídos são coincidentes com os fundos entrados o registo do movimento contabilístico de encerramento do ano salda todas as contas de despesa e reembolsos por contrapartida das contas de receita, tornando os seus saldos nulos.

10.1.3 Subsistência de deficiências por corrigir

O exemplo apresentado pelo Tribunal de Contas como medida para integrar na tesouraria do Estado as contas que os organismos possuem fora do IGCP, ou seja, a cotitularidade dessas contas por esta Agência, não nos parece ser viável uma vez que a expõe a um risco muito elevado. Importa mencionar que esta opção iria conduzir a que o IGCP fosse corresponsável na manutenção das contas bancárias.

Apesar de não ter sido mencionada, neste anteprojecto, realçamos a melhoria introduzida pelo IGCP no ano 2014 na apresentação dos fluxos financeiros associados às contas de terceiros. Neste sentido, o IGCP desenvolveu esforços no sentido de conseguir dar resposta à parte final da recomendação 47 – PCGE/2013 tendo apresentado os movimentos das contas de terceiros agrupados por organismo e distinguindo as contas dos serviços integrados, das contas dos serviços e fundos autónomos, das contas de entidades públicas reclassificadas e de outras entidades.

Com os melhores cumprimentos,


António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração



Tribunal de Contas

11. a 13. Segurança Social

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 3/12/15
fj



igfSS
INSTITUTO
DE GESTÃO FINANCEIRA
DA SEGURANÇA SOCIAL, IP

TRIBUNAL DE CONTAS



SERVIÇO:

Exmº Senhor

Diretor – Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, nº 61

1069-045 LISBOA

ANEXOS : 3

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	Email 16.11.2015	DOC 37836/2015	30/11/2015
	Email 23.11.2015		

ASSUNTO: Parecer sobre a conta da segurança social de 2014

Em resposta às mensagens eletrónicas dos dias 16 e 23 de Novembro do corrente remetidas por essa Direção Geral referentes ao assunto em epígrafe, apresentam-se os comentários, tidos por convenientes, relativamente ao Anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2014, nas matérias da responsabilidade do IGFSS,IP.:

Conclusão nº1 e 2

1. 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 11.1);
2. Discrepância 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 11.1);

No que respeita à ausência de diploma legal de regulamentação da tesouraria única do sistema de segurança social, tal como já havia sido anteriormente comunicado, foi apresentada proposta de legislação de enquadramento da TU, através do Ofício nº 21.126, de 2013.12.17, dirigido ao Gabinete do SESS.

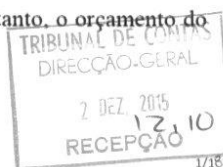
Já que no que se refere à ausência de diploma legal sobre a estruturação das despesas da segurança Social por classificação orgânica, como já se havia reportado, encontra-se em curso a elaboração de uma proposta de normativo legal com a definição da classificação orgânica das Instituições de Segurança Social que integram o perímetro de consolidação. Neste processo terão que ser envolvidas a Direção Jurídica e de Contencioso do IGFSS, IP, Direção Geral do Orçamento e a Tutela.

Conclusão nº5

5. A conta do FSS foi publicada pela primeira vez em anexo à CSS. No entanto, o orçamento do Fundo só será publicado em anexo ao OSS em 2016 (cfr. ponto 11.1);



Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt



Confirma-se que o IGFSS,IP irá dar cumprimento ao articulado do Decreto-Lei n.º 102/2012, 11 de Maio, apresentando em anexo ao Orçamento da Segurança Social de 2016, o Orçamento do Fundo de Socorro Social.

Conclusão nº7

7. 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 12).

Tal como já referido em anteriores pareceres, concluiu-se que o processo automático de orçamentação não pode ser realizado no atual Sistema de Informação Financeira (SIF/SAP), conclusão retirada em conjunto com o II.IP. Aguarda-se proposta de outra aplicação mais flexível que forneça uma resposta ao processo de orçamentação, tendo ficado aquele Instituto de analisar as aplicações alternativas no mercado.

Acresce referir que também se encontra no II, IP, pedido de análise à realização de verbetes orçamentais. Aguardam-se ainda desenvolvimentos da parte do II, IP, no sentido de ultrapassar as limitações técnicas que impedem a efetiva consolidação orçamental no sistema, como se descreve:

- Equilíbrio de Sistemas/Subsistemas, quer em sede de orçamento, quer de execução do orçamento dos Sistemas e Subsistemas de Segurança Social através do mecanismo das transferências internas;
- Imputação das despesas de administração, quer em sede do orçamento, quer de execução, pelos Sistemas/Subsistemas de Segurança Social;
- Eliminação das entidades parceiras dos mapas de execução orçamental;
- Execução dos saldos iniciais e integrados.

Mais, encontra-se em curso no II.IP, o desenvolvimento de uma solução para a extração de mapas de execução orçamental e mapa de fluxos de caixa, por fontes de financiamento consolidado e por Instituição, uma vez que o mesmo ainda não é gerado automaticamente pelo sistema de informação financeira, cujo processo poderá eventualmente corrigir alguma (s) limitação (ões) técnica(s) acima indicada(s).

Conclusões 9 e 10

9. Ao nível da consolidação e atento o método manual (linha a linha), não se verificaram divergências face ao constante da CSS. Considerando o método de consolidação automático obtido via módulo EC-CS-Consolidação Financeira do SIF, verifica-se que subsistem os constrangimentos existentes ao nível da transposição dos saldos de anos anteriores, no apuramento dos movimentos de consolidação das contas mistas, bem como do resultado líquido, que apenas são ultrapassados por via da intervenção manual, permitindo desta forma que os resultados produzidos automaticamente coincidam integralmente com os obtidos pelo método manual (cfr. ponto 12.2.1);

10. Continua a não ser possível extrair do módulo de consolidação do SIF (EC-CS) o *Mapa consolidado do ativo bruto*, o que só ocorrerá com a implementação de um novo módulo de consolidação. Entre o mapa de *Amortizações e provisões* extraído do SIF e o correspondente mapa consolidado da CSS/2014, verificam-se divergências nalguns agregados (cfr. ponto 12.2.1);

Os constrangimentos identificados por esse Tribunal neste Anteprojeto de Parecer, e que já haviam sido previamente comunicados a esse Tribunal, ao nível do módulo EC-CS-Consolidação Financeira, resultam efetivamente de uma limitação técnica no tratamento da informação no próprio módulo, cuja resolução se encontra pendente no II, IP.

Acresce referir ainda que, pela natureza das limitações referidas, a solução passará eventualmente, por encontrar uma alternativa ao atual módulo, que assegurará, quer a informação relativa ao “Mapa consolidado do Ativo Bruto, quer eventualmente, a respeitante ao “Mapa de amortizações e provisões consolidado”. Este último, encontra-se influenciado por movimentos nas colunas de “reforços” e “regularizações” que derivam do já referido tratamento de dados exigido pelo módulo. Reforça-se contudo, e também já transmitido, que os valores refletidos nas colunas “saldo inicial” e “saldo final” se encontram corretos e passíveis de serem validados com outras peças financeiras consolidadas.

Concluindo, destaca-se que no que concerne aos resultados obtidos nas peças finais das Demonstrações Financeiras, estes são iguais nos dois métodos em uso (manual e automático).

Conclusão nº 13

13. Não obstante as sucessivas recomendações do Tribunal de Contas, em 2014, a contabilização de mais de metade (58%) da receita proveniente de contribuições e quotizações, pelas respetivas classificações económicas, foi realizada com recurso a uma tabela de imputação, não se encontrando integralmente garantida a sua afetação real em função da sua origem (cf. Ponto 12.2.2.2);

Reforçando anterior comunicação a esse Tribunal, informa-se que ainda se encontra no II,IP, a pedido do IGFSS,IP uma revisão ao método de contabilização da cobrança da receita de contribuições, de forma a que seja encontrada uma alternativa exequível à atual tabela de imputação. Recorde-se que a tabela de imputação, surge na sequência da existência de um espaço temporal alargado entre a entrada do crédito e a compensação com o respetivo débito em conta corrente da receita de contribuições. Na verdade, só no momento da compensação do crédito com o correspondente débito, é possível saber a natureza daquele fluxo financeiro de entrada.

Está a ser analisada uma solução alternativa à tabela de imputação. No entanto, face ao princípio em que está assente o sistema de conta corrente e o *timing* da execução orçamental, revela-se muito complexa a solução que permita garantidamente uma afetação orçamental correta no momento do pagamento.



Conclusão nº 15

15. Nas transferências para as famílias foram indevidamente contabilizados € 6,3 M referentes a prestações sociais, cujos meios de pagamento não foram movimentados pelos respetivos beneficiários tendo a sua devolução ocorrido ainda dentro do exercício económico sem que tivesse havido lugar à respetiva anulação. Tal procedimento traduziu-se numa sobrevalorização da despesa com prestações sociais de igual montante (cfr. ponto 12.2.2.3);

Confirma-se que ainda decorre o projeto de desenvolvimento do novo interface SICC-SIF, envolvendo IGFSS.IP; ISS.IP; II.IP. Este projeto irá colmatar o constrangimento dos processos de pagamento e devolução de prestações sociais, permitindo contemplar aquelas devoluções como fluxos orçamentais, dando assim acolhimento à recomendação do Tribunal de Contas e n/circular normativa sobre a matéria.

Conclusão nº 16

16. A informação relevada na CSS como despesa realizada com "*Formação Profissional*" não é rigorosa, por incluir valores não aplicados em despesa daquela natureza (cfr. 12.2.2.3)

Tal como já anteriormente comunicado, através do n/ email de 26-10-2015 a essa Direção Geral, o IGFSS, IP é mero intermediário do FSE no que respeita aos fluxos de verbas referentes aos projetos de formação profissional, sendo a ADC e restantes programas operacionais responsáveis pela gestão desses projetos, e pela definição/determinação do enquadramento da receita e despesa com subsídios e transferências dessa natureza, pelo que, continuaremos a diligenciar junto das entidades responsáveis para o acolhimento integral da recomendação associada a esta temática.

Conclusão nº 18

18. Em 2014, a segurança social ainda manteve a metodologia de contabilização em transferências para as famílias dos valores transferidos diretamente para a CGA visando financiar esta entidade com vista ao pagamento pela mesma às famílias de valores cujo encargo é da segurança social. A CGA, por seu lado, já normalizou este procedimento em 2014. Assim, neste ano houve uma melhoria de procedimentos. No entanto ainda se verifica uma sobrevalorização na CGE de despesa com pensões no valor de € 407,2 M, em virtude da segurança social ainda não ter alterado o procedimento (cfr. ponto 12.2.2.3);

Na execução orçamental da Segurança Social de 2015, os fluxos financeiros associados aos pagamentos das referidas pensões já foram objeto de adequada reclassificação, acolhendo cabalmente a recomendação emanada desse Tribunal sobre esta matéria.





Conclusão nº 25

25. O anexo às demonstrações financeiras da conta consolidada não releva a existência de bens de imobilizado cedidos a outras entidades. Regista-se, igualmente, que, com exceção do IGFSS, também as demonstrações financeiras das entidades não divulgam essa informação, como deveriam, em face do POCISSSS (cfr. ponto 12.2.3.1.1);

Informa-se que em sede de encerramento de contas de 2015, será reforçada junto das Instituições do perímetro, a necessidade de divulgação de informação desta natureza no anexo às demonstrações financeiras, conforme preconiza o POCISSSS.

Conclusão nº 26 e 27 e análise às págs 41 a 44 do Anteprojecto

26. Continuam a verificar-se em 2014 as falhas contabilísticas relativas às amortizações de imóveis relatadas no PCGE/2012, as quais põem em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras. Constatou-se uma melhoria ao nível dos procedimentos contabilísticos inerentes ao registo das alienações, não obstante ainda se registarem algumas falhas, e, também, dos procedimentos subsequentes às transferências do ISS para o IGFSS. Continuam a estar incorretamente relevados como ativos parcelas de terreno cujos edifícios já foram alienados em anos anteriores e a ser indevidamente objeto de amortização parcelas de terreno. Verifica-se, ainda, a existência de edifícios relevados nas demonstrações financeiras que não existem, o registo de imóveis em duplicado e o abate indevido de imóveis que ainda estão na esfera do património do IGFSS (cfr. ponto 12.2.3.1.1);
27. O cálculo das amortizações realizado pela aplicação informática nem sempre corresponde com o indicado no separador “parâmetros” da ficha de imobilizado. Com efeito, num dos imóveis é indicado um período de vida útil de 50 anos, mas o cálculo está a ser realizado para um período de 80 anos (cfr. ponto 12.2.3.1.1);

Página 42

B) Investimentos Financeiros – Investimentos em Imóveis

Nota de rodapé (4)

Todas as deficiências encontradas na identificação dos imóveis estão colmatadas, com exceção do imobilizado 414000009489 - Rua Frederico Ramos Mendes, que se encontra em análise para regularização.

Notas de rodapé (5),(6),(7) e (8)

Para todas as situações identificadas nos números de imobilizado, em referência nestas notas de rodapé, se encontra em curso a sua regularização.



Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt



Nota de rodapé (9) e nota de rodapé da pág 43 (1)

Tal como já explanado na n/ resposta do passado dia 06 de novembro a essa Direção Geral, no que se refere aos imobilizados 414000009817 e 414000009818 de Barqueiros, concluiu-se que o ISS,IP efetuou a transferência de um imóvel que não se encontrava na sua titularidade, como tal, procedeu-se ao abate dos mesmos em 01.06.2015.

Para o efeito, anexa-se informação 254 de 15.10.2014

Página 43

Notas de rodapé (2) e (3)

- O imobilizado 414000004733- Largo da Olarias 22 foi abatido em 01.06.2015.

- Os imobilizados 414000005003 e 414000009602 – Largo das Olarias 22 foram alienados em 03.06.2015.

- Os Imobilizados 414000005000, 414000005001, 414000005002 – Calçada de S.Vicente-também esta situação foi explicada na resposta de 6.11.2015 ao e-mail desse Tribunal de 02.11.2015, que se transcreve:

“

Decorrentes das transferências do ISS, IP ao abrigo do DL 112/2004, foram transferidos para o IGFSS, IP, Imóveis na Calçada de S.Vicente e na Cruz de Santa Helena:

Em Julho de 2014 estes imóveis foram alienados pelo valor de 431.000,00€, sendo que 323.250,00€ dizem respeito ao edifício e 107.750,00€ respeitam ao terreno. Como tal foram abatidos os imobilizados:

Imobilizado	Sbnº	Denominação do imobilizado	DtaIncorp.	1ª aquis.	VUJ	Dta.desat.
414000004995	0	CALÇADA S. VICENTE, 42 - LOJA	01.01.2003	31.12.2008	060	22.07.2014
414000004999	0	TERRENO CALÇADA S. VICENTE, 42 - LOJA	01.01.2003	31.12.2008	000	22.07.2014

Contudo a venda correspondia a um universo de imobilizados que constavam em SIF e que não tinham sido abatidos aquando da alienação.

Como tal, e para regularização desta situação procedeu-se ao abate com data de 01.12.2014 dos seguintes imobilizados:



Imobilizado	Sbnº	Denominação do imobilizado	DtaIncorp.	1ª aquis.
41400004983	0	CRUZ SANTA HELENA, 9 - LOJA	01.01.2003	31.12.2008
41400004984	0	CRUZ SANTA HELENA, 11 - 1º	01.01.2003	31.12.2008
41400004985	0	CRUZ SANTA HELENA, 11 - 2º	01.01.2003	31.12.2008
41400004986	0	CRUZ SANTA HELENA, 11 - 3º	01.01.2003	31.12.2008
41400004987	0	CRUZ SANTA HELENA, 13 - RC.	01.01.2003	31.12.2008
41400004988	0	CRUZ SANTA HELENA, 13 - 1º	01.01.2003	31.12.2008
41400004989	0	TERRENO CRUZ SANTA HELENA, 9 - LOJA	01.01.2003	31.12.2008
41400004990	0	TERRENO CRUZ SANTA HELENA, 11 - 1º	01.01.2003	31.12.2008
41400004991	0	TERRENO CRUZ SANTA HELENA, 11 - 2º	01.01.2003	31.12.2008
41400004992	0	TERRENO CRUZ SANTA HELENA, 11 - 3º	01.01.2003	31.12.2008
41400004993	0	TERRENO CRUZ SANTA HELENA, 13 - R/C	01.01.2003	31.12.2008
41400004994	0	TERRENO CRUZ SANTA HELENA, 13 - 1º	01.01.2003	31.12.2008
41400004997	0	CALÇADA S. VICENTE, 46 - RC.	01.01.2003	31.12.2008
41400004998	0	CALÇADA S. VICENTE, 48	01.01.2003	31.12.2008
41400004999	0	TERRENO CALÇADA S. VICENTE, 42 - LOJA	01.01.2003	31.12.2008
41400005000	0	TERRENO CALÇADA S. VICENTE, 44 - 1º	01.01.2003	31.12.2008
41400005001	0	TERRENO CALÇADA S. VICENTE, 46 - R/C	01.01.2003	31.12.2008
41400005002	0	TERRENO CALÇADA S. VICENTE, 48	01.01.2003	31.12.2008

...”

Notas de rodapé (4), (5) e (6)

Todas as situações identificadas serão analisadas e regularizadas.

Nota de rodapé (7)

- Imobilizado 414000009612 – Rua João de Deus 136 - Este imóvel foi alienado em 19.11.2014, como tal não é possível a sua regularização.

- No que se refere ao Imóvel sito na Rua 5 de Outubro, em Buarcos, este foi alienado através de uma venda a prestações em 108 meses a ter início em 01.08.2014 e final em 02.08.2023, tendo a alienação sido efetuada com data de 01.08.2015. Quanto ao facto dessa Direção Geral mencionar o facto de ter sido indevidamente abatido ao património do IGFSS,IP, somos de opinião de que este imobilizado efetivamente é um recurso que já não está sob controlo desta entidade, motivo pelo qual foi desreconhecido do balanço desta. Contudo, refira-se que existe, no entanto, um outro ativo reconhecido no balanço, embora agora na classe de terceiros (valores a receber) referente à dívida a receber do contrato em vigor.

Notas de rodapé (8) e (9)

- Imobilizado 414000004880 – Rua do Ferragial não foi alienado , pelo que a sua análise encontra-se em curso;
- Imobilizado 414000004745 – Largo do Corpo Santo foi alienado em 14.05.2014;



Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt



- Imobilizado 414000009583 – a escritura foi celebrada a 01.08.2014 bem como o contrato de venda a prestações por um período de 108 meses (9 anos) – relativamente a este imóvel ver resposta dada no segundo ponto da nota de rodapé (7).

- Imobilizados 414000004995, 414000004998, 414000004999, 414000005002 – Calçada de S.Vicente – ver resposta anteriormente dada às notas de rodapé (2) e (3) da pág. 43 do Anteprojecto.

Página 44

Nota de rodapé (1)

Após análise aos imobilizados da Travessa do Meio n.º 7 e 9, o IGFSS recebeu do ISS,IP. os seguintes imobilizados:

- No ano de 2006 a empresa 2011 transferiu para a empresa 1001:

414000004790 – Edif Trav Meio 7 - valor aquisição 533,56€

414000004787 – Terreno – valor de aquisição 177,85€

414000004791 – Edif Trav. Meio 9º - 1º -valor aquisição 533,56€

414000004788 – Terreno- valor aquisição 177,85€

414000004792 – Edif. Trav. Meio 9 – 2º -valor aquisição 533,56€

414000004789 – Terreno - valor aquisição 177,85€

Os quais foram alienados em 22.07.2014

- Em 2009 a empresa 2001 transferiu para a 1001:

414000005063 – Edif. Travessa do Meio, 7 e 9 Valor de aquisição 12.529,31€

414000005064 – Terr. Travessa do Meio, 7 e 9 Valor de aquisição 4.176,44€

A soma destes 2 valores perfaz 16.705,75€, que corresponde ao valor patrimonial, conforme caderneta predial em anexo. No entanto, e uma vez que os imobilizados transferidos em 2006 foram abatidos na sequência da alienação, procedeu-se ao abate dos imobilizados 414/5063 e 414/5064.

Este movimento implicou assumir um custo na conta patrimonial “6945 – Abates” no valor de:

12.049,24€ referente ao abate 414000005063

4176,44€ referente ao abate 414000005064.

O ISS, IP transferiu os seguintes imobilizados com a denominação Rua Terreiro do Trigo 6 a 26, em Lisboa:



Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

Imobilizado	Subnº	Incorporação em	Denominação do imobilizado
414000004698	0	15/12/2005	TERRENO RUA DO TERREIRO DO TRIGO, 6/16
414000004699	0	15/12/2005	TERRENO RUA DO TERREIRO DO TRIGO, 12 - 1º
414000004700	0	15/12/2005	TERRENO RUA DO TERREIRO DO TRIGO, 12 - 2º ESQ
414000004702	0	15/12/2005	TERRENO RUA DO TERREIRO DO TRIGO, 18/20
414000004703	0	15/12/2005	TERRENO RUA DO TERREIRO DO TRIGO, 22 - 1º DTO
414000004705	0	15/12/2005	TERRENO RUA DO TERREIRO DO TRIGO, 22 - 2º DTO
414000004706	0	15/12/2005	TERRENO RUA DO TERREIRO DO TRIGO, 22 - 2º ESQ
414000004707	0	15/12/2005	TERRENO RUA DO TERREIRO DO TRIGO, 24/26
414000005062	0	02/04/2009	TERRENO RUA TERREIRO DO TRIGO, N.º 6 A 26 LI
414000004674	0	15/12/2005	RUA DO TERREIRO DO TRIGO, 6/16
414000004675	0	01/01/2003	RUA DO TERREIRO DO TRIGO, 12 - 1º
414000004676	0	01/01/2003	RUA DO TERREIRO DO TRIGO, 12 - 2º ESQ.
414000004677	0	01/01/2003	RUA DO TERREIRO DO TRIGO, 12 - 2º DTO.
414000004678	0	15/12/2005	RUA DO TERREIRO DO TRIGO, 18/20
414000004679	0	15/12/2005	RUA DO TERREIRO DO TRIGO, 22 - 1º DTO.
414000004680	0	15/12/2005	RUA DO TERREIRO DO TRIGO, 22 - 1º ESQ.
414000004681	0	15/12/2005	RUA DO TERREIRO DO TRIGO, 22 - 2º DTO.
414000004682	0	15/12/2005	RUA DO TERREIRO DO TRIGO, 22 - 2º ESQ.
414000004683	0	15/12/2005	RUA DO TERREIRO DO TRIGO, 22 - 2º ESQ.
414000005061	0	09/03/2009	RUA TERREIRO DO TRIGO, N.º 6 A 26 LISBOA

3 – Em 22.07.2014 os imóveis foram alienados, tendo sido abatidos em SIF unicamente dois imobilizados:

414000005062	0	02/04/2009	TERRENO RUA TERREIRO DO TRIGO, N.º 6 A 26 LI
414000004674	0	15/12/2005	RUA DO TERREIRO DO TRIGO, 6/16

Como o imóvel estava em propriedade total, não fazia sentido a criação das frações, o que leva a crer que os restantes imobilizados não abatidos em SIF foram indevidamente transferidos para o IGFSS, IP.

A venda foi efetuada pelo valor de 347.000,00€, correspondendo este valor ao imobilizado terreno (86.750,00€) e ao imobilizado edifício (260.250,00€);

Para regularização desta situação procedeu-se ao abate dos restantes imobilizados com data de 01.12.2014.

Como à data da transferência do ISS, IP para o IGFSS, IP os imobilizados estavam totalmente amortizados, não houve lugar a correção de amortizações.



Nota de rodapé (2)

Relativamente ao Imobilizado 414000004745 – Largo do Corpo Santo 14/18 Mem Martins – Lisboa , este foi alienado em 14.05.2015, no que se refere ao imobilizado 414000004880 – Rua Ferragial 19/21 Mem Martins – Lisboa será reanalisado e proceder-se-á à sua regularização.

Conclusões nº 29 e 30

29. Continua a não ser possível comparar o valor da dívida de contribuintes relevado no balanço com a totalidade dos saldos de cada conta corrente de contribuinte (GC e SEF) que concorrem para aquele valor, pelo que se mantém as respetivas reservas quanto à fiabilidade do saldo do valor em dívida, continuando por acolher as recomendações formuladas em pareceres anteriores (cfr. ponto 12.2.3.1.2);
30. Contribuem ainda para a falta de fiabilidade do valor da dívida de contribuintes: o incumprimento do princípio da especialização dos exercícios previsto no POCISSSS, relativamente aos juros vencidos até 31/12/2014; a manutenção em 2014 de valor em dívida de € 92 M que já poderá ter sido pago ou prescrito; a metodologia utilizada no cálculo da dívida de cobrança duvidosa e das correspondentes provisões, bem como das prescrições; os efeitos provocados pela anomalia no *software* ocorrida no período anterior a 2010 e cujos efeitos ainda não foram totalmente corrigidos; e a regularização da dívida decorrente da anulação de juros em 2014, resultante da aplicação do Decreto-Lei n.º 151-A/2013 (cfr. ponto 12.2.3.1.2);

O IGFSS,IP. em colaboração com o II,IP., continuam a desenvolver esforços no sentido de ir qualificando a informação com origem no interface de contribuições, contudo, face à complexidade dos sistemas a montante, a evolução dos trabalhos não têm sido tão céleres quanto desejável.

Conclusões nº 31

31. Apesar de ter sido constituído um grupo de trabalho para implementação de novas regras na aplicação informática e de procedimentos a seguir pelo ISS e pelo IGFSS com vista a corrigir as deficiências detetadas (recomendação 58-PCGE/2010) relativamente à dívida prescrita através de meios automáticos, essas regras ainda não foram implementadas, continuando suspensa a prescrição de dívida por via automática desde 26/03/2012, mantendo-se, no entanto, a prescrição automática à data da instauração (cfr. ponto 12.2.3.1.2);

Relativamente a esta matéria informa-se que o grupo de trabalho nomeado concluiu a 1ª fase dos trabalhos tendo, nessa sequência, sido aprovada pelos Conselhos Diretivos do IGFSS, IP, e do ISS, IP, uma Orientação Conjunta que define os procedimentos a adotar enquanto o II, IP, não procede às necessárias alterações no sistema informático.

A Orientação conjunta infra indicada está já publicada na intranet e divulgada aos órgão de execução fiscal do IGFSS, IP. conforme anexo, pelo que com publicação via Info dívida (nº 47 a 01.12.2015) entrou de



imediatamente em vigor, prosseguindo os trabalhos do Grupo criado para o efeito, para uma 2ª fase, com a intervenção do II, IP.

Conclusões nº 32

32. Regista-se que não está a ser integralmente acolhida pelos serviços de execução fiscal da segurança social a recomendação 57-PCGE/2010, continuando o controlo interno nesta matéria a ser deficiente e suscetível de potenciar a ocorrência de situações de fraude ou corrupção, uma vez que não se encontra garantida a inserção na aplicação informática da informação relevante sobre o despacho que reconheceu a prescrição, e, nos casos em que tal informação exista, a mesma continua a não ser objeto de validação na aplicação pelo autor daquele despacho (cfr. ponto 12.2.3.1.2);

1. Em 21.06.2012 foi emitida a Orientação Interna n.º 01/DGD/2012 sobre o tema Prescrição Entre outros esta orientação pretende acautelar a coerência entre as informações de suporte à decisão de prescrição de dívida em SEF e os registos efetuados na aplicação informática, pelo que prevê:

- As secções de processo devem obrigatoriamente registar nas notas de processo de SEF o n.º da informação/ proposta cujo despacho decretou a prescrição, sendo que, os Coordenadores devem verificar se o registo da prescrição decretada foi corretamente efetuado através da emissão da notificação de valores em dívida.

2. A competência decisória quanto à prescrição pertence aos Coordenadores das Secções de Processo Executivo, na qualidade de representantes do órgão de execução fiscal.

3. Para que fique cabalmente assegurada a validação na aplicação pelo autor daquele despacho foi reiterado o teor da Orientação Interna n.º 01/DGD/2012 quanto à necessidade de inserção na aplicação informática da informação relevante sobre o despacho que reconheceu a prescrição

4. Em termos aplicacionais conseguiu o IGFSS,IP garantir junto do II,IP que o registo de prescrição em SEF apenas seja permitido aos Coordenadores de Secção de Processo.

À contrário, a todos os demais utilizadores SEF, qualquer que seja o perfil que tenham atribuído, a capacidade funcional de registo de prescrição em SEF está-lhes vedada.

Por coerência, quem tem a competência decisória faz os devidos registos aplicacionais (deixando de fazer sentido a necessidade de validação a posteriori)

Nestes termos, foi emitida e divulgada a Orientação Técnica n.º 03/CD/15 em 20.11.2015 (em anexo) que determina:

- O registo do despacho que declara a prescrição é efetuado exclusivamente pelo Coordenador da Secção de Processo Executivo no âmbito dos processos em que exerce a sua jurisdição.
- O disposto no número anterior não dispensa o registo obrigatório, em notas de processo de SEF, do n.º da informação/ proposta sobre a qual recaiu o despacho que declarou a prescrição.
- Até que o SEF limite aplicacionalmente o registo da prescrição manual aos Coordenadores das Secções de Processo Executivo, impedindo tal registo pelos demais utilizadores com acesso a esta funcionalidade, o registo do despacho que declara a prescrição é efetuado exclusivamente pelo Coordenador da Secção de Processo Executivo competente. (esta limitação está já em vigor)
- Sempre que, por razões devidamente fundamentadas, não for possível assegurar o disposto no número anterior, o Coordenador da Secção de Processo Executivo deve validar o registo da

prescrição manual efetuado por outro utilizador, registando em notas de processo (ficando tal registo associado ao seu utilizador) – “validei nesta data o registo correcto da prescrição nos termos da informação supra”.

5. Para as situação históricas reportadas no Anteprojecto de Parecer sobre a CSS de 2014, o procedimento levado a cabo para acautelar que em 100% das situações fica garantida a inserção na aplicação informática da informação relevante sobre o despacho que reconheceu a prescrição:

- os Coordenadores das Secções de Processo Executivo receberão o universo, assumindo o ónus de registar nas notas de processo de SEF o n.º da informação/ proposta cujo despacho decretou a prescrição de todos os casos em que tal registo seja a esta data omissis.
- Nestes registos ora efetuados constará também a menção “validei nesta data o registo correto da prescrição nos termos da informação supra”

Do que precede, da análise efetuada se conclui que a questão processual, quanto à efetivação do registo poderá ter sido relegada na medida em que se nem sempre é efetuado ou sendo-o o mesmo é insuficiente nas situações apontadas, mas a questão substantiva existe e está presente. Mais se informa que por detrás de cada ato praticado relacionado com a prescrição existe sempre uma autorização que suporta o mesmo. Por esse motivo, foi publicada nova Orientação Técnica (03/CD/2015 - que se anexa), que acautele de melhor forma os interesses e créditos da Segurança Social e já divulgada a todos os intervenientes, sem prejuízo de tais princípios continuarem a ser anualmente validados, quanto à garantia da rastreabilidade dos registos, no âmbito de auditorias internas da qualidade decorrentes do Sistema de Gestão da Qualidade em vigor no IGFSS, de referir ainda que a referida orientação técnica foi divulgada via Info dívida (Nº 46 de 23 de novembro de 2015 - Prescrição— ORIENTAÇÃO TÉCNICA 03/CD/2015- Registo na aplicação SEF) .

Conclusão nº 35

35. Não se registaram progressos relativamente à resolução das dívidas que permanecem na CSS há longos anos (€ 181,1 M), matéria relativamente à qual o Tribunal, recorrentemente, vem formulando recomendações em sucessivos Pareceres (cfr. ponto 12.2.3.1.2);

Outros devedores – Dívida da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela(CPPCFB)

Relativamente à dívida da Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela, o ponto de situação é o seguinte:

As iniciativas desenvolvidas para cobrança da dívida não têm permitido registar progressos. Lista-se a última troca de correspondência com a CPPCFB, ocorrida em 2015, bem como nota dos Offícios dando conhecimento ao Gabinete de SE o Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social.

Ofício do IGFSS nº S 12.662 de 16-04-2015	Dirigido à CPPCFB: Solicita-se ponto de situação relativo ao processo da dívida da Caixa de Previdência do Pessoal do Caminho de Ferro de Benguela, tendo em
--	---



Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt



	vista reporte ao Tribunal de Contas e ao Gabinete de SE o Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social.
Carta da CPPCFB, nº 136 de 5 05-05-2015	Dirigido ao IGFSS: Informam que na sequência do ofício do IGFSS nº 12.662 de 16-04-2015, reportaram o seu teor ao Sr. Presidente do Conselho de Administração do Caminho de Ferro de Benguela, Dr. Carlos Gomes, o qual tem sensibilizado as autoridades governamentais para a necessidade de ser regularizada a dívida. Informam ainda que o aguardam resposta de Angola, da qual darão conhecimento.
Ofício do IGFSS nº S 35.836 de 11-11-2015	Dirigido à CPPCFB: Solicita-se ponto de situação relativo ao processo da dívida da Caixa de Previdência do Pessoal do Caminho de Ferro de Benguela, tendo em vista o reporte ao Tribunal de Contas e ao Gabinete do Secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social.
Carta da CPPCFB, nº 54 de 25 nov 2015	Dirigido ao IGFSS: Informam que irão reportar a situação ao Conselho Geral da Caixa de Previdência do Pessoal do Caminho de Ferro de Benguela, no Lobito, República de Angola, com a finalidade de resolver o problema, pelos canais competentes.

Neste momento encontra-se em fase de apreciação neste Instituto uma solução proposta pela Administração Central do Sistema de Saúde que viabilize o processo de regularização das dívidas do Ministério da Saúde relativa à indemnização do Estado às Misericórdias.

No que diz respeito à Dívida da Direção Regional dos Açores, e do Ministério da agricultura dar-se-á continuidade às diligências anteriormente feitas no sentido da sua regularização.

Conclusão nº 37

37. O valor relevado, em 2014, como dívidas incobráveis (€ 27,1 M) e divulgado na CGE não corresponde ao valor da dívida efetivamente prescrita em neste ano (€ 78,8 M), em resultado da metodologia utilizada pelos institutos no cálculo daquelas importâncias, designadamente pela não utilização da conta 792 – *Proveitos e ganhos extraordinários – Recuperação de dívida* (cfr. pontos 12.2.3.1.2 e 12.2.4);

Será realizada ainda no decurso do encerramento de contas de 2015, em conjunto com o II.IP, uma reapreciação desta matéria.





Conclusão nº 40

40. Em 2014, o Fundo de Garantia Salarial continuou a não funcionar de acordo com a legislação comunitária e nacional que o enquadra, isto é, sem ser dotado de fundos próprios, financiado de acordo com o estabelecido na lei e sem que os respetivos excedentes fossem exclusivamente afetos à prossecução das finalidades que lhe são próprias, não tendo, pois, sido dado acolhimento às recomendações formuladas pelo Tribunal desde 2008 sobre a matéria (cfr. ponto 12.2.3.2.1);

Em 2015 foi publicado o Decreto-Lei nº 59/2015, de 21 de abril, que aprovou o novo regime deste Fundo.

Conclusão nº 41

41. A inexistência de relevação contabilística do valor dos juros vencidos e não pagos, provenientes de dívida contributiva, no termo de cada exercício económico, implica que os resultados transitados e os resultados líquidos se encontrem afetados na exata medida dessa não relevação (cfr. pontos 12.2.3.2.1 e 12.2.4);

Em 2016, esta matéria será objeto de análise.

Conclusão nº 44

44. Caso todas as instituições tivessem constituído *Provisões para riscos e encargos* o valor relevado na CSS seria € 32,1 M, representando o valor não relevado 46,3% (Cfr. ponto 12.2.3.2.2);

A este respeito, transcreve-se a informação obtida do Fundo de Garantia Salarial:

“ Através do nosso ofício n.º DGF-25637/2015, de 6 de agosto de 2015, deu-se conhecimento a esse Tribunal da existência do número de processos instaurados judicialmente contra o Fundo de Garantia Salarial, designadamente ações administrativas especiais.

Esta informação foi-nos facultada pelos órgãos instrutores, tendo posteriormente sido coligida no quadro que foi remetido em anexo ao ofício acima identificado, que consubstanciava o universo de processos FGS alvo de ação judicial.

O quadro referido integra a lista de processos instaurados contra o Fundo, sendo que na coluna relativa ao valor do pedido, a mesma comporta a informação referente ao montante em dívida por parte da Entidade Empregadora ao ex-trabalhador, o que não significa que estes montantes sejam assegurados pelo Fundo.

Na verdade, o Regime do FGS encontra-se consagrado no Decreto-Lei n.º 59/2015, de 21 de abril, limitando os pagamentos no âmbito do Fundo a um plafond global que corresponde, a partir de 1 de outubro de 2014,



Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

14/18



ao montante de 9.090,00€. Note-se que este plafond encontra-se associado ao valor da retribuição mínima mensal garantida, pelo que em data anterior à citada, o respetivo plafond global ascendia a 8.730,00€.

Refira-se que do universo das ações administrativas especiais registadas na lista, é nossa convicção, atendendo à experiência existente, que a grande maioria não procede, pelo que o Fundo não assegurou os créditos laborais inicialmente, nem irá garantir *à posteriori* uma vez que as decisões nos são favoráveis.

Neste contexto, não se afigurou, até à presente data, a necessidade de efetuar as provisões para riscos e encargos para estas situações, porquanto o montante envolvido parece-nos não ser significativo. Nestes termos, parece-nos de manter o procedimento adotado até à data.”

Informa-se ainda que, em sede de encerramento de contas de 2015, será reforçada junto das restantes Instituições do perímetro, a necessidade de reconhecimento de responsabilidades desta natureza e a respetiva divulgação no anexo às demonstrações financeiras, conforme preconizado no POCISSSS.

Conclusão nº 46

46. Mantêm-se as reservas quanto à fiabilidade dos valores relevados em proveitos diferidos, provenientes de juros vincendos, dado que a contabilização em 2014 ainda teve por base o módulo de gestão de acordos onde o Instituto de Informática tinha identificado várias lacunas que punham em causa os valores relevados nas demonstrações financeiras. Da extração de dados efetuada à conta corrente dos contribuintes foram identificados € 2,3 M de juros cobrados em 2014 que não foram relevados nas demonstrações financeiras subvalorizando os proveitos e o resultado líquido e sobrevalorizando os proveitos diferidos (Cfr. pontos 12.2.3.2.2 e 12.2.4);

O Instituto de Informática, IP, em articulação com o IGFSS,IP estão a envidar esforços no sentido de ser implementado, ainda no exercício de 2015, o interface com base no novo módulo de acordos.

Email de 23 de Novembro

Conclusão nº 1

1. O IGFSS fixou no seu QUAR e Plano de Atividades o objetivo de maximizar a rentabilidade média das suas aplicações e, em consequência, optou por aplicar em depósitos junto de instituições bancárias, verbas para além das estritamente necessárias à atividade dos serviços de segurança social, o que desrespeita o disposto no artigo 51.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 52/2014, de 7 de abril (cfr. ponto 12.2.3.1.3.1).





Relativamente aos critérios subjacentes à opção pelo IGCP (em CEDIC) em simultâneo com depósitos de curto prazo aplicados no sistema bancário e financeiro, informa-se que :

A constituição de depósitos de curto prazo no sistema financeiro, por parte do IGFSS, decorre da sua missão e atribuições, especificamente no que respeita à gestão financeira unificada dos recursos económicos consignados no orçamento da segurança social (artº 3º do Decreto-Lei 84/2012, de 30 de março), competindo-lhe, na área da gestão financeira, a optimização da gestão dos recursos financeiros do sistema de segurança social, designadamente por recurso a instrumentos disponíveis no mercado, que visem assegurar a rendibilização de excedentes de tesouraria (alínea a) do nº 5 do Decreto-Lei 84/2012, de 30 de março).

A referida missão e atribuições advém também da obrigatoriedade de promover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão (Lei 4/2007, de 16 de janeiro) – Lei que aprova as bases gerais do sistema de segurança social, constituindo as suas receitas fontes de financiamento do sistema de segurança social.

Articula-se ainda com a Lei de Enquadramento Orçamental (Lei nº 91/2001, de 10 de julho, atualmente Lei nº 151/2015, de 11 de Setembro), que em ambos os casos consagra nas normas de “execução do orçamento da segurança social” a responsabilidade do IGFSS na gestão global do orçamento da segurança social, assumindo o IGFSS a competência de tesouraria única da segurança social.

No entanto, conforme referido pelo IGFSS no Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2014, no âmbito da vigência do PAEF foi necessário uma articulação específica com o IGCP, consubstanciada na constituição de CEDIC, de forma a permitir a consolidação dos referidos certificados de depósito no âmbito da administração pública, com reflexos em termos da diminuição do rácio da dívida pública. A alteração que foi feita ao nível do DL de Execução Orçamental de 2013, e que se manteve para 2014 e 2015, pretendeu acolher o referido desvio à norma de maximização dos excedentes da segurança social.

Esta política de aplicações financeiras foi homologada superiormente (Despacho nº 23/2013/SESSS, de 2013.02.11), de forma a poder-se admitir, transitoriamente, taxas de rendibilidade mais reduzidas, decorrentes das aplicações em CEDIC, em simultâneo com os depósitos bancários de curto prazo em entidades do sistema financeiro, com taxas de rendibilidade superiores.

Em todo o caso, tem vindo progressivamente a diminuir-se o montante de aplicações em CEDIC, conforme quadro seguinte, prevendo-se que em 2016 se aproxime de zero.

Milhares de euros

Ano	Valor médio mensal aplicado
2012	979.167
2013	1.061.649
2014	560.608
2015	268.466





Conclusão nº 2

2. Em 31/12/2014, ainda permanecem por reconciliar documentos com mais de dois anos, estando a sua maioria concentrados em duas contas bancárias. A permanência destes registos, que remonta ao ano de 2007, teve origem em duas situações: diferença de calendário utilizado pela instituição de crédito e pela segurança social, que não tem impacto contabilístico nas demonstrações financeiras anuais, com exceção do último dia do exercício e o primeiro dia do exercício seguinte; e numa deficiência de *software* que implicou uma sobrevalorização nas disponibilidades e no saldo de execução orçamental no montante de € 1,6 M. Por outro lado, verifica-se que em 21 contas bancárias existem valores depositados sem que tenha havido o correspondente registo contabilístico, alegando os institutos dificuldades na identificação dos valores para realizar o reconhecimento contabilístico, designadamente por falta de informação de entidades terceiras que procedem àqueles depósitos. Esta situação implicou a subvalorização do saldo de disponibilidades e do saldo de execução orçamental no valor de € 9,4 M e de, pelo menos, € 5,9 M, respetivamente, e, ainda, a ocorrência de saldos contranatura nas contas de disponibilidades, dado que 5 contas apresentam saldos negativos de disponibilidades (cfr. ponto 12.2.3.1.3.2).

Conforme já anteriormente indicado, optou-se pela não contabilização de valores por identificar, tendo em conta as limitações existentes na identificação da natureza da receita envolvida e na correta imputação ao nível dos sistemas de conta-correntes de suporte ao registo contabilístico da respetiva receita, desenvolvendo-se entretanto iniciativas que venham a permitir a respetiva identificação.

Nestas iniciativas incluíram-se, por exemplo, reuniões de trabalho com o IGFEJ e ISS, que têm decorrido em 2015, procurando definir circuitos e chaves de identificação de valores transferidos por esta entidade, de forma a permitir uma mais rápida identificação da receita.

No caso das verbas relativas à recuperação de pensões, o problema apenas ficará solucionado quando a respetiva recuperação se fizer exclusivamente com base em ficheiros bancários, o que ocorrerá quando o processamento das pensões estiver integrado em SICC, permitindo a emissão direta de notas de reposição (Projeto SIP-Sistema Integrado de Pensões). Vamos entretanto insistir junto do ISS na necessidade de se proceder à referida identificação dos valores que se encontram por regularizar.

Há entretanto contas que estão já praticamente regularizadas, como é o caso da conta DGT-R Secções, que tinha saldo negativo de 484 M€ à data do fecho de 2014, e que neste momento já tem um saldo de apenas 21,7 M€, em resultado do esforço de imputação de valores penhorados, por parte dos serviços do IGFSS.

Tem vindo a ser desenvolvido um esforço continuado, apesar dos recursos disponíveis, limitados, mas que tem vindo a dar resultados, embora a um ritmo mais lento do que gostaríamos.





Conclusão nº 3

3. Constatou-se ainda que, junto de uma instituição bancária, continuavam como autorizados a movimentar contas do IGFSS ex-dirigentes que há muito deixaram de aí exercer funções. Alertado, o IGFSS diligenciou junto das instituições bancárias no sentido de se manterem como movimentadores autorizados apenas aqueles que atualmente têm competência para o efeito (cfr. ponto 12.2.3.1.3.3).

Na sequência da iniciativa já tomada de oficiar todas as entidades bancárias, alertando para a estrutura atual de movimentadores autorizados, recebemos já indicação de que algumas entidades vão regularizar situações identificadas.

Com os melhores cumprimentos,

Ø Conselho Diretivo


Nuno Venes
Vice-Presidente



REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : ISS-Secretariado-Presidente@seg-social.pt
Data/hora : 2015-12-01 09:08:12

Registo nº : 19505/2015
Data/hora : 2015-12-01 09:25:19
Serviço : DAVII
Email : davii@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : Anteprojecto PCGE-CSS 2014.doc

Exmos. Senhores,

Em resposta ao v/ e-mail, datado de 16.11.2015, encarrega-me a Sra. Presidente do Conselho Diretivo, Profª Drª Ana Clara Birrento, de remeter informação prestada pelos serviços competentes deste Instituto.

Com os melhores cumprimentos,
Secretariado da Presidente do Conselho Diretivo
Instituto da Segurança Social, I.P.
Rua Rosa Araújo, nº 43 - 3.º | 1250-194 Lisboa
Tel.: 300 510 359 | Fax: 300 510 101
iss-secretariado-presidente@seg-social.pt
-

ANTEPROJETO DE PARECER SOBRE CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL DE 2014

Conclusão n.º 15 - Nas transferências para as famílias foram indevidamente contabilizados € 6,3 M referentes a prestações sociais, cujos meios de pagamento não foram movimentados pelos respetivos beneficiários tendo a sua devolução ocorrido ainda dentro do exercício económico sem que tivesse havido lugar à respetiva anulação. Tal procedimento traduziu-se numa sobrevalorização da despesa com prestações sociais de igual montante

O procedimento contabilístico definido no POCISSS determina que os valores devidamente processados, mas cujo pagamento não se consegue concretizar devido a inconsistências formais (moradas incorretas e NIB's inválidos), devem ser refletidos nas contas de "Prestações Sociais em Prescrição", mantendo o beneficiário o seu direito durante 5 anos, conforme prazo estabelecido pelo artigo 52.º do DL 133/12 para a sua prescrição. Após este período, os valores são relevados contabilisticamente como receita do ISS.

Não obstante o exposto, e dado ser entendimento do TC o alinhamento entre os fluxos financeiros e a execução orçamental, permitindo assim que a devolução do pagamento constitua uma reposição da despesa e o seu reenvio uma nova despesa, foi elaborada, pelo IGFSS, I.P. em 2011, uma Circular Normativa de contabilização que aplica esse mesmo entendimento.

A aplicação da referida Circular Normativa tem estado dependente da reformulação dos sistemas informático, nomeadamente do desenvolvimento do novo interface de contabilização automática de Prestações Sociais (Interface SICC-SIF).

À data encontram-se a decorrer os trabalhos de desenvolvimento do referido Interface, com a participação do ISS, I.P., IGFSS, I.P e II, I.P.

Conclusão n.º 18 - Em 2014, a segurança social ainda manteve a metodologia de contabilização em transferências para as famílias dos valores transferidos diretamente para a CGA visando financiar esta entidade com vista ao pagamento pela mesma às famílias de valores cujo encargo é da segurança social. A CGA, por seu lado, já normalizou este procedimento em 2014. Assim, neste ano houve uma melhoria de procedimentos. No entanto ainda se verifica uma sobrevalorização na CGE de despesa com pensões no valor de € 407,2 M, em virtude da segurança social ainda não ter alterado o procedimento

A alteração de metodologia de contabilização dos encargos da segurança social, com as pensões pagas às famílias pela CGA, ocorreu a partir de janeiro de 2015. Assim, o valor correspondente a esta despesa de pensões já não será sobrevalorizado na Conta Geral do Estado, no presente ano de 2015. Os referidos encargos são registados num fundo orçamental autónomo e numa Rubrica de Classificação Económica (RCE) de Transferências Correntes para a Administração Central.

Conclusão n.º 22 - O imobilizado é a terceira parcela mais relevante do ativo, composto essencialmente por ativo corpóreo e por investimentos financeiros. Numa ação de verificação sobre abates autorizados em 2014 ou em anos anteriores constatou-se que nem todos os abates autorizados ou os elementos que os integram tiveram reflexo nas demonstrações financeiras e que existem deficiências na elaboração dos documentos constantes dos respetivos processos

No exercício de 2014 foram implementados novos procedimentos no registo dos Abates de imobilizado que permitiram melhorar o controlo deste processo. É disso exemplo o referido na página 38 do Anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Seguranga Social de 2014, sobre o qual foram autorizados e objeto de registo contabilístico 75 Autos de Abate.

Para efeitos de abate e valorização dos bens, foi aprovada uma tabela de valores estimados a atribuir a cada bem, permitindo assim abater contabilisticamente todos os bens que se encontravam inoperacionais

Relativamente aos "Bens adquiridos antes de 2002, não inseridos em SAP" os respetivos Autos identificam bens com número de imobilizado e outros sem número, pelo que foi procedimento o registo do abate do imobilizado devidamente identificado.

No entanto, e muito embora se tenha verificado uma melhoria significativa na administração do imobilizado, reconhece-se que existe ainda a necessidade de se desenvolver medidas de controlo, pelo que relativamente a todos os bens que se conheça o seu número de imobilizado estão definidos procedimentos, nomeadamente a obrigatoriedade de proceder à sua identificação e localização em SIF-SAP.

Em conclusão, pode dividir-se o processo de inventariação em 3 fases:

- Antes de 2002, em que cada serviço descentralizado possuía uma aplicação para efeitos de controlo do seu imobilizado;
- Entre 2002 e até 2007, em que cada serviço descentralizado passou a utilizar o sistema SIF/SAP mas ainda de forma autónoma.
- A partir de 2007, com a centralização numa única empresa em SIF-SAP, que originou novos números de imobilizado.

Pelo facto dos bens anteriores a 2002 não terem sido inseridos em sif/sap, encontram-se a ser controlados através das folhas de carga, afixadas em cada edifício, pese embora as transferências de serviços resultantes da optimização do património imobiliário, dificultem esta tarefa.

Acresce que, o registo do imobilizado encontra-se lesado pela alteração do sistema contabilístico ocorrida em 2002, que refletiu a migração de um elevado número de imobilizados que se encontravam residentes nos diversos sistemas de informação financeira, pelo que é intenção dos serviços envolvidos dar continuidade ao processo de desenvolvimento de ferramentas que permitam um maior rigor nos registos associados à identificação e localização dos bens.

Conclusão n.º 23 - Continua a verificar-se uma deficiente identificação dos bens nas fichas individuais residentes no módulo AA, designadamente quanto à sua localização, o que dificulta e por vezes impede o seu controlo

Continua a existir um esforço de sensibilização junto dos Centros Distritais para ultrapassar esta lacuna.

Conclusão n.º 24 - Constatou-se que existem 639 viaturas relevadas nas demonstrações financeiras do ISS. Contudo, em termos operacionais apenas existem 442, o que sobrevaloriza o valor relevado nas demonstrações financeiras e evidencia insuficiências de controlo interno nesta área (cf. ponto 12.2.3.1.1);

No que respeita às viaturas, importa esclarecer que, de acordo com os procedimentos instituídos o registo contabilístico dos abates foi realizado mediante a apresentação dos respetivos autos. Neste sentido, o ISS,IP continua a diligenciar pela identificação do universo das viaturas para posterior ajustamento dos registos contabilísticos. É disso exemplo, a contabilização efetuada em 2015 do abate de 32 viaturas já anteriormente abatidas fisicamente.

Não obstante, o ISS,IP tem primado pelo melhoramento da informação registada no módulo AA – imobilizado, sendo essencial dar prosseguimento a este processo com o objetivo de melhorar os valores relevados nas suas demonstrações financeiras

A situação descrita está a ser objecto de análise cuidada, sendo objectivo do ISS, IP a regularização da situação contabilística destas viaturas até ao final do presente exercício.

No que diz respeito às 56 viaturas que se encontram em circulação e para as quais não foi possível encontrar o nº de imobilizado no módulo AA, foram já definidos os procedimentos com vista à identificação do seu Valor de Aquisição e registo contabilístico. Esta tarefa será igualmente realizada até ao final do presente exercício

Conclusão n.º 25 - O anexo às demonstrações financeiras da conta consolidada não releva a existência de bens de imobilizado cedidos a outras entidades. Regista-se, igualmente, que, com exceção do IGFSS, também as demonstrações financeiras das entidades não divulgam essa informação, como deveriam, em face do POCISSSS

Esta informação será considerada na Conta de Gerência do ISS, IP do ano de 2015, para efeitos de nota ao Balanço e Demonstração de Resultados.

Conclusão n.º 33 - O valor da conta de “Prestações sociais a repor” relevado nas demonstrações financeiras continua a exibir um desvio relativamente ao valor existente no sistema auxiliar de contas correntes de beneficiários, o que compromete a fiabilidade das demonstrações financeiras relativamente a esta dívida. O valor das provisões para



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.
serviços cívicos

GABINETE DE AUDITORIA, QUALIDADE E GESTÃO DE RISCO

cobrança duvidosa de valores a receber de pensões indevidamente pagas continua a ser calculado com base nos registos das contas do razão (SIF), não permitindo relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída, o que não permite a validação da referida dívida

A contabilização das provisões incluiu a transferência dos valores refletidos nas contas de prestações sociais a repor para as correspondentes contas de cobrança duvidosa, determinadas pela antiguidade das dívidas.

Ao longo dos anos foram identificadas inconsistências entre os valores residentes em SIF e em SICC, nomeadamente pela utilização de diversos critérios contabilísticos, pela migração de dados das distintas aplicações dos centros distritais para SICC e de registos manuais. Estes motivos contribuíram para o desnivelamento entre SICC e SIF, sendo que para o caso das dívidas de beneficiários, o valor apurado em SIF é consideravelmente superior a SICC, não tendo suporte na aplicação de gestão de prestações sociais.

Atendendo às recomendações do Tribunal de Contas nesta matéria e ao parecer emitido pela APPM SROC no encerramento de contas de 2013 e de forma a dar continuidade aos critérios adotados, no ano anterior, manteve-se o mesmo método de contabilização, assegurando-se os seguintes critérios:

- Cálculo das provisões com base em SICC;
- Apuramento do diferencial entre SICC e SIF, de modo a constituir uma provisão extraordinária, do valor em débito que não tem suporte aplicacional em SICC e que se encontra apenas refletido em SIF.

Relativamente à dívida de Pensões, a base de cálculo para os valores provisionados residu nos saldos existentes em SIF, sendo que o nivelamento de saldos entre SIF e a base de dados de pensões encontra-se dependente do desenvolvimento do novo sistema de informação de pensões e respetiva integração em SICC dos débitos a migrar para esta aplicação.

Conclusão n.º 36 - Continua a existir dívida que não é participada, designadamente a proveniente de pagamentos indevidos relativos a despesas com pessoal por, alegadamente, não existirem meios automáticos para participação, o que não justifica o incumprimento da lei

O ISS,IP referenciou o saldo dos débitos de despesas com o pessoal com data ≤ 10 anos, no total de 878.704,98€. No entanto, considera-se que, ainda é necessário realizar vários procedimentos com vista à participação destas dívidas, nomeadamente:

- ✓ Certificação de que estas dívidas reúnem os requisitos para a participação;
- ✓ Articulação com o IGFSS,IP para a participação manual destes débitos;
- ✓ Assegurar as parametrizações necessárias em SEF e no Interface GT – SIF para o recebimento dos valores.



Exmo. Sr.
Diretor-Geral
do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
Proc 1 - PCGE/2015 DA VII	E-mail 23.11.2015	GAQGR	

Assunto: **Parecer sobre a Conta da Segurança Social - 2014**

Nos termos do art. 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, cumpre remeter as alegações prestadas pelos serviços competentes deste Instituto, em sede de pronúncia, relativas ao anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2014:

A – Disponibilidades:

1. No que se refere ao referido na conclusão n.º 15, quanto aos movimentos por reconciliar associados a contas de disponibilidades, é de esclarecer que prosseguem os trabalhos de análise e regularização destas partidas, tendo sido desenvolvido no corrente exercício as diligências necessárias à identificação dos valores em aberto, nomeadamente:

- ✓ As partidas em aberto até 31 dezembro 2014 na conta 121219351461, no total de 1.096.743,44€, foram identificados 691.416,50€. Deste montante encontram-se por contabilizar 531.492,88€ a aguardar criação de conta do razão por parte do IGFSS, IP;
- ✓ As partidas em aberto até 31 de dezembro de 2014 na conta 1219100161 correspondem a cheques em trânsito, encontram-se nesta data reconciliadas quase na sua totalidade, existindo apenas um saldo em aberto de 12.110,10€;
- ✓ As partidas em aberto até 31 de dezembro de 2014 na conta 1219350481 correspondem a ficheiros de retorno de valores não pagos de prestações sociais, tendo sido reconciliados no início de 2015, de acordo com a integração contabilística realizada pelo Interface SICC-SIF.

Relativamente à referência de que os valores depositados por países estrangeiros podem estar incluídos valores de receita respeitante a doenças profissionais, importa esclarecer que estes reembolsos dizem respeito a despesas da responsabilidade de entidades estrangeiras, que na sua origem correspondem a operações de tesouraria.



CONSELHO DIRETIVO

Não obstante o esforço desenvolvido pelo ISS,IP na identificação dos valores depositados nas diversas contas bancárias do ISS,IP, o processo de contabilização não pode ser registado enquanto não exista uma confirmação da respetiva identificação de valores.

B - Pensões

1. Na página 18, no terceiro parágrafo, onde se refere "... pela ausência de incorporação no ficheiro do ITIJ de informação referente a **NISS** dos falecidos ...", deveria constar, em nosso entender: "... pela ausência de incorporação no ficheiro do ITIJ de informação referente a **NISS ou a NIF** dos falecidos ...";

2. Na página 19, no final do terceiro parágrafo refere-se que, "... o campo referente ao nome do beneficiário não se encontra devidamente preenchido, constando do mesmo a menção 'Caixa Geral de Aposentações' e a menção 'Caixa Geral de Depósitos' ...". Sobre esta afirmação cumpre informar que sempre que as equipas processadoras se deparam com estas situações as corrigem de imediato, quer através de consultas ao SISS, quer através de contacto com a CGA ou pelo levantamento do processo original do arquivo.

3. No que reporta às Reconciliações Bancária, refira-se que os pedidos de devolução de pensões, enviados pelo CNP, informam explicitamente que qualquer TB deve ser acompanhada pelo envio, por mail, fax ou correio, de cópia da TB com identificação do NISS. A existência de valores por reconciliar, referida na página 13, 1º parágrafo, "...O IGFSS refere ainda que os valores relativos à recuperação de pensões indevidamente pagas aguardam análise por parte do ISS.", deve-se à dificuldade de identificação da proveniência – NISS – do valor entrado e não a qualquer informação insuficiente prestada pelo CNP ao devedor.

4. No que se refere às conclusões:

- Existem procedimentos periódicos para tratamento de todos os débitos e pagamentos indevidos;
- As tarefas de recuperação de débitos concorrem com as demais atividades das equipas processadoras. De facto, as equipas reservam uma parte do tempo de trabalho (20%) à notificação dos devedores e ao controle dos pagamentos;
- Atentos à imperiosa necessidade de melhorar a produtividade nesta recuperação, foi introduzida a possibilidade de recuperação de pensões indevidas através de débito direto. Este mecanismo de débito direto foi objeto de aperfeiçoamento, sendo atualmente possível a emissão de pedidos fraccionados à banca, e não um único pedido pelo valor total (o que permite uma maior recuperação);
- A segregação de funções já se encontra prevista como medida preventiva a implementar no âmbito do Plano de Prevenção dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas do ISS, I.P.
- Note-se que, caso não haja cumprimento do pagamento solicitado ou exista incumprimento do plano de pagamento fraccionado, o processo é transferido para o Núcleo de Apoio Jurídico/CNP, que prossegue para a cobrança coerciva, se necessário.

Pág. 2/4



CONSELHO DIRETIVO



- Apenas em 15/12/2014 foi disponibilizado pelo II, I.P. a possibilidade do CNP emitir as certidões de dívida relativas às prestações indevidamente pagas, para cobrança coerciva por parte do IGFSS, I.P., através do Sistema de Execuções Fiscais (SEF), subsistema do Sistema Informático da Segurança Social (SISS).
- Até 15/12/2014, todas as certidões de dívida eram emitidas em suporte de papel e remetidas ao IGFSS, I.P. nesse suporte, procedimento que tornava morosa a cobrança coerciva das prestações indevidamente pagas e a instauração dos respectivos processos de execução fiscal.
- Pese embora este constrangimento, esclarece-se que, ainda assim, o CNP participou para cobrança coerciva, ao IGFSS, I.P., entre 01/01/2014 e 31/12/2014, um total de 4.103.355,32€, a que corresponderam 2097 certidões de dívida emitidas.

5. No que se refere à integração dos subsistemas SICC e SIF, o projeto encontra-se em fase de definição de requisitos do programa de regularização de saldos SICC/SIF, estando prevista a sua implementação em abril de 2016.

C – Prestações:

1. Em relação à conclusão n.º 31 (relativo ao ponto 12.2.3.1.2), foi aprovada pelos Conselhos Diretivos do ISS, I.P e do IGFSS, I.P uma Orientação Conjunta quanto aos procedimentos a seguir pelos serviços em matéria de prescrição de dívidas à Segurança Social (doc. em anexo).
2. No que se refere em concreto às prestações de desemprego, refere o Anteprojecto de Parecer situações em que há sobreposições de remunerações com equivalências em que as remunerações desses meses não são consideradas para prazo de garantia e cálculo enquanto não forem corrigidas. Esta situação resulta de as entidades empregadoras não corrigirem as declarações de remunerações o que implica que as mesmas tenham que ser corrigidas pelos serviços.
Este problema será bastante amenizado quando o sistema informático rejeitar as declarações de remunerações com erros. Neste momento, este projeto está em fase de arranque em produção (desde dia 20 de novembro), estando para já, e por um período transitório, parametrizado para lançar “alertas” às entidades empregadoras de que estão a submeter Declarações de Remunerações com informação incoerente ou incorreta em relação aos dados residentes no sistema informático.
3. Sobre a ausência de segregação de funções, e em especial no que se refere ao registo de remunerações manuais que, presentemente, estão limitadas aos processos de trabalhadores migrantes, vai ser solicitado ao Instituto de Informática uma parametrização para que todas essas remunerações tenham que ser validadas por um utilizador com perfil superior.
4. O ponto 13.2.6., no final da página 23, parece conter um lapso de escrita e eventual falta de texto na

Pág. 3/4



CONSELHO DIRETIVO

seguinte frase: "Regista-se que não existem no CD de Coimbra Aos utilizadores da aplicação informática de desemprego é ...".

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Diretivo

Ana Clara Birrento

Presidente

.../GAQGR

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 01/12/2015



REGISTADO

Exma. Senhora
Dra. Helena Cruz Fernandes
Auditora Coordenadora do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência

Sua Comunicação de
2015.11.17
(via email)

Nossa referência
1071 CD

Porto,
2015.11.30

ASSUNTO: **ANTEPROJETO DE PARECER SOBRE A CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL DE 2014**

Exma. Senhora,

Em resposta ao ofício de V. Exas., de 17 de novembro, relativo ao anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2014, junto remetemos os nossos cometários.

Os nossos melhores cumprimentos

O Presidente do Conselho Diretivo

Manuel Pedro Baganha

Anexo: comentários.

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

NOTAS AO ANTEPROJETO DE PARECER SOBRE A CONTA DA SEGURANÇA SOCIAL DE 2014

1. Na página 80, último parágrafo do ponto 13.3.2.1 afirma-se que “A variação das valias potenciais destaca-se das demais componentes, tendo somado € 1119 M [...] deve ter-se em consideração ... o potencial de distorção que pode introduzir na análise do desempenho [...] *sem [...] que exista necessariamente um papel determinante por parte da entidade gestora e, por outro, se venham a traduzir em valias efectivas*” (itálico nosso). As valias potenciais resultam de, como é regra nos fundos de investimento e de acordo com as normas internacionais, a avaliação dos ativos ser feita pelo justo valor que no caso de acções e obrigações ser a cotação dos títulos nos mercados secundários. **Estas valias resultam de decisões da gestão que decidiu a aquisição dos títulos e a sua manutenção.** Mesmo no caso da dívida pública portuguesa, cuja aquisição deve respeitar o estipulado na Portaria 216-A/2013, de 2 julho, é a entidade gestora que decide quais as linhas a adquirir e eventuais vendas.
2. Na nota 2 da página 81 afirma-se “Atente-se ao impacto desta valorização, que supera o montante de valias potenciais apuradas para toda a carteira do FEFSS e ao efeito na rentabilidade e desempenho do Fundo que dependerá da sua efectiva realização”. A valorização em causa é o montante de € 1214.9 M, correspondente à diferença entre o valor de mercado da dívida pública portuguesa e o valor de reembolso. Ao comparar este montante com o total das valias potenciais pode-se, eventualmente, induzir a conclusão que as valias potenciais nas restantes classes de ativos foram negativas. Esta conclusão é incorrecta uma vez que o cálculo das valias potenciais tem em consideração o momento da compra e o preço de aquisição. Para as aquisições anteriores a 2014 a valia potencial, atribuída ao exercício de 2014, é a diferença entre o valor em 1 de janeiro e 31 de dezembro. Para aquisições ocorridas em 2014 a valia potencial é a diferença entre o valor de aquisição e o valor no final de ano. As valias potenciais da dívida pública portuguesa ascenderam, em 2014, a €935 M inferior, por conseguinte, ao total das valias potenciais.
3. Na nota 3 da página 81 mencionam-se os resgates de participações em fundos de investimento imobiliário, salientando-se as menos valias realizadas o que pode induzir a

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

conclusões erróneas. A simples comparação entre o valor de aquisição e o de resgate não permite concluir sobre a rentabilidade do investimento, porque ignora os rendimentos recebidos ao longo de tempo.

4. Na nota 2 da página 82 refere-se, repetindo uma afirmação da análise à conta de 2013, que alguns investimentos em imobiliário foram sujeitos a aprovação do Conselho Diretivo do IGFCSS por ultrapassarem os 10%, definidos na política de investimento. Parece-nos que se pretende referir o limite de 20% previsto no nº 4 do artigo 4º do Regulamento de Gestão do FEFSS, aprovado pela Portaria nº 1273/2004, de 7 de outubro. O limite de 10% referido na alínea e) do nº 3 do citado artigo aplica-se à totalidade do investimento em imobiliário em percentagem do valor total do FEFSS.

Acresce que todos os investimentos são aprovados pelo CD após avaliação em reunião do Comité de Investimento.

5. Relativamente à integração do IGFCSS e FEFSS no SIF mantêm-se as restrições de recursos que têm impossibilitado tal integração.

Saliente-se, contudo, que foi construído, e está em funcionamento, um interface que integra toda a informação contabilística dos movimentos da carteira do Fundo de Compensação do Trabalho no SIF, o que poderá constituir uma base de trabalho para a integração do FEFSS utilizando um interface semelhante; necessariamente mais complexo, atendendo à dimensão e diversificação do FEFSS por comparação com o FCT.

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





aj

Exma. Senhora
Auditora Coordenadora
Dr.ª Helena Cruz Fernandes
Av. Barbosa du Bocage, 61
169-045 Lisboa

Sua Referência Sua Comunicação Nossa Referência Data

Assunto: Anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2014

Em: Senhora Auditora Coordenadora,

No seguimento do v/e-mail de 17 de novembro do corrente ano e após análise do anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2014, no âmbito das alegações que cabem ao Instituto de Informática, junto envio documento anexo com a respetiva informação.

Com os melhores cumprimentos,

O Vice-Presidente do Conselho Diretivo

António Rapoula

(Classificação da informação)

Pág. 1

Análise ao anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2014

Os direitos de autor deste trabalho pertencem ao Instituto de Informática, I.P. (II, I.P.) e a informação nele contida encontra-se classificada em conformidade com a política de segurança da informação do II, I.P. (ver classificação atribuída no rodapé das páginas seguintes). Caso este documento não esteja classificado como "Público", não pode ser duplicado, destruído, arquivado, divulgado, ou transportado, na íntegra ou em parte, nem utilizado para outros fins que não aqueles para que foi fornecido, sem a autorização escrita prévia do II, I.P., em conformidade com o procedimento interno de manuseamento da informação do II, I.P., ou, se alguma parte do mesmo for fornecida por virtude de um contrato com terceiros, segundo autorização expressa de acordo com esse contrato. Todos os outros direitos e marcas são reconhecidos.

As cópias impressas não assinadas representam versões não controladas.

TÍTULO: Anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2014	Versão:
	Data: 30/11/2015

Controlo do Documento

Responsável:	Departamento de Gestão de Aplicações (DGA) e Departamento de Organização e Gestão de Pessoas (DOGP)
---------------------	---

Histórico de Alterações

Data	Versão	Descrição	Autor
			DGA e DOGP

TÍTULO: Anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2014	Versão:
	Data: 30/11/2015

No âmbito do ponto n.º 16 – Conclusões e Recomendações PCGE2014 anteprojeto:

- **Conclusão 7** (página 91): *“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 12).”*

Todas as parametrizações estão concluídas de acordo com os requisitos, indicados pelo IGFSS, para os mapas de execução orçamental.

Informamos que está em curso o projeto de implementação da LCPA que terá seguramente impactos nos mapas orçamentais.

- **Conclusão 9** (página 91): *“Ao nível da consolidação e atento o método manual (linha a linha), não se verificaram divergências face ao constante da CSS. Considerando o método de consolidação automático obtido via módulo EC-CS-Consolidação Financeira do SIF, verifica-se que subsistem os constrangimentos existentes ao nível da transposição dos saldos de anos anteriores, no apuramento dos movimentos de consolidação das contas mistas, bem como do resultado líquido, que apenas são ultrapassados por via da intervenção manual, permitindo desta forma que os resultados produzidos automaticamente coincidam integralmente com os obtidos pelo método manual (cfr. Ponto 12.2.1);”*

Neste momento, o módulo de Consolidação Financeira SIF - ECCS é utilizado em todas as suas funcionalidades/potencialidade, isto é, não se afigura possível evoluir no sentido de colmatar insuficiências.

De forma a ultrapassar os constrangimentos assinalados deverá ser implementada uma nova solução funcional e tecnológica, já identificada, que resultou do trabalho conjunto do Instituto de Informática e do IGFSS.

- **Conclusão 10** (página 91) *“Continua a não ser possível extrair do módulo de consolidação do SIF (EC-CS) o Mapa consolidado do ativo bruto, o que só ocorrerá com a implementação de um novo módulo de consolidação. Entre o mapa de Amortizações e provisões extraído do SIF e o correspondente mapa consolidado da CSS/2014, verificam-se divergências nalguns agregados (cfr. Ponto 12.2.1);”*

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 Instituto de Informática informou o IGFSS, em Março de 2012, 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 responda a estas limitações, este relatório será desenvolvido.

No que respeita ao “Mapa consolidado de amortizações e provisões”, o mesmo foi validado pela área de negócio e encontra-se em exploração no sistema informático.

TÍTULO: Anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2014	Versão:
	Data: 30/11/2015

- **Conclusão 13** (página 92): *“Não obstante as sucessivas recomendações do Tribunal de Contas, em 2014, a contabilização de mais de metade (58%) da receita proveniente de contribuições e quotizações, pelas respetivas classificações económicas, foi realizada com recurso a uma tabela de imputação, não se encontrando integralmente garantida a sua afetação real em função da sua origem (cf. Ponto 12.2.2.2);”*

Informamos que o ISS, o IGFSS e o Instituto de Informática realizaram uma reunião em Julho de 2015, no sentido de tentar arranjar uma solução alternativa à utilização da tabela de imputação em sede de Sistema de Informação Financeiro (SIF).

Assim, está em estudo a concepção de um novo mecanismo, que se enquadre nas recomendações do TC.

- **Conclusão 22** (página 93): *“O imobilizado é a terceira parcela mais relevante do ativo, composto essencialmente por ativo corpóreo e por investimentos financeiros. Numa ação de verificação sobre abates autorizados em 2014 ou em anos anteriores constatou-se que nem todos os abates autorizados ou elementos que os integram tiveram reflexo nas demonstrações financeiras e que existem deficiências na elaboração dos documentos constantes dos respetivos processos (cfr. ponto 12.2.3.1.1);”*

Voltamos a referir, por parecer relevante, que o património do Instituto de informática é composto por cerca de 70.000 bens, utilizados por mais de 10.000 utilizadores e dispersos por mais de 500 locais a nível nacional (Continente), universo e dispersão geográfica que dificultam as operações desejáveis de controlo permanente deste património, limitadas pelo número insuficiente de recursos humanos e com as habilitações adequadas.

O presente Anteprojeto de Parecer da Conta da Segurança Social de 2014 volta a referir os dois processos de abate deliberados pelo Conselho Diretivo do Instituto de Informática, no final do ano 2013, não refletidos nas respetivas Demonstrações Financeiras. Sobre estes, foi, ainda em 2014, através do nosso ofício n.º 1594/2014, de 02 de dezembro, justificada a dificuldade de registo contabilístico no próprio ano, tendo sido regularizadas ambas as situações em 2014.

Relativamente à menção de que *“nem todos os abates autorizados ou elementos que os integram tiveram reflexo nas demonstrações financeiras”*, convém reforçar que o “Auto de verificação de incapacidade dos bens” produzido por determinada “Comissão Local”, não pode ser considerado como relação de bens objeto de autorização de abate por parte do Conselho Diretivo do Instituto de Informática. Esta autorização deve ser considerada apenas e só pela totalidade ou parte desses bens refletida no Relatório RABEST_01, extraído do SIF, onde se encontram listados todos os bens constantes do “Auto de verificação de incapacidade dos bens”, para os quais foi possível estabelecer uma correlação entre o número de série constante desse mesmo auto e o registo de imobilizado no SIF.

Apesar das fortes limitações relatadas, entendemos que têm vindo a ser melhorados, desde 2013, os procedimentos de controlo e gestão do património do Instituto de Informática. Este esforço tem incidido especialmente sobre a atualização imediata dos campos relativos a novos bens adquiridos e sobre a identificação dos bens relacionados pelas equipas técnicas para abate.

TÍTULO: Anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2014	Versão:
	Data: 30/11/2015

Em resultado, foi possível, no último ano, identificar e regularizar o abate de cerca de 2.400 bens e atualizar a localização de outros 4.800 bens ativos.

É ainda referida no Anteprojeto de Parecer da Conta da Segurança Social de 2014, a falta de divulgação no anexo às demonstrações financeiras, da cedência de uma viatura própria do Instituto de Informática ao ISS. Trata-se de uma viatura Renault Laguna, adquirida em 1998, por € 23.612,26, totalmente amortizada desde 2002 e que foi disponibilizada ao ISS para o seu uso corrente, sem contudo ter sido formalizada a cedência e respetiva alteração do registo de propriedade da viatura.

Esta questão foi recentemente abordada junto do ISS e serão desencadeados, a curto prazo, os procedimentos necessários para cedência definitiva da viatura ao ISS.

- **Conclusão 23** (página 93): *“Continua a verificar-se uma deficiente identificação dos bens nas fichas individuais residentes no módulo AA, designadamente quanto à sua localização, o que dificulta e por vezes impede o seu controlo (cfr. ponto 12.2.3.1.1);”*

Apesar dos constrangimentos referidos no ponto anterior que condicionam a atualização célere das fichas individuais residentes no módulo AA, importa referir que, desde 25-03-2015, ficou expressamente proibida, por deliberação do Conselho Diretivo do Instituto de Informática, a circulação de bens do seu ativo imobilizado, sem que esta se faça acompanhar de “documento comprovativo do transporte de bens pertencentes ao ativo imobilizado”, devidamente assinado pelo Diretor do Departamento de Organização e Gestão de Pessoas, ou pela Coordenadora da Área de Organização, área esta responsável pela Gestão do Património, procedimento implementado em benefício da atualização imediata da localização dos bens deslocados a nível nacional.

Relativamente ao universo dos bens adquiridos em 2014, refere o Anteprojeto de Parecer da Conta da Segurança Social de 2014 que apenas 699 bens continham os campos “localização” e “sala” das respetivas fichas preenchidos. Admitindo-se que este seria o resultado de pesquisa realizada a 31-12-2014, informamos que, nesta data, 4.539 bens apresentam o campo “localização” devidamente preenchido e destes 910 bens contêm também o preenchimento do campo “sala”.

Em síntese, temos plena noção da necessidade de maior controlo do imobilizado, mas julgamos também ter deixado claro os constrangimentos com que, nesta matéria, o Instituto se depara; desde logo, a dimensão do universo de bens e a complexidade e dispersão geográfica das suas localizações.

Não obstante, e não obstante a escassez de recursos disponíveis para este efeito, temos vindo - como se evidencia - a focar um esforço de melhoria, que tencionamos prosseguir.

TÍTULO: Anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2014	Versão:
	Data: 30/11/2015

- **Conclusão 27** (página 94): *“O cálculo das amortizações realizado pela aplicação informática nem sempre corresponde com o indicado no separador “parâmetros” da ficha de imobilizado. Com efeito, num dos imóveis é indicado um período de vida útil de 50 anos, mas o cálculo está a ser realizado para um período de 80 anos (cfr. Ponto 12.2.3.1.1);”* [Imóvel: 414000009612]

Após análise ao imóvel 414000009612 informamos que o imobilizado foi criado com uma vida útil de 80 anos. Através do acesso ao registo de modificações [log do sistema informático] é possível constatar que foi alterado para 50 anos, e que o imobilizado sofreu um ajuste de valor pela totalidade do montante em falta. Não se tratou por isso de qualquer não conformidade associada ao sistema de informação.

- **Conclusão 29** (página 94): *“Continua a não ser possível comparar o valor da dívida de contribuintes relevado no balanço com a totalidade dos saldos de cada conta corrente de contribuinte (GC e SEF) que concorrem para aquele valor, pelo que se mantêm as respetivas reservas quanto à fiabilidade do saldo do valor em dívida, continuando por acolher as recomendações formuladas em pareceres anteriores (cfr. Ponto 12.2.3.1.2);”*

Reiteramos as alegações prestadas ao projeto de relatório PCGE2011.

Face à complexidade do tema, sugerimos uma reunião presencial com técnicos do TC, no sentido de promover, de forma mais eficaz o esclarecimento do tema, que através da forma escrita se torna complexo, como se comprova pelas notas a seguir apresentadas;

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 aspetos; 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 ativo 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 correta e retrata, a qualquer momento, a cobrança voluntária ao contribuinte. A conta corrente em SEF está igualmente correta 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

TÍTULO: Anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2014	Versão:
	Data: 30/11/2015

em sede de SIF, nomeadamente no que se refere aos períodos de contabilização em aberto.

- **Conclusão 30** (página 94): “Contribuem ainda para a falta de fiabilidade do valor da dívida de contribuintes: o incumprimento do princípio da especialização dos exercícios previsto no POCISSSS, relativamente aos juros vencidos até 31/12/2014; a manutenção em 2014 de valor em dívida de € 92 M que já poderá ter sido pago ou prescrito; a metodologia utilizada no cálculo da dívida de cobrança duvidosa e das correspondentes provisões, bem como das prescrições; os efeitos provocados pela anomalia no software ocorrida no período anterior a 2010 e cujos efeitos ainda não foram totalmente corrigidos; e a regularização da dívida decorrente da anulação de juros em 2014, resultante da aplicação do Decreto-Lei n.º 151-A/2013 (cfr. ponto 12.2.3.1.2);”

No que respeita ao erro de software indicado reiteramos as indicações fornecidas nos pareceres da conta da Segurança Social anteriores:

- 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.
 - Ainda em 2010 o Instituto de Informática iniciou, em conjunto com o IGFSS IP, reuniões periódicas de forma identificar e regularizar todas as situações que estavam por reconciliar em SIF.
 - Ainda em 2010 foi possível regularizar algumas situações, mas só em 2011, com uma ação concertada entre as equipas do Instituto de Informática e do IGFSS IP, viria a ter um resultado expressivo.
 - Para regularização dos casos apresentados foi elaborado, em conjunto com o IGFSS IP um procedimento capaz de resolver as situações dentro das regras definidas para a contabilização. O procedimento foi aprovado pelo IGFSS IP.
 - Este procedimento tem por base o envio de movimentos de anulação de forma a anular os movimentos contabilizados em SIF para os quais não estava a ser possível a reconciliação. Este procedimento foi explicado ao Tribunal de Contas na reunião solicitada para o efeito que ocorreu em 2015-09-29.
 - Durante o ano de 2013 e 2014 tomámos como principal objetivo a regularização do canal multibanco cuja regularização avançou em muito.
 - Em 2015 foi possível concluir a regularização do canal multibanco. Iniciámos também a análise do canal CTT. Este canal constituirá a nossa prioridade em termos de regularização para 2016.
- **Conclusão 31** (página 94): “Apesar de ter sido constituído um grupo de trabalho para implementação de novas regras na aplicação informática e de procedimentos a seguir pelo ISS e pelo IGFSS com vista a corrigir as deficiências detetadas (recomendação 58-PCGE/2010) relativamente à dívida prescrita através de meios automáticos, essas regras ainda não foram implementadas, continuando suspensa a prescrição de dívida por via automática desde 26/03/2012, mantendo-se, no entanto, a prescrição automática à data da instauração (cfr. Ponto 12.2.3.1.2);”

TÍTULO: Anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2014	Versão:
	Data: 30/11/2015

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 efetuar pelo Instituto de Informática relativamente ao Sistema de Execuções Fiscais (SEF).

Com base na referida alteração designada na LGA como "T2012_14 - Prescrição Automática – Alterações", foi realizada a implementação dos seguintes novos requisitos:

- Implementado em testes um novo processo de prescrição terminado em agosto 2014;
- Este novo processo, recorre a uma nova estrutura de parametrização onde constam todos os atos suspensivos e interruptivos a ter em conta, bem como os despachos relacionados;
- A nova implementação foi testada a nível interno da equipa do Instituto de Informática, e o novo processo está neste momento pronto a ser executado assim que aprovado pelo IGFSS;
- Foi enviado para o IGFSS um documento de casos práticos, com aplicação das regras deste novo processo, em abril de 2014. Aguardamos resposta do IGFSS;
- Faltava apenas a implementação do processo a nível da prescrição manual, pelo utilizador, sobre o qual necessitaríamos de requisitos por parte do IGFSS.

Em 2015 foi constituído um grupo de trabalho pelo ISS e IGFSS, tendo o Instituto de Informática participado numa reunião em finais de outubro de 2015. Nessa reunião foi constatado que o ISS/IGFSS pretendem iniciar um novo projeto, mais amplo, endereçando as questões dos atos interruptivos e suspensivos não apenas em GC e SEF, mas em vários subsistemas do SISS.

Nestes sentido, todos os desenvolvimentos atrás referidos não serão implementados em produção, da forma como estão concebidos.

Não existindo, ao momento, qualquer capacidade, nem financeira nem de recursos internos, para avançar com um novo tema com esta envergadura, o Instituto de Informática comprometeu-se em 2016, iniciar a análise juntamente com o ISS de uma solução técnica para o desdobramento de movimentos.

- **Conclusão 32** (página 94): *"Regista-se que não está a ser integralmente acolhida pelos serviços de execução fiscal da segurança social a recomendação 57-PCGE/2010, continuando o controlo interno nesta matéria a ser deficiente e suscetível de potenciar a ocorrência de situações de fraude ou corrupção, uma vez que não se encontra garantida a inserção na aplicação informática da informação relevante sobre o despacho que reconheceu a prescrição, e, nos casos em que tal informação exista, a mesma continua a não ser objeto de validação na aplicação pelo autor daquele despacho (cfr. Ponto 12.2.3.1.2);"*

Queiram por favor ter em conta o que foi relatado referente à conclusão 31.

TÍTULO: Anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2014	Versão:
	Data: 30/11/2015

- **Conclusão 33** (página 94): “O valor da conta de “Prestações sociais a repor” relevado nas demonstrações financeiras continua a exibir um desvio relativamente ao valor existente no sistema auxiliar de contas correntes de beneficiários, o que compromete a fiabilidade das demonstrações financeiras relativamente a esta dívida. O valor das provisões para cobrança duvidosa de valores a receber de pensões indevidamente pagas continua a ser calculado com base nos registos das contas do razão (SIF), não permitindo relacionar a dívida com o devedor e a data em que a mesma foi constituída, o que não permite a validação da referida dívida (cfr. Ponto 12.2.3.1.2);

Neste ponto, cumpre-nos informar que os mapas de suporte ao encerramento de contas regem-se pelos respetivos requisitos aprovados pelo IGFSS e ISS.

Para efeitos do encerramento de contas relativo a 2012 foram alterados os requisitos dos mapas de suporte passando estes a conter os elementos identificadores da dívida conforme recomendação do TC, e neste sentido consideramos a recomendação totalmente acolhida.

- **Conclusão 41** (página 95): “A inexistência de relevação contabilística do valor dos juros vencidos e não pagos, provenientes de dívida contributiva, no termo de cada exercício económico, implica que os resultados transitados e os resultados líquidos se encontrem afetados na exata medida dessa não relevação (cfr. Pontos 12.2.3.2.1 e 12.2.4);”

Informamos que o ISS, IGFSS e Instituto de Informática realizaram uma reunião em 2015-07-24 na qual foi endereçado o tema da relevação contabilística dos juros vencidos e não pagos.

Neste âmbito, foi fornecida informação para sustentar variadas análises pelo IGFSS, com o objetivo de encontrar hipóteses de solução. Temos conhecimento que este trabalho se encontra em curso.

- **Conclusão 45** (página 96): “As operações de ajuste de saldos das dívidas a terceiros, entre o sistema que produz as demonstrações financeiras (SIF) e os que incorporam as contas individuais dos beneficiários (SICC) e as causas identificadas pelos serviços utilizadores destes sistemas, põem em causa a fiabilidade dos valores relevados nas demonstrações financeiras (Cfr. Ponto 12.2.3.2.2);”

Informamos que está em curso a implementação do projeto SICC-SIF com uma percentagem de conclusão global de 45%.

Estimamos a entrada em produção do novo interface em 2016 finalizando assim a necessidade de ajustes de saldos.

- **Conclusão 46** (página 96): “Mantêm-se as reservas quanto à fiabilidade dos valores relevados em proveitos diferidos, provenientes de juros vincendos, dado que a contabilização em 2014 ainda teve por base o módulo de gestão de acordos onde o Instituto de Informática tinha identificado várias lacunas que punham em causa os valores relevados nas demonstrações financeiras. Da extração de dados efetuada à conta corrente dos contribuintes foram

TÍTULO: Anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2014	Versão:
	Data: 30/11/2015

identificados € 2,3 M de juros cobrados em 2014 que não foram relevados nas demonstrações financeiras subvalorizando os proveitos e o resultado líquido e sobrevalorizando os proveitos diferidos (Cfr. Pontos 12.2.3.2.2 e 12.2.4);”

Informamos que está em curso a integração do novo módulo de Acordos e Planos Prestacionais (APP) com o subsistema de Gestão de Contribuições (GC). Este novo módulo visa substituir o módulo existente em GC resolvendo os constrangimentos atualmente existentes. A implementação está numa fase muito avançada sendo previsível a entrada em produção deste módulo em 2016.

No entanto, ainda em 2015 estamos a avançar com a implementação das novas operações de extração e respetiva contabilização para acordos. A lista completa de operações de extração de acordos será a seguinte:

Operação	Descrição
017	Divida Regularizada
018	Anulação Divida Regularizada (anula 017)
019	Juro Vencido sobre Capital do Acordo
020	Juro Vincendo sobre Capital do Acordo
021	Anulação Juro Vencido sobre Capital do Acordo (anula 019)
022	Anulação Juro Vincendo sobre Capital do Acordo (anula 020)
023	Pagamento Prestação Acordo (extraí 24, 25, 26, 29, 30, 31)
024	Pagamento Capital na Prestação Acordo
025	Pagamento Juro Vencido na Prestação Acordo
026	Pagamento Juro Vincendo na Prestação Acordo
029	Anulação Pag. Capital na Prestação Acordo (anula 024)
030	Anulação Pag. Juro Vencido na Prestação Acordo (anula 025)
031	Anulação Pag. Juro Vincendo na Prestação Acordo (anula 026)
036	Acordo (extraí 17,18,19,20,21,22,37,38,39,40,41,42,43,44,45)
037	Juro Vencido sobre Capital Regularizado
038	Juro Vincendo sobre Capital Regularizado
039	Divida em Acordo
040	Anulação Juro Vencido sobre Capital Regularizado (anula 37)
041	Anulação Juro Vincendo sobre Capital Regularizado (anula 38)
042	Anulação Divida em Acordo (anula 39)
043	Diferença Divida (39 - 17)
044	Diferença Juro Vencido sobre Capital (19 - 37)
045	Diferença Juro Vincendo sobre Capital (20 - 38)
046	Anulação Diferença Dívida
047	Anulação Diferença Juro Vencido sobre Capital
048	Anulação Diferença Juro Vincendo sobre Capital

TITULO: Anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2014	Versão:
	Data: 30/11/2015

O planeamento atual aponta para a entrada em produção das novas operações até final de 2015.

Análise ao anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2014

Os direitos de autor deste trabalho pertencem ao Instituto de Informática, I.P. (II, I.P.) e a informação nele contida encontra-se classificada em conformidade com a política de segurança da informação do II, I.P. (ver classificação atribuída no rodapé das páginas seguintes). Caso este documento não esteja classificado como "Público", não pode ser duplicado, destruído, arquivado, divulgado, ou transportado, na íntegra ou em parte, nem utilizado para outros fins que não aqueles para que foi fornecido, sem a autorização escrita prévia do II, I.P., em conformidade com o procedimento interno de manuseamento da informação do II, I.P., ou, se alguma parte do mesmo for fornecida por virtude de um contrato com terceiros, segundo autorização expressa de acordo com esse contrato. Todos os outros direitos e marcas são reconhecidos.

As cópias impressas não assinadas representam versões não controladas.

TÍTULO: Análise ao anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2014	Versão:
	Data: 30/11/2015

Controlo do Documento

Responsável:	Departamento Gestão de Aplicações
---------------------	-----------------------------------

Histórico de Alterações

Data	Versão	Descrição	Autor

13.1 – Caraterização do sistema de pensões da responsabilidade da SS; 13.1.5. Pensões - Análise Procedimental, (Pág. 19):

- ◊ *“No que respeita a 44.693 pensões pagas diretamente aos beneficiários pelo ISS não consta da BDP o Número Fiscal de Contribuinte (NIF) dos beneficiários, verificando-se esta ausência, inclusivamente, em 576 pensões cujo primeiro processamento ocorreu em 2014. No que se reporta a estas últimas, a Presidente do Conselho Diretivo do ISS veio informar que se trata de pensões de sobrevivência devidas a menores, relativamente aos quais até há pouco tempo não era obrigatória a inscrição na AT.*

Esta relevante falha da informação residente na BDP importa o incumprimento pelo ISS das obrigações previstas no artigo 119.º do código do IRS. Confrontada com a questão, a Presidente do Conselho Diretivo do Instituto informou estarem a ser feitas diligências para recolha dos NIF dos beneficiários, numa primeira fase internamente, recolhendo informação residente em IDQ ainda não transposta para BDP e, numa segunda fase, solicitando-a diretamente aos beneficiários, em sede de notificação da declaração anual de rendimentos. Mais refere que “Atendendo ao atual quadro legal, e ao benefício de constarem dados corretos e completos em BDP, foi comunicado ao II-ASP que o NIF é de preenchimento obrigatório em qualquer situação. Acresce que qualquer alteração de dados, para este grupo de (...) pensionistas só será aceite se for introduzido o NIF”.

O Instituto de Informática informa que a obrigatoriedade de preenchimento do NIF, para todas as situações, foi implementada em 21/05/2015.

16. Conclusões

Conclusão 2 (página 27): *“Em 31/12/2014, ainda permanecem por reconciliar documentos com mais de dois anos, estando a sua maioria concentrados em duas contas bancárias. A permanência destes registos, que remonta ao ano de 2007, teve origem em duas situações: diferença de calendário utilizado pela instituição de crédito e pela segurança social, que não tem impacto contabilístico nas demonstrações financeiras anuais, com exceção do último dia do exercício e o primeiro dia do exercício seguinte; e numa deficiência de software que implicou uma sobrevalorização nas disponibilidades e no saldo de execução orçamental no montante de € 1,6 M. Por outro lado, verifica-se que em 21 contas*

TÍTULO: Análise ao anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2014	Versão:
	Data: 30/11/2015

bancárias existem valores depositados sem que tenha havido o correspondente registo contabilístico, alegando os institutos dificuldades na identificação dos valores para realizar o reconhecimento contabilístico, designadamente por falta de informação de entidades terceiras que procedem àqueles depósitos. Esta situação implicou a subvalorização do saldo de disponibilidades e do saldo de execução orçamental no valor de € 9,4 M e de, pelo menos, € 5,9 M, respetivamente, e, ainda, a ocorrência de saldos contranatura nas contas de disponibilidades, dado que 5 contas apresentam saldos negativos de disponibilidades (cfr.ponto 12.2.3.1.3.2)."
e Disponibilidades 12.2.3.1.3

No que respeita à anomalia no software indicado reiteramos as indicações fornecidas nos pareceres da conta da Segurança Social anteriores:

- 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 e teriam que ser regularizadas;
- Ainda em 2010 o Instituto de Informática iniciou, em conjunto com o IGFSS IP, reuniões periódicas de forma identificar e regularizar todas as situações que estavam por reconciliar em SIF;
- Ainda em 2010 foi possível regularizar algumas situações, mas só em 2011, com uma ação concertada entre as equipas do Instituto de Informática e do IGFSS, este processo viria a ter um resultado expressivo;
- Para regularização dos casos apresentados foi elaborado, em conjunto com o IGFSS, e aprovado por aquele Instituto, um procedimento capaz de resolver as situações dentro das regras definidas para a contabilização;
- Este procedimento tem por base o envio de movimentos de anulação de forma a anular os movimentos contabilizados em SIF para os quais não estava a ser possível a reconciliação. Este procedimento foi explicado ao Tribunal de Contas na reunião solicitada para o efeito que ocorreu em 2015-09-29;
- Durante o ano de 2013 e 2014 tomámos como principal objetivo a regularização do canal multibanco cuja regularização avançou em muito;
- Em 2015 foi possível concluir a regularização do canal multibanco. Iniciámos também a análise do canal CTT. Este canal constituirá a nossa prioridade em termos de regularização para 2016.

Conclusão 4 (página 27): *A BDP não se encontra integrada no SISS, não sendo, portanto, objeto de atualização automática através dos dados residentes na base de dados do cartão de cidadão, diferentemente do que ocorre com IDQ. Assim, concorrem para a sua atualização em matéria de registo de óbitos o conhecimento por parte de serviços da própria segurança social e a informação mensalmente disponibilizada a esta pelo Instituto das Tecnologias de Informação da Justiça (ITIJ), bem como informação proveniente da AT (cfr. ponto 13.1.5).*

TÍTULO: <i>Análise ao anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2014</i>	Versão:
	Data: 30/11/2015

Apesar de não estar integrada no SISS e não ter uma relação direta com o IDQ, como as prestações imediatas, a BDP não funciona como um sistema isolado. Não só beneficia da atualização automática dos dados da identificação e morada do IDQ, como estes dados são os que determinam a identificação que consta em BDP. Para este efeito, estão implementados e são executados, diariamente, desde 2009 procedimentos de sincronização dos dados do IDQ para BDP.

Conclusão 5 (página 27): *O tratamento da informação remetida mensalmente pelo ITIJ é dificultado pela inexistência em todas as bases de dados envolvidas de uma chave de ligação comum como o NISS ou o NIF e, bem assim, a divergência ou incongruência dos dados residentes nas diferentes bases e relevantes para o respetivo cruzamento (cfr. ponto 13.1.5).*

Na informação enviada pelo IGFEJ (ex-ITIJ) não consta o campo NISS (o Ministério da Justiça não tem esta informação no seu sistema), sendo o cruzamento de dados para obtenção dos NISS, para o registo dos óbitos correspondentes, efetuado da seguinte forma:

- o 1ª ordem de prioridade -> dados mínimos de identificação – nome, data de nascimento e naturalidade;
- o 2ª ordem de prioridade -> nome, data de nascimento e NIF;
- o 3ª ordem de prioridade -> NIF e identificação civil (Nº BI/CC);

A percentagem de registos com NIF preenchido na base de dados do sistema da Segurança Social tem vindo a aumentar ao longo do tempo, através do enriquecimento de dados provenientes do Cartão do Cidadão e da execução de processos de enriquecimento de NIF, incrementando-se assim a probabilidade de cruzamento de dados no âmbito deste processo.

Conclusão 6 (página 27): *Os constrangimentos enunciados implicam que muita da informação remetida à segurança social em matéria de óbitos de pensionistas permaneça, por vezes, longos períodos por registar, pelo que o resultado dos trabalhos de cruzamento entre IDQ e a informação disponibilizada por outros entes públicos não permite alcançar a completude, fidedignidade e atualidade da informação transposta para IDQ e, posteriormente, para a BDP (cfr. ponto 13.1.5).*

O ficheiro é disponibilizado pelo IGFEJ no primeiro dia útil de cada mês, relativamente aos óbitos registados na Justiça até ao final do mês anterior. Este ficheiro é tratado até ao 3º dia útil após a receção do mesmo, sendo os óbitos resultantes enviados para o CNP até ao dia útil seguinte.

Verifica-se que, a média da percentagem de óbitos registados em IDQ vs. os dados recebidos, se encontra entre 74% e 78%.

O ficheiro enviado para o CNP é tratado no dia seguinte à receção.

A percentagem de óbitos registados nas pensões dos NISS recebidos é em média de 60%, estando já cessadas por motivo de falecimento as restantes pensões.

TÍTULO: Análise ao anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2014	Versão:
	Data: 30/11/2015

Conclusão 7 (página 27): *Nos casos em que o CNP toma conhecimento do óbito através da AT, procede à suspensão da pensão com o código de “falta de prova de vida” e o beneficiário é notificado para “dar prova de vida”. Nestes casos e nos de suspensão de pensão associada ao código “falecido por confirmar” os montantes referentes a eventuais pagamentos indevidos não são calculados de forma automática e não existem procedimentos periódicos de rotina para tratamento destas situações (cfr. ponto 13.1.5).*

Informamos que o apuramento automático dos pagamentos indevidos após o falecimento ocorre sempre que a pensão é cessada por falecimento e o óbito ocorreu há 5 ou menos anos. Como referido na página 21 do Parecer, os óbitos com mais de 5 anos originam listagens que são enviadas ao CNP para apuramento manual de eventuais pagamentos indevidos.

No caso do NISS 11092443522/01 (referido na página 21 do Parecer) a pensão foi suspensa em 18/10/2013 com motivo “prova de vida”, posteriormente alterado para “falecido por confirmar”. A pensão permaneceu nesta situação até 21/07/2015, data em que foi cessada pelo CNP com o motivo “falecimento” por óbito ocorrido em 09/08/2002.

Os motivos “prova de vida” e “falecido por confirmar”, entre outros, são motivos cautelares que se limitam a suspender o pagamento da pensão. Apenas o motivo “falecido” cessa a pensão desde a data do óbito e origina o apuramento de eventuais pagamentos indevidos.

Análise dos pontos “13.2.6. Atribuição de prestações de desemprego – Análise procedimental” e Conclusões 10 a 12:

Conclusão 10 (página 28): *“A aplicação informática na qual são instruídos e deferidos os requerimentos de prestações de desemprego continuam a sofrer de limitações que inviabilizam, em certos casos - como a existência de sobreposição, no mesmo mês, de remunerações de trabalho e de remunerações por equivalência somando 32 ou mais dias, ou a necessidade, por força da lei, de utilização em simultâneo de duas tabelas diferentes de IRS -, o cálculo rigoroso do montante de prestação devido. No primeiro caso, não se encontra implementada uma rotina que permita a deteção periódica de todas as situações, não obstante as situações pontualmente detetadas serem objeto de diligências com vista à regularização das respetivas prestações. No segundo, tal correção mostra-se inviável, decorrendo da análise da amostra selecionada a manutenção, em 2014, de 33 prestações de desemprego cujo montante é superior ao legalmente devido (cfr. ponto 13.2.6).”*

Parte referente ao ponto 1 do capítulo 13.2.6. Atribuição de prestações de desemprego – Análise procedimental”

“Continuam a não ser considerados, para efeitos de aferição dos prazos de garantia e do cálculo da remuneração de referência no âmbito das prestações de desemprego, períodos em que ocorreram sobreposições de registo de remunerações de trabalho e de registo de remunerações de equivalência, sempre que a soma do número de dias dos dois tipos de registo é, no mesmo mês, igual ou superior a

TÍTULO: Análise ao anteprojecto de Parecer sobre a CSS de 2014	Versão:
	Data: 30/11/2015

32 dias. Nestes casos, não são considerados, no mês em causa, quaisquer registos, o que é suscetível de diminuir o montante da prestação devida ao beneficiário. Não se encontra implementada uma rotina que permita a deteção, automática ou manual, periódica, de todas estas situações, não obstante as situações pontualmente detetadas serem objeto de diligências com vista à regularização das respetivas prestações.”

Em primeiro lugar importa clarificar que o comportamento descrito do subsistema de desemprego – não serem considerados movimentos com erro do subsistema de Gestão de Remunerações (GR) nos cálculos do prazo de garantia e remuneração de referência – corresponde aos requisitos que foram definidos pelo cliente.

A recente evolução na entrega de remunerações pela Segurança Social Direta, em que a validação é feita no momento da entrega e é dado retorno dos erros para a entidade empregadora, irá certamente reduzir o número de situações de remunerações com erro. Prevê-se ainda que a curto prazo, e após um período de adaptação das entidades empregadoras a esta nova funcionalidade de validação, venha a ser impedida a entrega de declarações de remunerações com erro.

Parte referente ao ponto 2 do capítulo 13.2.6. “Atribuição de prestações de desemprego – Análise procedimental”

“Continuaram, igualmente em 2014, a ser pagas prestações de desemprego cuja remuneração líquida de referência, calculada até 3/5/2013, é superior à devida, gerando pagamentos indevidos, por aplicação a todos os beneficiários, independentemente da natureza jurídica dos seus vínculos laborais, da tabela de IRS aplicável aos trabalhadores da administração pública.”

A aplicação de uma única tabela de IRS deriva dos constrangimentos identificados no momento em que se procedeu à análise desta questão, a saber:

- Pela análise efetuada ao nível de negócio (naturezas jurídicas, ...), verificou-se que não existe nenhuma informação característica da entidade que permita distinguir inequivocamente uma entidade pública de uma entidade privada;
- Ao nível do enquadramento de cada trabalhador existe informação que poderia ser utilizada, mas que também não permitiria abranger todas as situações, pelo que, poderia implicar desigualdade de tratamento.
- No período a que se referem as remunerações utilizadas para o cálculo do montante diário de subsídio de desemprego, os trabalhadores podem ter estado em entidades distintas que podem ser de cariz diferente (pública e privada), o que implicaria definir regras para a utilização das 2 tabelas num mesmo cálculo.

TÍTULO: Análise ao anteprojecto de Parecer sobre a CSS de 2014	Versão:
	Data: 30/11/2015

Exposta a questão à entidade cliente, e face às dificuldades de operacionalização procedimental, foi tomada a opção pela aplicação da tabela mais favorável.

Conclusão 10 (página 28): *“O cálculo do valor devido ao beneficiário resulta prejudicado sempre que nele não são consideradas DR ainda não entradas no sistema, apesar de legalmente relevantes. A situação agrava-se pelo facto de não se encontrarem implementados procedimentos periódicos que permitam detetar e corrigir estas situações geradoras de prejuízo para os beneficiários (cfr. ponto 13.2.6).”*

Na criação do subsistema de desemprego essa funcionalidade foi equacionada, mas nunca chegou a ser colocada em produção, porque o número de alterações de Gestão de Remunerações implicaria um tão elevado número de situações para análise manual, que seria inviável o seu tratamento pelos utilizadores.

Estamos disponíveis para planear o desenvolvimento desta funcionalidade no âmbito da manutenção evolutiva do subsistema de desemprego, caso o negócio/entidade cliente considere ultrapassados os constrangimentos apresentados ou defina critérios que permitam a sua completa automatização, e inscreva esta alteração no plano de atividades para o subsistema, dando-lhe a devida prioridade.

Conclusão 12 (página 28): *“A inexistência de perfis de acesso diferenciados para utilizadores da aplicação informática de desemprego com funções instrutórias ou com competências decisórias permite aos primeiros acionar o deferimento informático de prestações de desemprego sem uma prévia decisão do dirigente com competência para o efeito. Acresce que o deferimento informático importa a emissão automática da respetiva notificação ao beneficiário, impressa com assinatura digitalizada do dirigente com competência para o efeito, o que permite dispensar o controlo de quem o subscreve. Verifica-se, pois, uma total ausência de segregação de funções entre a instrução de processos e o seu deferimento, o que não contribui para um adequado controlo da atribuição de prestações de desemprego e permite a ocorrência de situações de fraude e corrupção que podem revelar-se de difícil deteção (cfr. ponto 13.2.6).”*

Tomando como referência o ponto 4 do capítulo 13.2.6. “Atribuição de prestações de desemprego – Análise procedimental”

“Aos utilizadores da aplicação informática de desemprego é permitida a introdução de dados sobre remunerações auferidas no estrangeiro por trabalhadores migrantes, relevantes para a atribuição e para a determinação das prestações de desemprego a que estes têm direito em virtude de convenções internacionais. A inexistência de segregação das funções entre o registo dos mencionados dados e a instrução do processo de atribuição e definição do montante devido aos beneficiários prejudica o adequado controlo interno nesta matéria, permitindo a ocorrência de situações de fraude e de corrupção.”

Esclarecemos que na situação especial de desemprego dos trabalhadores migrantes, o montante da prestação é calculado de forma automática, mas decorre de facto, em algumas circunstâncias, dos valores associados aos períodos de trabalho no estrangeiro e que são registados. Tratando-se de dados de registo, estes dados são registados por utilizadores com perfil de instrução.

(uso restrito)

Instituto de Informática, IP

Pág. 7 de 9

TÍTULO: Análise ao anteprojeto de Parecer sobre a CSS de 2014	Versão:
	Data: 30/11/2015

No entanto, salientamos que o deferimento destes processos está sempre a cargo de um perfil diferente, o perfil designado por “Despacho/Decisão de Processos”.

Adicionalmente informamos que a atribuição de perfis aos utilizadores é da responsabilidade da entidade à qual pertencem, no caso do Instituto de Segurança Social.

De qualquer forma, o instituto de Informática encontra-se disponível para implementar outra forma de controlo desses dados que seja proposta pelo negócio/entidade cliente.

Tomando como referência o ponto 5 do capítulo 13.2.6. “Atribuição de prestações de desemprego – Análise procedimental”

“Um desses campos destina-se aos colaboradores que procedem à instrução do processo e, em face das validações automáticas, deveriam propor o seu deferimento (campo “Utilizador_instrutor”); outro destina-se à confirmação do deferimento por dirigente com competência própria, delegada ou subdelegada para o efeito (campo “Utilizador_Decisor”). As diferentes designações destes campos e o facto de serem identificáveis, em cada momento, os dirigentes com competência para o deferimento de prestações, implicaria que só estes pudessem preencher o campo que lhes está reservado, devendo os perfis de acesso dos restantes utilizadores inviabilizar qualquer possibilidade de serem estes a, na prática, deferir as prestações. Não é, porém, o que acontece. Analisada a aplicação no que se refere aos processos da amostra, constata-se que qualquer colaborador investido de funções meramente instrutórias acede ao campo “Utilizador_Decisor” e defere a atribuição de prestações de desemprego, sem que possa demonstrar-se a existência de uma revisão dos pressupostos por parte do dirigente competente.”

Relativamente aos perfis de instrutor e decisor esclarecemos que as operações de instrução e decisão estão associadas a perfis perfeitamente individualizados no subsistema de desemprego, respetivamente o perfil designado por “Análise de Processos” e o perfil “Despacho/Decisão de Processos”. Portanto, a situação descrita – um colaborador com funções instrutórias conseguir deferir a prestação de desemprego – apesar de carecer de um exemplo concreto, parece estar relacionada com a acumulação dos dois perfis por um mesmo utilizador e não com o incorreto comportamento do sistema.

Reiteramos que a atribuição de perfis aos utilizadores é da responsabilidade da entidade à qual pertencem, no caso do Instituto de Segurança Social.

“Existe um documento em suporte papel de proposta de deferimento, submetida a um dirigente para autorizar o deferimento da prestação. Contudo, por vezes, este documento é autorizado em data posterior¹ àquela em que a prestação é informaticamente deferida e reconhecida como tal, designadamente para efeitos de emissão também informática e automática da notificação do deferimento ao beneficiário, notificação que é impressa com assinatura digitalizada do dirigente com competência para o efeito, podendo, por essa razão, ser enviado sem passar pelo controlo de quem o subscreve.”

O documento referido, designado por “informação para despacho”, constitui um suporte em papel para a decisão. Este documento deveria ser emitido apenas pelo utilizador com perfil de decisão, no momento em que é registada a decisão do processo. Por esse motivo este documento deveria ter a mesma informação que o sistema em termos de decisão (o sentido da decisão e a respetiva fundamentação).

TITULO: Análise ao anteprojecto de Parecer sobre a CSS de 2014	Versão:
	Data: 30/11/2015

A situação referida, mais uma vez, apesar de carecer de um exemplo concreto para melhor análise, parece estar relacionada com a acumulação de perfis por um mesmo utilizador.

 REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
 AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

 Registo de entrada

 Mensagem original
 Email : Antonio.H.Fraga@seg-social.pt
 Data/hora : 2015-11-30 10:18:51

 Registo nº : 19423/2015
 Data/hora : 2015-11-30 10:32:59
 Serviço : DAVII
 Email : davii@tcontas.pt
 N. Anexos : 4
 Anexos : image001.jpg;image002.gif;image003.gif;image006.jpg

Exm^a. Senhora Auditora Coordenadora

No âmbito do anteprojeto de parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2014, cumpre-nos efetuar, por assuntos expostos no documento, os seguintes esclarecimentos:

1. Dívidas de Terceiros

1.1.Prestações sociais a repor

Tal como é referido no documento foi efetuado um ajustamento da dívida de beneficiários que constava em 31.12.2014 em SIF com a dívida em conta corrente na aplicação SICC. Queríamos salientar sobre este ponto que, os ajustamentos efetuados nos últimos 3 anos têm diminuído substancialmente de valor, permitindo assim, uma maior fiabilidade das demonstrações financeiras.

1.2.Participação de dívida não contributiva

Reiteramos o exposto no documento (pág. 51) sobre a participação da dívida de beneficiários em 2014 no que diz respeito ao ISSA. Em 2015, o ISSA já iniciou a participação efetiva das dívidas de beneficiários, tal como referido na nota 4 do documento.

1.3.Dívida de contribuintes

No que concerne à dívida de contribuintes, reiteramos o exposto nas conclusões 29 a 32, 37, 42, 46 e 47.

Queríamos, no entanto, salientar que os problemas detetados em relação aquelas dívidas, colocando em causa a fiabilidade das demonstrações financeiras deve-se, sobretudo, a problemas dos *Interfaces* dos vários subsistemas de informação da segurança social (GC, SEF e SIF) que, apesar dos vários esforços levados a cabo pelos institutos envolvidos (II, IGFSS, ISS, ISSM e ISSA), ainda não foram possíveis de ultrapassar.

1.4.Prescrição de dívidas em SEF

Todas as prescrições registadas na aplicação informática por colaboradores do NPE, deveriam ter associado no campo das "Notas processo" ou "Notas executado" a respetiva autorização de prescrição, que corresponde à distribuição SGC em que foi proferido o despacho.

Admite-se que possam ocorrer falhas no preenchimento destes campos (que não são específicos para estas situações nem de preenchimento obrigatório em caso de registo de prescrições) impedindo, no imediato, de "rastrear" o despacho de prescrição mas o ISSA irá solicitar este levantamento ao II,IP para se poder identificar todas as situações no SGC e fazer o registo em falta. No futuro, a solução corrigir-se-á centralizando este registo numa única chefia.

Alerta-se que também à outro cenário a considerar: como se trata de um procedimento e mecanismo de controlo interno que o ISSA adotou para monitorizar e validar as prescrições, dependente de registo do utilizador, considerando que um executado pode ter vários processos de execução fiscal, organizados em processo principal e apensos, o utilizador poderá ter registado a informação apenas no processo principal – "Notas Processo" - não replicando a mesma em todos os processos apensos. Em relação às "Notas executado" será um campo pouco utilizado porque o utilizador teria que discriminar os processos no qual existem períodos de dívida a prescrever.

Quanto à percentagem indicada, apenas tendo acesso aos mesmos dados que o Tribunal de Contas, poderá o NPE validar a percentagem e completar a informação em falta.

Qualquer uma das situações será agora verificada pelo ISSA.

Efetivamente, as delegações de competências em 2014 na Chefe de Divisão de Contribuições, resultam da interpretação de que esta competência era própria do Diretor do Departamento de Prestações e Contribuições, nos termos do art. 13º n.º 1, in fine, do Decreto Regulamentar Regional 2/2014/A, de 24 janeiro.

Embora não se possa contrariar a realidade, gostaríamos de registar que nos anos pregressos, esta competência foi

entendida como própria do cargo e delegada da mesma forma, assumindo-se que pertencia ao Diretor de Departamento competente, que a poderia delegar nos termos do n.º 4 do art. 13º do Decreto Regulamentar Regional 2/2014/A: "O Diretor do Departamento de Prestações e Contribuições pode delegar ou subdelegar nos chefes de divisões do mesmo departamento as respetivas próprias ou delegadas, com faculdade de subdelegação."

Por competência deve entender-se o complexo de poderes funcionais conferido por lei a cada órgão para o desempenho das atribuições da pessoa coletiva em que esteja integrado.

O art.13º n.º 1 atribui ao Departamento de Prestações e Contribuições, de forma genérica, a competência para "acompanhamento das obrigações contributivas". Não existe qualquer outra norma no Decreto Regulamentar Regional 2/2014/A, de 24 janeiro, nem no Decreto Legislativo Regional 14/2013/A, de 3 de outubro (diploma que cria o ISSA, IPRA) que preveja ou especifique quais as competências do Diretor do Departamento de Prestações e Contribuições, nem esta competência (prescrição de contribuições) consta do leque de competências específicas dos órgãos do ISSA, seja o Conselho Diretivo, seja a Presidente do ISSA (que apesar de não ser um órgão tem um conjunto específico de competências elencadas no art. 7º do Decreto Regulamentar Regional), ou nas divisões do ISSA sobre a alçada do Departamento de Prestações e Contribuições.

À data, foi entendido pelo ISSA, IPRA que a competência para "acompanhamento do cumprimento das obrigações contributivas", não era uma competência meramente formal de monitorização, mas uma competência dispositiva, de emanar ou praticar determinado ato administrativo, incluindo reconhecer as prescrições invocadas pelos contribuintes num determinado procedimento administrativo, quando reunidos os requisitos legais para o efeito (ou seja, não é uma competência discricionária), devendo ser efetuada a participação de dívida para o NPE, acompanhada dessa informação, porque não é possível registar a prescrição em conta corrente, que só pode ocorrer com a participação de dívida para o SEF.

Esta posição justificava-se como forma de conferir uma determinada competência, dentro da mesma pessoa coletiva, à instância mais apta para a exercer no dia a dia, assegurando-se o normal funcionamento do serviço mas sem deixar de respeitar os requisitos legais ou o órgão em posição de supremacia (Conselho Diretivo ou Presidente do Conselho Diretivo) que pode exercer o poder de controlo.

Julgamos, ainda, que quando o n.º 4 do art. 13º do Decreto Regulamentar Regional 2/2014/A se refere à delegação de competências próprias, não faz uma remissão exclusiva para as competências dos titulares dos cargos de direção intermédia, previstas no art. 8º do Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Central, Local e Regional do Estado, nem às previstas no anexo II, que é parte integrante do referido Estatuto, mas sim ao conjunto de poderes funcionais conferidos pelo Decreto Regulamentar Regional 2/2014/A, previstos de forma genérica no art. 13º n.º 1, respeitando-se o princípio da legalidade da competência previsto no art. 33º do ex-CPA.

Todavia, como a matéria não é consensual, efetivamente, em 2015, o procedimento de delegação de competências foi alterado, entendendo-se quanto à titularidade dos poderes exercidos, que a competência seria originária e própria do Conselho Diretivo do ISSA, IPRA, tendo aquele órgão delegado a mesma, ficando a questão definitivamente resolvida.

Passivo

1.5.Proveitos diferidos – Juros vincendos

Em 2015 os juros vincendos de planos prestacionais continuam a não ser relevados contabilisticamente por falta de parametrização do interface GC-SIF por parte do II. Contudo, e na sequência das várias recomendações do Tribunal de Contas sobre os juros vincendos, o II já tem preparado um documento sobre os Acordos Prestacionais onde inclui os juros vincendos. O referido documento já foi remetido aos vários institutos para se pronunciarem durante o passado mês de outubro. Com a implementação do exposto no referido documento, todos os registos relacionados com os Acordos Prestacionais de dívidas de contribuintes com relevância contabilística, nomeadamente os juros vincendos, serão contabilizados via interface GC-SIF.

1.6.Provisões para riscos e encargos

Com respeito à constituição de provisões para riscos e encargos, o ISSA não procedeu à sua relevância contabilística por razões de desconhecimento do valor a estimar de alguns processos instaurados judicialmente. Por este facto, optou-se por proceder apenas à informação de tais factos nos Anexos às Demonstrações Financeiras (ADF), nomeadamente na nota 8.2.39.

2. Receita

2.1.Contribuições em clarificação – aplicação da tabela de imputação

Mantém-se a aplicação a tabela de imputação relativamente à receita de contribuições que se encontram em clarificação.

3. Imobilizado

3.1.Informação no Anexo às Demonstrações Financeiras sobre imobilizado cedido

No final de 2014 o ISSA tinha no seu imobilizado alguns bens móveis (viaturas) e imóveis (edifícios) que se encontravam

cedidos a instituições. Contudo, nos ADF não foi relatado aquele facto, não cumprindo, assim, com nota 8.2.12 que consta no POCISSSS.

4. Despesa

4.1. Prestações Sociais devolvidas à Segurança Social


O valor das prestações sociais devolvidas à Segurança Social, até final de 2014, era contabilizado como operações de tesouraria e não como operações orçamentais (RAP ou RNAP). Sobre este assunto o IGFSS já emitiu uma orientação, através de uma circular normativa, no sentido de se proceder à alteração do plano de contabilização. Contudo, até ao momento, ainda não foi implementada a referida orientação nas ISS's, devendo-se tal facto, com a entrada em produção do novo interface SICC-SIF, que atualmente está fase de desenvolvimento e parametrizações no Instituto de Informática (II).

Com os melhores cumprimentos.

António Fraga

Divisão de Orçamento e Conta

DGFOC - Departamento de Gestão Financeira, Orçamento e Conta

 Instit Instituto da Segurança Social dos Açores, IPRA

Edif. da Segurança Social - Av. Tenente Coronel José Agostinho
9700-108 - Angra do Heroísmo - PORTUGAL
295401848 295401801 Email: ISSA@seg-social.pt

 Imagem-Email

do pagamento, do tribunal e do respetivo processo judicial, para além de todas as observações que os emissores de tais ordens inserem no campo destinado às mesmas, porque entendem que são pertinentes para facilitar a identificação.

Acontece, todavia, que os tribunais nem sempre possuem, ou inserem nas ordens que emitem, as informações necessárias para que os destinatários dos pagamentos possam efetuar o devido tratamento contabilístico com a celeridade pretendida.

Por compreender as dificuldades para identificar muitos dos pagamentos, o IGFEJ manifestou de imediato a sua total disponibilidade para proceder à alteração do sistema informático SCJ, desde que o ISS e o IGFSS identificassem claramente os dados relevantes para o tratamento contabilístico.

Esses dados foram recebidos no passado dia 6 de novembro, estando o IGFEJ a analisá-los e a estimar o esforço, com vista a incluir os desenvolvimentos no planeamento para 2016.

Convém também esclarecer, que enquanto a alteração prevista não é desenvolvida e implementada, o IGFEJ prestará ao ISS e IGFSS, como sempre tem prestado, toda a colaboração para a identificação de pagamentos, cujas comunicações postais não sejam recebidas devido a extravio.

Por último, e no tocante à informação relativa aos óbitos disponibilizada mensalmente, o IGFEJ, que sucedeu nas suas competências ao ITIJ, está disponível para rever o processo quanto à forma e à periodicidade da comunicação. Estando também disponível para, em articulação com o Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN), responsável pelos dados, analisar as possíveis origens e/ou causas de erros, bem como a possibilidade de serem implementados mecanismos que evitem ou minimizem tais ocorrências.

Com os melhores cumprimentos, ficamos ao dispor para qualquer esclarecimento adicional que V.^ª Ex.^ª entenda necessário.

A Presidente do Conselho Diretivo


Assinado eletronicamente por Albertina Maria Gomes
Pedroso, Presidente do Conselho Diretivo do IGFEJ, I.P.
O(a) signatário(a) Albertina Maria Gomes, Presidente do Conselho Diretivo do IGFEJ, I.P. encontra-se no âmbito da autenticação eletrónica da assinatura eletrónica.
Assinado eletronicamente por Albertina Maria
Pedroso, Presidente do Conselho Diretivo do IGFEJ, I.P.
Data: 2015-11-03 10:02:07

(Dr.^ª Albertina Pedroso)

Exmo. Senhor
 Diretor Geral
 Direção-Geral do Tribunal de Contas
 Av. Barbosa du Bocage, 61
 1069-045 Lisboa

Nossa referência
 NPPC/AD

Assunto:

Anteprojeto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2014

Na sequência do envio do extrato do anteprojeto de Parecer referido em epígrafe considera-se pertinente informar V. Exa. de que recomendação do Tribunal de Contas relativa à Conta da Segurança Social de 2013, solicitando que fossem desdobradas em rubricas autónomas, as mesmas naturezas jurídicas de entidades em função de se tratarem de pagamentos de “subsídios” ou “transferências correntes”, foi devidamente tida em conta com a o desenvolvimento em SIIFSE de uma funcionalidade que permite associar diferentes Códigos de Processamento RCE a uma mesma entidade e desta forma distinguir o pagamento de subsídios de transferências correntes.

Contudo, esta alteração ao sistema só ficou operacional em meados do ano de 2014, significando isto, que em datas anteriores à sua operacionalização, houve de facto pagamentos no âmbito dos CLDS (TI 6.13., 8.6.13., 9.6.13.) que foram classificados ainda na estrutura “desatualizada” de RCE.

Assumindo esse lapso propõem-se esta Agência a promover de imediato, em articulação com a Autoridade de Gestão do Programa Operacional Potencial Humano, à retificação daquela informação junto do IGSS nos seguintes termos:

AFP	RCE	Designação	FSE	Alteração Orçamental
AFP307015	D.04.06.00.07.03	Transferências correntes - Segurança social - AFP - c/ suporte no FSE .	3.763.114,21	5.302.555,08
AFP307012	D.05.03.04.03	Subsídios - SFA's - PAEFP - c/ suporte no FSE	1.539.440,87	0,00
Total Pagamentos CLDS 2014			5.302.555,08	5.302.555,08

Com os melhores cumprimentos,

António Costa Dieb
 Presidente

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : dg-at@at.gov.pt
Data/hora : 2015-12-02 18:30:59

Registo nº : 19675/2015
Data/hora : 2015-12-03 08:34:39
Serviço : DAVII
Email : davii@tcontas.pt
N. Anexos : 0

Exmos Srs

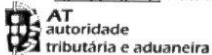
Encarrega-me a Sra Diretora-Geral de informar que a AT entende não existir matéria que justifique o exercício do contraditório.

Com os melhores cumprimentos

Rui Sousa Dias

Gabinete Diretor Geral da AT

Rua da Prata, nº 10 - 2º - 1149-027 Lisboa
Geral: (+351) 218 812 600 - Fax: (+351) 218 812 938
CAT - Centro de atendimento telefónico - (+351) 707 206 707
E-mail: dg-at@at.gov.pt Visite-nos em www.portaldasfinancas.gov.pt





RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 26/11/15
cf

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

15 11-25 18:30 532

SUA REFERÊNCIA
e-mail (DAVII@tcontas.pt) de 2015/11/23

NOSSA REFERÊNCIA
DAC/AAC-4

DATA

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2014

Relativamente ao teor do extrato do anteprojecto de Parecer sobre a Conta da Segurança Social de 2014, remetido a esta Caixa a coberto do *e-mail* em epígrafe, cumpre informar V. Exa. do seguinte:

1. Na Caixa 6, que consubstancia uma síntese do texto que integrou o anexo 3 do Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social (janeiro a dezembro de 2014), na página 9, no “Quadro 1- CGA - Fontes de Financiamento” verifica-se que o valor incluído, em 2014, na linha do “Saldo transitado da gerência anterior” não se encontra correto. Assim, em vez de 75,38M€ deverá constar 75,3M€;
2. Por outro lado, o total do referido mapa, para 2014, sob o título “Receita Total” também não se encontra correto (9.808,03M€), devendo ser corrigido para 9.808,0M€.

Com os melhores cumprimentos.

O Diretor Central



Serafim R. Amorim



Tribunal de Contas

|||
**14. Consolidação das Contas
(Estado e Segurança Social)**
|||

- a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 2 - ofício n.º 1588 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
- b) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 2 - ofício n.º 81 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.



Tribunal de Contas

Índices



INDÍCE

Anexos –	461
Anexo I –	463
Anexo II –	467
1 – Enquadramento Macroeconómico	473
▪ Ministra de Estado e das Finanças	475
2 – Orçamento do Estado	479
▪ Ministra de Estado e das Finanças	481
▪ Direção-Geral do Orçamento	485
3 – A Execução Orçamental	489
▪ Ministro das Finanças (ponto 3.2).....	491
▪ Direção-Geral do Orçamento (ponto 3.2)	492
▪ Autoridade Tributária e Aduaneira (ponto 3.2)	495
▪ Direção-Geral do Tesouro e Finanças (ponto 3.2)	503
▪ Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (ponto 3.2)	504
▪ Fundo de Resolução (ponto 3.2).....	505
▪ Ministra de Estado e das Finanças (ponto 3.3).....	507
▪ Direção-Geral do Orçamento (ponto 3.3).....	508
▪ Ministra de Estado e das Finanças (caixa 2)	514
▪ Direção-Geral do Orçamento (caixa 2)	515
▪ Secretaria-Geral do Ministério dos Estrangeiros (caixa 2).....	517
▪ Instituto de Gestão Financeira da Educação (caixa 2).....	518
▪ Ministra de Estado e das Finanças (ponto 3.4).....	a)
▪ Direção-Geral do Orçamento (ponto 3.4).....	b)
4 – A Dívida Pública	521
▪ Ministra de Estado e das Finanças (ponto 4.1).....	523
▪ Direção-Geral do Orçamento (ponto 4.1).....	525
▪ Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (ponto 4.1).....	527
▪ Enatur – Empresa Nacional de Turismo (ponto 4.1).....	530
▪ Infraestruturas de Portugal (ponto 4.1).....	532
▪ Metro do Porto (ponto 4.1).....	537
▪ Parque Escolar (ponto 4.1).....	539
▪ Parvalorem (ponto 4.1).....	541
▪ Transportes de Lisboa (ponto 4.1).....	544

▪ Oficinas Gerais Fardamento e Equipamento (ponto 4.1).....	546
▪ Rádio e Televisão de Portugal (ponto 4.1)	547
▪ Ministra de Estado e das Finanças (ponto 4.2)	548
▪ Direção-Geral do Tesouro e Finanças (ponto 4.2).....	549
▪ Companhia de Seguros de Crédito (ponto 4.2).....	550
▪ Ministro das Finanças (ponto 4.3)	551
▪ Direção-Geral do Orçamento (ponto 4.3).....	552
▪ Ministra de Estado e das Finanças (Caixa 5).....	553
▪ Direção-Geral da Administração e de Emprego Público (caixa 5).....	555
▪ Administração Central do Sistema de Saúde (caixa 5).....	556
5 – Fluxos financeiros com a União Europeia	559
▪ Direção-Geral do Orçamento	561
▪ Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública	563
▪ Agência para o Desenvolvimento e Coesão	564
▪ Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	566
6 – Fluxos Financeiros entre o OE e o SPE	567
▪ Ministra de Estado e das Finanças	c)
▪ Direção-Geral do Orçamento	d)
7 – Fluxos financeiros com as Regiões Autónomas e com as Autarquias Locais	571
▪ Ministra de Estado e das Finanças	a)
▪ Direção-Geral do Orçamento	b)
8 – Benefícios fiscais; Subsídios e outras formas de apoio	575
▪ Ministro das Finanças (ponto 8.1)	e)
▪ Direção-Geral do Orçamento (ponto 8.1)	578
▪ Autoridade Tributária Aduaneira (ponto 8.1)	579
▪ Ministra de Estado e das Finanças (ponto 8.2)	a)
▪ Direção-Geral do Orçamento (ponto 8.2)	b)
▪ Ministro das Finanças (caixa 6)	587
9 – Património do Estado	595
▪ Ministra de Estado e das Finanças (ponto 9.1)	f)
▪ IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação (ponto 9.1)	598
▪ Direção-Geral do Orçamento (ponto 9.1)	g)
▪ Parvalorem (ponto 9.1).....	600
▪ Direção-Geral do Tesouro e Finanças (ponto 9.1)	603
▪ Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (ponto 9.1)	h)
▪ Ministra de Estado e das Finanças (caixa 7)	f)
▪ Parvalorem (caixa 7)	607



Tribunal de Contas

▪ Ministro das Finanças (ponto 9.2)	e)
▪ Direção-Geral do Orçamento (ponto 9.2)	612
▪ Direção-Geral do Tesouro e Finanças (ponto 9.2)	613
10 – Operações de Tesouraria	619
▪ Ministra de Estado e das Finanças	621
▪ Direção-Geral do Orçamento	622
▪ Direção-Geral do Tesouro e Finanças	626
▪ Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública	629
11 a 13 – Segurança Social	631
▪ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	633
▪ Instituto da Segurança Social	651
▪ Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social	660
▪ Instituto de Informática	663
▪ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social dos Açores	685
▪ Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça	688
▪ Agência para o Desenvolvimento e Coesão	690
▪ Autoridade Tributária e Aduaneira	691
▪ Caixa Geral de Aposentações	692
14 – Consolidação das Contas (Estado e Segurança Social)	693
▪ Ministra de Estado e das Finanças	a)
▪ Direção-Geral do Orçamento	b)

- a) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 2 - ofício n.º 1588 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
- b) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 2 - ofício n.º 81 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
- c) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 1561 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
- d) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 3 - ofício n.º 71 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
- e) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 4 - ofício n.º 1610 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer
- f) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 4 - ofício n.º 1610 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
- g) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 4 - ofício n.º 83 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.
- h) Ver resposta ao contraditório constante do ponto 4 - ofício n.º 22608 da entidade no qual apresenta alegações de outros pontos do Parecer.